

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью»

Студент

Н.В. Васечкина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н., доцент, Н.В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-методологические основы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.....	7
1.1 Генезис становления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и его значение для современного нотариата.....	7
1.2 Понятие, цель, задачи и принципы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.....	20
1.3 Современное состояние государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и эффективность его осуществления.....	28
Глава 2 Механизм осуществления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью в Российской Федерации.....	32
2.1 Объект и предмет государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.....	32
2.2 Органы общей компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью.....	47
2.3 Органы специальной компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью.....	57
Глава 3 Пути совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.....	61
3.1 Зарубежный опыт совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.....	61
3.2 Предложения по совершенствованию государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью с учетом зарубежного опыта.....	78
Заключение .....	81
Список используемой литературы и используемых источников.....	87

## **Введение**

Актуальность темы. Конституция Российской Федерации провозглашает Россию демократическим, правовым государством, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статьи 1-2). Поддержание такого статуса требует создание прочной и стабильной системы обеспечения охраны прав и свобод человека и гражданина, а также интересов общества и государства в различных сферах общественной жизни.

Важным элементом, который входит в указанную систему, является нотариат, роль и значение которого обусловлены постоянным развитием социально-экономических отношений в нашей стране, утверждением и обеспечением базовых демократических принципов и ценностей, а также возрождением традиций латинского нотариата.

Последние десятилетия нотариат, как и большинство институтов, постоянно испытывает интенсивные трансформации. Их основной целью является не просто совершенствование правового регулирования порядка осуществления нотариальной деятельности (что является вполне естественным, учитывая постоянное развитие социально-экономических отношений), но также и поиск оптимального соотношения государственного влияния на этот институт и его внутреннее саморегулирование.

Фундаментом, основой построения любой модели государственного управления нотариальной деятельностью выступает контроль и надзор как одна из важнейших его функций. В сфере осуществления нотариальной деятельности контроль и надзор являются не только важной функцией государственного управления, которая обеспечивает соблюдение законодательного порядка организации нотариальной деятельности, а также установленной процедуры совершения нотариальных действий. В первую очередь, контроль и надзор направлены на предотвращение, выявление и пресечение нарушений установленного в нормативно-правовых актах порядка организации и осуществления нотариальной деятельности,

своевременное принятие мер по их полному и своевременному устранению, а также обеспечение эффективного функционирования и дальнейшего развития нотариата как института внесудебной защиты прав физических и юридических лиц.

В то же время, следует отметить отсутствие должного законодательного обеспечения государственного контроля и надзора в сфере нотариата; неопределенность системы субъектов, которые наделены контрольно-надзорными полномочиями в данной сфере; недостаточное законодательное регулирование форм, методов и методики осуществления контроля и надзора. Эти и другие недостатки обуславливают необходимость проведения научных исследований, направленных на разработку неотложных мероприятий, направленных не только на дальнейшее реформирование организационно-правовых основ построения отечественного института нотариата, но также на усовершенствование правовых основ осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью. Все это обуславливает актуальность темы данного исследования.

Степень разработанности темы. Вопросы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью затрагивались в работах таких ученых, как С.С. Алексеев, В.Ю. Репин, Н. Полтавская, Т.И. Зайцева, Г.Б. Романовский, О.В. Романовская, Д.Н. Бахрах, и др. Отдельно можно выделить диссертационные исследования «Административно-правовая организация механизма управления нотариатом Российской Федерации (по материалам Дальневосточного федерального округа)» Н.П. Лазаревой; «Нотариат в системе гражданской юрисдикции» С.А. Зацепиной; «Организационно-правовые основы построения и деятельности нотариата в России» В.С. Репина; «Взаимодействие органов государственной власти и нотариата в Российской Федерации» Т.Р. Козуб, «Контроль и надзор Минюста РФ в сфере нотариата» Ю.А. Андреевой.

В то же время проблемы общей организации и осуществления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью со стороны различных государственных органов все еще слабо освещены в отечественной научно-исследовательской литературе.

Нормативную основу исследования составляют действующие нормативные акты Российской Федерации, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, посвященные рассмотрению различных аспектов и проблем осуществления нотариальной деятельности в Российской Федерации.

Целью данной работы является исследование проблем общей организации и осуществления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью в РФ.

В соответствии с поставленной целью, нами очерчен следующий круг задач:

1. Рассмотреть генезис становления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и выявить его значение для современного нотариата.
2. Установить понятие, цель, задачи и принципы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.
3. Определить современное состояние государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и эффективность его осуществления.
4. Рассмотреть объект и предмет государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.
5. Исследовать органы общей компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью.
6. Выявить органы специальной компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью.

7. Проанализировать зарубежный опыт совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.
8. Предложить пути совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью с учетом зарубежного опыта.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие осуществление государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью в РФ.

Методологической основой данного исследования выступает комплекс как общенаучных, так и специально-юридических методов исследования. В основе данного исследования лежит общенаучный диалектический метод, предполагающий объективность и всесторонность познания исследуемых явлений.

В частности, в данной работе широко использован формально-юридический метод при исследовании норм российского законодательства, регулирующего осуществление государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.

При исследовании проблематики организации государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью использован системно-структурный метод, на основе которого рассмотрены составляющие структурные части системы государственного контроля с точки зрения их предназначения, роли, взаимосвязи, а также реальной деятельности.

Для выявления актуальных проблем при осуществлении государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и формирования предложений по преодолению имеющихся проблем применялся функциональный метод научного исследования.

## **Глава 1 Теоретико-методологические основы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью**

### **1.1 Генезис становления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и его значение для современного нотариата**

Современная система государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью является результатом длительной эволюции института нотариата под влиянием различных политических, экономических и социальных факторов.

В истории развития контроля и надзора за нотариальной деятельностью, по нашему мнению, можно выделить ряд этапов. Ниже предлагаем рассмотреть их более детально.

Нотариат - это не сугубо отечественный институт. Принято считать, что корни его истории восходят еще к Древнему Риму. Там в III веке до н.э. появляются должности «табелионов» - служащих, которые составляли за вознаграждение юридические акты, судебные бумаги, проекты сделок и другие документы юридического значения [44].

В середине XI в. институты нотариата и контроля над ним зарождаются на Руси. Увеличение товарного оборота, распространение письменности, необходимость удостоверения различного рода договоров и, главное, влияние греческого и византийского права, обусловило возникновение отдельной категории служащих, выполняли квазинотариальные функции. Контроль за их деятельностью осуществлялся в двух формах: контроль за допуском к профессии и контроль за добросовестным исполнением полномочий.

В середине XI в. - XII в. Происходит развитие нормативно-правового регулирования нотариальной деятельности, расширение ее границ и

ужесточение контроля за выполнением нотариусами своих полномочий. Основная часть обычного права в это время была сосредоточена в «Русской правде» - первом известном кодифицированном сборнике правовых предписаний древнерусского княжеского законодательства, а также в ее более поздних редакциях.

Анализ содержания Русской правды свидетельствует, что в ней нет ни одной нормы, которая бы прямо касалась нотариата. В то же время, это вовсе не означает, что в рассматриваемый период развитие данного института было приостановлено. Квазинотариальные функции продолжали выполнять сразу несколько категорий служащих. Так, например, таможенники заверяли договоры займа, а также факт купли-продажи вещей (особое значение такое удостоверение имело в случае покупки лошадей, а также вещей, по которым были сомнения в их законном приобретении); в соответствии с Расширенной редакции Русской Правды священники присутствовали при составлении завещания, заверяя тем самым добрую и сознательную волю наследодателя. Что касается контроля за деятельностью указанных лиц, то более-менее урегулированным был только статус таможенников. Ими были исключительно государственные чиновники, назначенные высшими органами власти [19].

В XII-XV вв. происходит постепенное введение письменной формы гражданско-правовых договоров. Как показывает дословный анализ норм Русской правды, она не определяла какой-то особой формы сделок, а потому, большинство из них заключались в устной форме, что уже не отвечало потребностям времени. Более широкое распространение письменная форма договора получила в середине XII в., что было связано с процессами феодальной раздробленности Руси и усилением влияния польско-литовского права. Как правило, в письменной форме заключались уставные и жаловальные грамоты удельных князей, а также некоторые отдельные

документы частных лиц, основным содержанием которых было покупка и продажа прав на землю и холопов.

В свою очередь, широкое распространение письменной формы сделок обусловило повышение потребности в специально знающих служащих. В рассматриваемый период эту потребность удовлетворяли писцы и подьячие. Сначала это были лица свободной профессии, однако с развитием приказной системы они вошли в государственный аппарат и находились на службе при различных государственных учреждениях. Дьяки и их помощники вели делопроизводство в общественных учреждениях, составляли и подписывали грамоты, выдавали оригиналы и удостоверяли копии документов. В XIII в. к их компетенции было отнесено совершение всех нотариальных действий, связанных с заключением договоров о недвижимости, переход права собственности на землю, вотчину, холопов.

Более детальный анализ полномочий площадных подьячих позволяет некоторым ученым считать их родоначальниками отечественного нотариата, а XV век, в котором их полномочия получили оформленный характер - первым этапом истории его возникновения [39, с.19]. Официальное оформление полномочий обусловило зарождение первых форм государственного контроля за их деятельностью. Сначала такой контроль был номинальный и сводился только к особому порядку назначения «на площадь» указом царя. Так, лицо, которое изъявило желание работать в должности площадного подьячего, должно было подать царю «челобитную» с соответствующей просьбой, в которой в обязательном порядке приобщалась характеристика моральных и деловых качеств кандидата от выборного старосты [29, с.54].

Со временем контрольные полномочия выборных старост расширялись и в конце концов они приняли на себя все функции контроля за правильностью совершения нотариальных действий. Также, внедрялось правило об обязательном занесении (регистрации) отдельных соглашений в

специальные правительственные книги, что также служило весомой гарантией обеспечения их законности и бесспорности.

Кроме государственного, в рассматриваемый период зарождаются первые формы корпоративного контроля за нотариальной деятельностью. Он заключался в том, что все площадные подьячие входили в корпорацию профессиональных писцов, которая несла за члена своей общины круговую поруку на случай наступления вреда от его деятельности.

Таким образом, первые формы контроля за нотариальной деятельностью появляются уже с самого начала зарождения данного института в Киевской Руси. Сначала такой контроль носил несколько примитивный характер и ограничивался установлением особого порядка допуска к нотариальной деятельности. Однако впоследствии он приобрел более жесткий характер и дополнен корпоративным контролем.

Следующий этап развития института отечественного нотариата связан с принятием Уложения Алексея Михайловича 1649 г. Данный нормативно-правовой акт не только систематизировал существующие в то время разрозненные нормативно-правовые акты, но и создал предпосылки для коренного обновления института досудебной защиты имущественных прав граждан. С учетом специфики предмета нашего исследования важно, что Уложение впервые разграничило функции органов, которые составляли сделки (площадные подьячие), и органов, которые были уполномочены проводить их дальнейшую регистрацию (поместный приказ) [44]. Соответственно, были разграничены функции государственного контроля и надзора за указанными видами деятельности.

Подытоживая изложенное, можно сделать вывод, что рассматриваемый период характеризуется окончательной ликвидацией всех элементов свободной профессии писцов и ее окончательным переходом под государственный контроль. Как следствие, существенно повышены требования, которым должны соответствовать кандидаты на такие

должности, а также усложнена процедура их назначения. Государственный контроль за нотариальной деятельностью осуществлялся, как правило, путем проверки соблюдения порядка ведения и хранения актовых книг.

Во времена правления Петра I в Российской Империи возникает нотариат в современном понимании данного института. Его формирование было связано с активным заимствованием положительного опыта европейских государств, в которых деятельность различных маклеров и нотариусов уже стала привычным явлением.

Нотариусы и маклеры считались государственными служащими, а их действия признавались публичными, санкционированными государством. К кандидатам на должность нотариуса выдвигались повышенные требования, а также устанавливались определенные ограничения и запреты (например, заниматься торговлей, другой публичной деятельностью). Они находились в ведении городской управы, предназначенных на должность по результатам конкурса и присягу. Именно в это время широкое распространение приобретает такая контрольная процедура, как государственная авторизация нотариуса, предусматривает обязательное утверждение кандидата соответствующим государственным органом (например, все кандидаты в маклеры соглашались с Департаментом внешней торговли).

Контрольно-надзорные функции за нотариальной деятельностью возлагались в разное время и на оружейную палату, Московскую ратушу, губернаторов, Юстиц-коллегию и др. В то же время, контроль за соблюдением порядка совершения нотариальных действий был минимальным, поскольку законодательные акты такой порядок подробно регламентировали. Проверялось лишь соблюдение правил нотариального делопроизводства, которое ограничивалось правильностью ведения каждым нотариусом и маклером собственной актовой книги и книг денежных сборов. Под особым контролем находился также процесс правительственного

удостоверения, регистрации и внесения записей о совершенной сделке в актовых книгах.

1866-1917 гг. Начало этого этапа связано с принятием и вступлением в силу Положения о нотариальной части 1866 г. Положение 1866 предусматривало создание единого универсального института нотариата как формы публичной деятельности независимых нотариусов. В то же время, внутренняя структура данного института была более сложной и включала в себя две обособленные части: нотариальную, которая заключалась в составлении актов и удостоверении различных документов, и крепостную, что распространялась на утверждение и регистрацию сделок, связанных с передачей имущества. Правом совершать нотариальные действия наделялись сразу несколько категорий лиц: 1) публичные (городовые) нотариусы; 2) биржевые маклеры и нотариусы, корабельные маклеры; 3) маклеры узкой специализации; 4) магистраты, ратуши, думы, должностные лица таможи, сословные приставы, торговые словесные суды (при отсутствии нотариуса или маклера) 5) консулы (совершали нотариальные действия за рубежом); 6) полиция, карантинные и военные власти, капитаны судов (совершали лишь некоторые нотариальные действия) [36].

Несмотря на такую разветвленную систему нотариальных органов, контроль за их деятельностью в рассматриваемый период выражался в самых разнообразных формах.

Во-первых, Положением 1866 было предусмотрено осуществление государственного контроля за допуском к должности нотариуса. При этом сам нотариус имел неоднозначный правовой статус: с одной стороны, он признавался государственным служащим (предполагалось присвоение VIII класса по должности, но без права на повышение такого класса и права на пенсию), а с другой, был представителем свободной профессии, который получал вознаграждение за свою деятельность. Нотариус мог совершать

нотариальные действия только в пределах нотариального округа, который определялся подсудностью соответствующего окружного суда.

К кандидату на должность нотариуса выдвигались не высокие требования: наличие российского подданства, достижение совершеннолетия (21 года), безупречная репутация («неопороченный судом или общественным приговором»). Также, он не мог занимать любые должности на государственной или общественной службе. Отдельным циркуляром министра юстиции от 6.06.1887 г. Запрещалось занимать должность нотариуса евреям. Особых требований к уровню образования кандидатов не выдвигалось.

Во-вторых, Положение 1866 предусматривало осуществление государственного контроля за соблюдением установленной процедуры назначения на должность нотариуса. Так, кандидат на должность в обязательном порядке должен сдать квалификационный экзамен на профессиональную пригодность, который включал оценку умения правильно оформлять различные нотариальные документы, знание правил ведения нотариального делопроизводства, а также всех необходимых для выполнения функций нотариуса законодательных актов. Экзамен принимала специальная комиссия в составе председателя окружного суда, старшего нотариуса и окружного прокурора. Отобранный на должность нотариуса претендент вносил денежный залог в крупном размере, а также принимал присягу на открытом заседании окружного суда. Назначение на должность нотариуса происходило по решению старших председателей судебных палат по представлению председателей окружных судов [12].

В-третьих, Положение 1866 устанавливало различные формы контроля за непосредственным выполнением нотариусами возложенных на него обязанностей. В частности, строго контролировалось соблюдение им установленных ограничений и графика работы. Так, нотариусу запрещалось быть присяжным поверенным, заниматься адвокатской деятельностью,

совершать нотариальные действия от своего имени, на имя или на имя своих родственников, а также в любой способ рекламировать свою деятельность (кроме размещения ограниченной информации перед входом в конторы).

Четко устанавливался рабочий график нотариуса, соглашался с окружным судом. Так, нотариус должен был находиться в своей конторе в рабочие дни не менее 6-ти часов. Разрешение на отпуск нотариусу давал председатель окружного суда, но с обязательным условием оставления ответственного заместителя, за которого, кстати, он нес полную материальную ответственность.

В-четвертых, особое внимание в Положении 1866 уделялось контролю за ведением нотариусами служебной документации. В частности, предполагалось ведение: реестра для регистрации всех совершенных актов, а также предъявленных наемных обязательств и договоров; двух актовых книг для регистрации актов на недвижимое имущество и для всего; книги для регистрации взимаемых сборов; общего алфавита всех совершенных нотариальных актов и заверений; сведений всех документов, находящихся на хранении; алфавитного указателя лиц, объявленных банкротами или над которыми установлена опека или попечительство [12].

В-пятых, правила оплаты нотариальных услуг. В частности, предполагалось, что нотариус получал вознаграждение за совершение нотариальных действий не по государственным тарифам, а по добровольному соглашению с клиентом. И только в том случае, когда соглашение отсутствует, то плата определялась по особой таксе. Такой подход порождал нездоровую конкуренцию между нотариусами в больших городах и делал должность нотариуса не выгодной в небольших поселках. Кроме того, это делало невозможным осуществление надлежащего контроля за финансовой стороной деятельности нотариусов.

В-шестых, Положение 1866 существенно расширило систему субъектов, осуществляющих контроль за нотариальной деятельностью, хотя

и не предусматривало введение корпоративного контроля по примеру законодательства европейских стран.

Положение не устанавливало обязательных требований по периодичности осуществления контрольных проверок, а потому контролирующие органы, перегруженные выполнением своих непосредственных обязанностей, как правило, не проявляли инициативы в этом направлении [12].

Определенные контрольные функции осуществляли также старшие нотариусы по отношению к младшим нотариусов. Они непосредственно не совершали сделок, а только их утверждали, тем самым выполняя функцию контроля за законностью совершения нотариальных действий. Также, старшие нотариусы контролировали функционирования нотариальных архивов, которые создавались при каждом окружном суде.

В-седьмых, особое внимание в Положении 1866 было уделено порядку привлечения нотариусов к ответственности. Так, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей нотариус мог быть привлечен к уголовной, дисциплинарной и имущественной ответственности. Уголовная ответственность наступала, например, за умышленное разглашение нотариальной тайны. За такие действия нотариус мог понести наказание в виде отстранения от должности, увольнение со службы, или даже тюремного заключения. Разновидностями дисциплинарных взысканий были замечания, выговор без занесения в послужной список и арест до семи суток. Имущественная ответственность нотариуса не ограничивалась размером залога и распространялась на все его имущество [12]. Дисциплинарной властью по нотариусов наделялись судебные органы. Жалоба на действия нотариуса могла быть представлена в двухнедельный срок со дня совершения обжалуемого действия через самого нотариуса. В течение семи дней нотариус обязан был передать ее в окружной суд вместе с объяснениями.

Освобождение нотариуса от должности происходило только по постановлению суда.

Итак, проведенный нами выше анализ основных норм Положения 1866 позволяет говорить о его прогрессивном характере и той важной роли, которую оно сыграло в развитии государственного контроля за нотариальной деятельностью. Рассматриваемый период характеризуется отделением нотариальной части от судебной и окончательным оформлением института нотариата по образцу наиболее развитых европейских государств (латинского типа). Компетенция нотариусов значительно расширилась, а заверенные ими документы имели повышенную доказательственную силу в судебных процессах. Поэтому, усилился контроль за допуском к должности нотариуса, а также за соблюдением порядка совершения нотариальных действий и ведением нотариального делопроизводства. Функциями такого контроля были наделены одновременно и административные, и судебные органы. В то же время, контроль за нотариальной деятельностью в рассматриваемый период был номинальный, и сводился преимущественно к формальной проверке соблюдения ограниченного круга требований.

Последовательный и закономерный процесс становления института нотариата, введенный Положением 1866 г., был прерван Октябрьской революцией. С тех пор, институт нотариата подвергается постоянным изменениям, что было обусловлено противоречивым характером развития общественных отношений и неоднозначным восприятием роли и места нотариусов в механизме советского государства. В соответствии с этим, менялись формы и пределы контроля за нотариальной деятельностью: от полного их отрицания к тотальному господству.

Контроль за нотариальной деятельностью полагался как на судебные, так и на административные органы. Так, общий контроль и оперативное руководство работой нотариальных контор осуществляла президиум губернского совета народных судей, тогда как методическое руководство и

общий надзор полагался на Народный комиссариат юстиции и его территориальные органы. Жалобы на действия или бездействие нотариусов рассматривали народные суды, решения которых могли быть обжалованы в гражданский отдел губернского суда.

В дальнейшем, история развития отечественного нотариата идет путем постепенного ограничения полномочий нотариусов, главным образом связано с постепенным вытеснением с хозяйственной жизни частнокапиталистических элементов. Резкое сокращение нагрузки на нотариальные конторы привело к повальному закрытию в связи с нерентабельностью.

В конце концов, в 1933 все действующие в то время нотариальные конторы были ликвидированы, а выполняемые ими нотариальные функции возложены на нотариальные отделы областных судов, которые, кроме того, осуществляли контроль и надзор за совершением нотариальных действий народными судьями, оказывали им методическую и организационную поддержку.

Подытоживая изложенное, отметим, что в рассматриваемый период институт нотариата окончательно изменил свое первоначальное назначение - от обеспечения имущественных прав граждан, к осуществлению государственного надзора за законностью в гражданском обороте с целью обеспечения соблюдения государственных интересов.

Как следствие, нотариальные органы испытывали тотальный контроль и вмешательство государства в их организационно-функциональную и процессуальную деятельность и в конце концов прекратили свою деятельность, передав выполнение нотариальных полномочий судебным учреждениям.

Контроль, организационно-методическое обеспечение и общее руководство работой нотариальных контор осуществлял Наркомюст через отдел нотариата. В то же время, отдельные контрольные полномочия все еще

хранились также и за судебными органами. Так, председатель областного суда осуществлял персональный надзор за деятельностью нотариальных контор и нотариальных столов соответствующей области, мог давать им указания по устранению недостатков в работе с одновременным доведением до сведения Наркомюста. Последний, кстати, решал все спорные вопросы, возникающие между нотариусами и председателями областных судов.

После окончания войны происходит перераспределение контрольно - надзорных полномочий. Функция общего контроля за нотариальной деятельностью возлагается на Министерство юстиции и его территориальные органы.

С 1956 г., в связи с ликвидацией управлений юстиции осуществления непосредственного контроля и общее руководство нотариальными конторами снова переходит в компетенцию областных судов. Среди прочего, суды определяли территориальное размещение и штат нотариальных контор, проводили ревизии и проверки их деятельности, назначали и увольняли нотариусов, выдавали общеобязательные для исполнения нотариусами инструкции и т.д. С целью выполнения таких контрольно-надзорных полномочий в штате областных судов даже были введены должности нотариальных ревизоров [47].

Далее, развитие института нотариата идет закономерным путем без существенных изменений в его организационно-структурном построении и контрольно-надзорном механизме.

В 1973 г., под влиянием экономических, социальных и культурных преобразований, активизации процесса систематизации и кодификации законодательства, ВС СССР принимает первый Закон «О государственном нотариате». Осуществление функций общего контроля за нотариальной деятельностью возлагалось на разветвленную систему органов, среди которых: Совет Министров, исполкомы местных Советов народных депутатов, министерство юстиции и его территориальные подразделения,

другие государственные органы. Так, например, министр юстиции утверждал штаты нотариальных контор, а отделы юстиции исполкомов областных советов осуществляли непосредственное руководство ими, а также проверяли их деятельность.

Дальнейшее развитие нотариата связано с кардинальными изменениями в общественно-политической и экономической жизни страны. Постепенное внедрение элементов рыночных отношений, появление частной собственности, развитие предпринимательской деятельности и другие важные процессы не только увеличили спрос на нотариальные услуги, но также обусловили необходимость повышения их качества.

Формальное усиление государственного контроля за нотариальной деятельностью, к которому периодически удавалось Министерство юстиции, имело временный эффект и не влияло на решение проблемы в целом. А потому, в конце XX века проблема кардинального реформирования существующего административно-правового механизма контроля за нотариальной деятельностью уже стала очевидной и требовала своего немедленного решения.

Начиная с 1991 г. история становления нотариата переходит на новый этап, более детальное исследование которого будет сделано нами далее в работе.

Таким образом, обобщая историю развития государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, можно отметить, что первые его формы возникли сразу же после появления квазинотариальных органов как гарантов правовой защищенности граждан.

С этого момента развитие контрольных полномочий не прекращалось и всегда было связано с изменением назначения и организационной структуры нотариата на конкретном историческом этапе.

## **1.2 Понятие, цель, задачи и принципы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью**

Прежде всего, определимся с понятием государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.

Государственный контроль и надзор по своей сути является многогранным и многоплановым понятием, что обуславливает существование различных научных подходов к его пониманию, в основе которых лежат различные правовые категории. Для удобства анализа, предлагаем объединить их все в несколько относительно обособленных групп.

Во-первых, государственный контроль и надзор рассматривается как форма или институт государственной власти. Такой подход является наиболее фундаментальным взглядом на правовую природу контроля, а потому распространенный преимущественно среди исследователей теории государства и права. Одной из самых положительных черт подобного рода подходов к исследованию контроля и надзора является то, что он рассматривается как одна из неотъемлемых составляющих механизма государственного управления, а также необходимая предпосылка обеспечения надлежащего функционирования государственной власти и эффективной реализации функций государства. В то же время, прикладной характер нашего исследования делает нецелесообразным рассмотрение государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью именно с этих позиций. Сосредоточившись на анализе общих признаков, вне внимания может остаться целый ряд специфических характеристик государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, которые в своей совокупности составляют его содержание [48].

Во-вторых, государственный контроль и надзор рассматривается как стадия (этап) социального управления (стадия управленческого цикла). Такой

подход наиболее характерен для специалистов по теории управления и экономической теории, предметом исследования которых является государственный (финансовый, налоговый или другой) контроль как разновидность социального контроля. Здесь контроль рассматривается как особая стадия управленческой деятельности, наряду с проектированием и определением цели, а также организацией выполнения принятого решения. Целый ряд специфических признаков контроля позволяет ученым рассматривать его как завершающую стадию управленческого цикла, на которой происходит сравнение достигнутых результатов с запланированными [13].

Несмотря на логичность и достаточную обоснованность указанного подхода, он тоже не может быть положен в основу исследования контроля за нотариальной деятельностью из-за своей неполноты и ограниченный характер. Контроль пронизывает весь процесс предоставления нотариальных услуг - от допуска к должности нотариуса, к прекращению нотариальной деятельности. При этом на каждом этапе для него характерен универсальный набор форм и методов, с помощью которых обеспечивается достижение желаемого результата. В то же время, если рассматривать контроль за нотариальной деятельностью в узком понимании (т.е. как проверки организации выполнения конкретного управленческого решения), использование отдельных элементов указанного подхода может быть полезным. В данном случае государственный контроль и надзор выступает завершающей стадией выполнения конкретного управленческого решения и ему предшествуют такие стадии, как сбор и обработка информации, необходимой для принятия решения; принятия управленческого решения; реализация управленческого решения.

В-третьих, государственный контроль и надзор рассматривается как разновидность управленческой деятельности. В отличие от предыдущего подхода, при котором контроль рассматривался как завершающая стадия

управленческого процесса с узких позиций проверки выполнения конкретного управленческого решения, здесь контроль приобретает все признаки целенаправленного и относительно обособленного вида управленческой деятельности. В наиболее общем виде он сводится к деятельности компетентных государственных органов, заключается в использовании ими предусмотренных законодательством специальных форм и методов воздействия, характеризуется особым смыслом и специфическим объектом [39, с.19].

В-четвертых, контроль рассматривается как совокупность (система) действий. С общепhilosophической позиции совокупность определенных действий трактуется как «деятельность». Исходя из такого понимания, мы можем сделать вывод, что по своему смысловому наполнению указанный подход вполне охватывается предыдущим и даже есть несколько уже его. В то же время, значительное количество ученых настаивает на необходимости определения контроля не как деятельности, а именно как совокупности действий [27].

Существуют и иные подходы к пониманию государственного контроля и надзора.

С учетом специфики нашего исследования, предлагаем определить государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью как совокупность действий уполномоченных государственных органов по наблюдению за нотариальной деятельностью, осуществляемой государственными нотариальными конторами, государственными нотариальными архивами, частными нотариусами с целью получения объективной и достоверной информации о состоянии дел в соответствующей деятельности, оказания помощи субъектам нотариальной деятельности, устранение пробелов, ошибок в их деятельности, выявление причин и условий, способствующих нарушению ими требований правовых норм, а в случае систематических нарушений с их стороны - привлечение виновных

лиц к юридической, в частности дисциплинарной, ответственности, обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется нотариальная деятельность.

Следует отметить, что ученые тоже по-разному подходят к определению соотношения между понятиями контроля и надзора. К сожалению, ограниченный объем нашего исследования не позволяет достаточно основательно проанализировать все обоснованные в литературе подходы, в связи с этим, ниже приведем лишь их обобщенную характеристику:

- 1) контроль рассматривается как родовое понятие по отношению к надзору, то есть надзор выступает разновидностью контроля, его производной составляющей, средством осуществления;
- 2) надзор рассматривается как родовое понятие по отношению к контролю, который выступает средством (способом, формой) осуществление надзора;
- 3) надзор и контроль принимаются произвольно, как дополняя друг друга категории без надлежащего разграничения («надзор и контроль», «контрольно надзорная деятельность», «контрольно-надзорные полномочия» «субъекты, осуществляющие контроль и надзор» и т.п.);
- 4) надзор и контроль - это тождественные понятия;
- 5) надзор и контроль – это разные понятия, которые хотя и имеют много общих черт, однако отличаются между собой по ряду признаков [45].

По нашему мнению, для того, чтобы получить максимально объективное представление о соотношении контроля за нотариальной деятельностью и надзора, необходимо исходить из широкого и узкого подходов к его пониманию, которые были приведены в начале данного подразделения. Итак, если брать за основу широкую трактовку контроля, то надзор необходимо рассматривать как его производную составляющую,

неотъемлемый элемент. В то же время, если брать за основу узкую трактовку контроля, то при таком подходе контроль и надзор следует рассматривать как самостоятельные, равнозначные категории.

Желая придать данной работе более практический характер, не стремясь поставить точку в длительном споре о соотношении между понятиями контроля и надзора и учитывая, что законодатель в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате [24] говорит о государственном контроле за совершением нотариальных действий, предлагаем в данном исследовании рассматривать надзор как производную составляющую контроля, его неотъемлемый элемент.

Определяя цель государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью необходимо исходить из того, что цель - это динамическая категория. На ее содержание влияет как сущность и назначение контроля вообще, так и правовая природа, и особенности функционирования института нотариата на конкретном историческом этапе его развития.

Традиционно государственный контроль и надзор применялся как своеобразное силовое средство, осуществляемое с целью выявления нарушений и применения мер воздействия. Однако в современных условиях развития нотариата, которые обусловлены, в первую очередь, демократическими преобразованиями, развитием рыночных отношений и переходом, в связи с этим, к нотариату латинского типа, представление о цели контроля за нотариальной деятельностью кардинально изменилось. Подход, при котором он рассматривался как сугубо карательный инструмент - выявить и наказать, уступил место контролю направляющему, который является основным инструментом поиска наиболее целесообразных и рациональных управленческих решений.

Заметим, что контроль за нотариальной деятельностью - это одна из разновидностей государственного контроля. Поэтому его цель

корреспондируется с целевой направленностью контроля как функции государственного управления в целом.

Основываясь на наработках ученых и сформулированных ими дефинициях цели контрольной деятельности, а также учитывая положения соответствующих нормативно-правовых актов в сфере нотариата, считаем целесообразным определить стратегическую цель контроля и надзора за нотариальной деятельностью как предотвращение, выявление и пресечение нарушений установленного в нормативно - правовых актах порядка организации и осуществления нотариальной деятельности, своевременное принятие мер, направленных на их полное и своевременное устранение, а также обеспечение эффективного функционирования и дальнейшего развития нотариата как института внесудебной защиты гражданских прав физических и юридических лиц.

Определенная нами цель контроля и надзора за нотариальной деятельностью имеет многогранный характер, а потому обуславливает множественность задач, которые перед ним предъявляются. Задача, в свою очередь, раскрывают главные сущностные характеристики контроля с точки зрения конечного результата воздействия на нотариальную деятельность. Основными задачами государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью сегодня считаем следующие:

1. Анализ, наблюдение и проверка состояния функционирования нотариальной системы в целом, а также деятельности отдельных подконтрольных объектов (государственных нотариальных контор, частных нотариусов) с целью установления и поддержания правопорядка, обеспечения неукоснительного соблюдения законности и дисциплины;
2. Получение полной, объективной и достоверной информации о функционировании подконтрольных объектов, ее сопоставление с требованиями и критериями, определяющими общие направления

- развития нотариата с целью выявления отклонений, выяснении причин их образования, принятие мер по их устранению;
3. Обеспечение соблюдения законодательного порядка организации нотариальной деятельности, а также установленной процедуры совершения нотариальных действий;
  4. Обеспечение формирования высококвалифицированного кадрового состава в нотариальной системе, соблюдение установленного порядка допуска к должности нотариуса, а также соблюдения нотариусами установленных ограничений и запретов;
  5. Выявление фактов нарушений законности и дисциплины в деятельности подконтрольных субъектов, выяснение субъективных и объективных причин, которые способствовали их совершению, разработка и принятие мер, по их устранению;
  6. Принятие соответствующих мер реагирования на выявленные нарушения, в частности, привлечение виновных лиц к ответственности, возмещения причиненных убытков, восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц;
  7. Разработка мероприятий, направленных на перспективное развитие нотариальной системы, унификации нотариальной практики, повышение уровня качества предоставления нотариальных услуг населению, укрепление позиций нотариата как одного из основных средств внесудебного урегулирования гражданско-правовых споров.

Формулируя принципы государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, нужно исходить из того, что первоосновой, базисом будут стоять принципы государственного контроля вообще, вместе с тем, необходимо учитывать и некоторые особенности проявления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, обусловленные спецификой объекта контроля. С учетом этого, можно

предложить выделение таких принципов государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью:

- 1) законность;
- 2) объективность;
- 3) соблюдение профессиональной этики;
- 4) гласность;
- 5) плановость;
- 6) систематичность и регулярность;
- 7) действенность и оперативность;
- 8) компетентность;
- 9) методологическая направленность;
- 10) результативность и эффективность.

Таким образом, можно сделать вывод, что государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью – это совокупность действий уполномоченных государственных органов по наблюдению за нотариальной деятельностью, осуществляемой государственными нотариальными конторами, государственными нотариальными архивами, частными нотариусами с целью получения объективной и достоверной информации о состоянии дел в соответствующей деятельности, оказания помощи субъектам нотариальной деятельности, устранение пробелов, ошибок в их деятельности, выявление причин и условий, способствующих нарушению ими требований правовых норм, а в случае систематических нарушений с их стороны - привлечение виновных лиц к юридической, в частности дисциплинарной, ответственности, обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется нотариальная деятельность. При этом целью его является предотвращение, выявление и пресечение нарушений установленного в нормативно - правовых актах порядка организации и осуществления нотариальной деятельности, своевременное принятие мер, направленных на их полное и

своевременное устранение, а также обеспечение эффективного функционирования и дальнейшего развития нотариата как института внесудебной защиты гражданских прав физических и юридических лиц. Государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью осуществляется в соответствии с принципами законности, объективности, соблюдения профессиональной этики, гласности, плановости, систематичности и регулярности, действенности и оперативности, компетентности и пр.

### **1.3 Современное состояние государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью и эффективность его осуществления**

Главой VII нынешней редакции Основ о нотариате предусмотрено две формы контроля за деятельностью нотариусов:

1. Первая форма - судебный контроль, который заключается в проверке судом правильности совершения нотариального действия или отказа в его совершении. Такая проверка проводится по заявлению заинтересованного лица, которое считает нарушенным свое право в результате неправильного совершения нотариального действия или отказа в нем и обжалует это путем подачи в суд соответствующего заявления.
2. Вторая форма представляет собой контроль за исполнением нотариусами своих профессиональных обязанностей (профессиональный контроль). Данный вид контроля является внутриведомственным и по большей степени затрагивает внутреннюю кухню нотариальной деятельности: ведение делопроизводства, уплата взносов, отчетность и прочие дисциплинарные моменты [24].

К указанным двум основным видам контроля можно также добавить: налоговый контроль; контроль органов прокуратуры.

Контролирующий орган определяется в зависимости от того, в какой форме осуществляется нотариальная деятельность – государственная нотариальная контора или частная практика. В случае государственной нотариальной конторы – это осуществляющее контроль в сфере нотариата Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России), в случае частных нотариусов – нотариальные палаты. При этом контрольные функции должна выполнять каждая нотариальная палата региона Российской Федерации независимо от количества ее членов. В аппарате крупных нотариальных палат существуют отделы (секторы) контроля за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей, которые ведут повседневный контроль за организацией работы нотариусов.

Заинтересованное лицо, считающее неправильным совершенное нотариальное действие или отказ в совершении нотариального действия, вправе подать об этом жалобу в нотариальную палату по месту нахождения официально зарегистрированного помещения нотариальной конторы нотариуса, занимающегося частной практикой.

Так, нотариальные палаты рассматривают обращения и жалобы, связанные с отказами в принятии заявлений для открытия наследственных дел, затягиванием сроков выдачи свидетельств о праве на наследство, отказами в возмещении расходов на похороны. Рассматриваются также жалобы на нотариусов, которые не выдают по требованиям обращающихся лиц постановления об отказе в совершении нотариального действия, направляют для оформления документов вне помещения нотариальной конторы своих сотрудников, проявляют грубость и невнимательность в обращении с людьми и другими действиями.

В связи с поступающими заявлениями и жалобами граждан нотариальная палата может истребовать от нотариуса (лица, замещающего временно отсутствующего нотариуса) представления сведений, касающихся

его профессиональной деятельности, а в необходимых случаях — личных объяснений.

По результатам проведенной нотариальной палатой проверки нотариус может быть привлечен к дисциплинарной ответственности за нарушение норм законодательства при совершении нотариальных действий или при отказе в их совершении.

В тоже время ряд исследователей говорит о недостатках такого механизма контроля за деятельностью нотариусов и нотариальных палат. В частности, к ним следует отнести отсутствие правового механизма осуществления государственного контроля за деятельностью нотариусов и нотариальных палат, разрешения возникающих споров между органами юстиции и нотариальными палатами, а также частичное смешение их функций.

В соответствии с Основами законодательства о нотариате контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, занимающихся частной практикой, осуществляют нотариальные палаты. Считаем, что эта схема саморегуляции все-таки должна предусматривать и определенный контроль за деятельностью палат со стороны органов юстиции. В настоящее же время органы юстиции не могут даже обратиться в суд с ходатайством о лишении нотариуса права заниматься нотариальной деятельностью.

Согласно ч. 2 ст. 34 Основ проверка организации работы нотариуса проводится один раз в четыре года, причем первая проверка организации работы нотариуса, впервые приступившего к осуществлению нотариальной деятельности, проводится не раньше, чем через год после наделения его полномочиями нотариуса [24]. В то же время, как показывает практика применения Основ, контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, их профессиональных обязанностей является одним из самых слабых мест нового закона. Законом не определяются формы и

методы такого контроля, поэтому он нуждается в детализации и совершенствовании.

Отсутствие в законодательстве эффективных механизмов разрешения возникающих споров между органами юстиции и нотариальными палатами подчас приводит к тому, что некоторые вопросы, отнесенные к совместному ведению, не разрешаются, поскольку стороны никак не могут прийти к согласию.

Таким образом, действующее российское законодательство предполагает две основные формы контроля за деятельностью нотариусов: судебный контроль, который заключается в проверке судом правильности совершения нотариального действия или отказа в его совершении, и профессиональный контроль за исполнением нотариусами своих профессиональных обязанностей. К указанным двум основным видам контроля можно также добавить налоговый контроль и контроль органов прокуратуры. В тоже время отсутствие правового механизма осуществления государственного контроля за деятельностью нотариусов и нотариальных палат, разрешения возникающих споров между органами юстиции и нотариальными палатами, частичное смешение их функций, отсутствие в законодательстве эффективных механизмов разрешения возникающих споров между органами юстиции и нотариальными палатами значительно снижают эффективность рассматриваемого вида контроля.

## **Глава 2 Механизм осуществления государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью в Российской Федерации**

### **2.1 Объект и предмет государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью**

Важными элементами содержания государственного контроля за нотариальной деятельностью являются его объект, предмет и субъекты, составляющие единый механизм рассматриваемого контроля. Указанные элементы образуют две тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены подсистемы контроля - контролирующую (различные субъекты, наделенные контрольными полномочиями в сфере нотариальной деятельности) и подконтрольную (лица и их деятельность, в отношении которых осуществляется контроль). Поскольку указанные подсистемы составляют сердцевину, фундамент контрольного механизма, ниже предлагаем остановиться на их анализе более подробно.

Традиционно, цементирующим элементом любого вида контрольной деятельности являются такие категории, как объект и предмет. Именно их характер и специфика определяют полномочия, права и обязанности контролирующих субъектов, существенно влияют на все другие элементы содержания контроля, формируют основные направления их развития и совершенствования. В то же время, несмотря на такое особое значение, среди ученых до сих пор не достигнуто принципиального единства в понимании их сущности, содержания и соотношения между собой. С одной стороны, это обусловлено процессом реформирования отечественной нотариальной системы и переходом к нотариату латинского типа, а затем, появлением новых направлений, форм и методов контроля, разнообразием его объекта и предмета. А с другой - абстрактным характером и теоретической конструкцией рассматриваемых категорий, которые в нормативно-правовых

актах не определяются, не фиксируются в законодательстве, а выделяются только логично, в процессе научного анализа. Однако, изложенное ем в коем случае не умаляет практической ценности научных исследований, посвященных выяснению содержания «объекта» и «предмета» контроля за нотариальной деятельностью, поскольку максимально полное определение и четкое разграничение понятийно-категориального аппарата является залогом эффективности контрольной деятельности в любой сфере.

Проанализировав многочисленные научные источники, мы пришли к выводу, что все научные взгляды на соотношение «объекта» и «предмета» контроля условно можно объединить в три группы.

Сторонники первого подхода фактически отождествляют указанные категории, вкладывая в их понимание одинаковый смысл. Сторонники второго подхода различают между собой «объект» и «предмет», при этом наделяя последний более широким содержанием. Так, например, толковый словарь русского языка С. Ожегова термин «предмет» определяет, как «то, на что (на кого) направлено мнение, действие, объект» [45, с.439].

Сторонники третьего подхода тоже различают между собой рассматриваемые понятия, однако считают «предмет» производной категорией от «объекта». Сразу же заметим, что на сегодня такой подход получил наибольшее распространение именно в юриспруденции, где он практически не подвергается сомнению. Исследуя содержание контроля и надзора над нотариальной деятельностью, мы тоже будем придерживаться указанного подхода, считая «объект» и «предмет» хоть и разными, но взаимосвязанными категориями, которые соотносятся между собой как целое и часть.

Так что же такое «объект контроля и надзора за нотариальной деятельностью» и какой смысл необходимо вкладывать в это понятие? Для того, чтобы дать ответ на поставленный вопрос, проанализируем сначала

сущность таких общих категорий, как «объект» и «объект контроля и надзора».

В наиболее общем смысле, термин «объект» толкуется как «то, что противостоит субъекту, на что направлена его предметно-практическая и познавательная деятельность» [40, с.123]. Обосновывая такое общее представление об объекте, ученые предлагают самые разнообразные вариации определения объекта контроля и надзора в целом, и в конкретной сфере в частности.

Так, например, по мнению некоторых ученых под объектом контроля и надзора необходимо понимать определенные субъекты, на которых направлено контролирующее влияние. При таком подходе, объект отождествляется с организацией, в отношении которого осуществляется контрольная деятельность уполномоченных органов, или же с подконтрольными структурами - юридическими и физическими лицами. Указанный подход к пониманию объекта контроля хотя и имеет в своей основе рациональное основание, однако не может быть использован при анализе объекта контроля и надзора за нотариальной деятельностью из-за своей неполноты и слишком суженного характера. Вместе с тем, его довольно часто можно встретить в исследованиях, посвященных контролю в сфере государственного управления, а также финансовому контролю [31, с.20].

Не менее распространенным является подход, при котором объект контроля отождествляется с определенной деятельностью. Так, например, Е.А. Кочерин под объектом контроля предлагает понимать «деятельность организаций и органов управления» [15, с.18].

Кроме проанализированных выше, в юридической литературе можно встретить еще много подходов к пониманию сущности такой категории, как объект контроля и надзора.

Следующий вопрос, на который стоит обратить внимание в рамках теоретического анализа «объекта контроля и надзора над нотариальной деятельностью», касается разграничения таких понятий, как «объект контроля», «подконтрольный объект» и «подконтрольный субъект», которые довольно часто в научной литературе используются как синонимы. Как правило, термин «подконтрольный субъект» используется для обозначения лиц - юридических или физических - которые находятся под контролем, за деятельностью которых осуществляется контроль. Аналогичный смысл некоторые ученые вкладывают также в термин «объект контроля», отождествляя его с «организацией», в отношении которого осуществляется контрольная деятельность, или же с «подконтрольными структурами».

Мы не согласны с указанным подходом и подчеркиваем целесообразность разграничения таких понятий, как «подконтрольный субъект» и «объект контроля». Последнее имеет более широкий смысл и используется для обозначения не только лица, находящегося под контролем, но также и процесса или состояния, что контролируется. И даже в тех случаях, когда контрольная деятельность направлена непосредственно на конкретное лицо (в нашем случае, например, нотариуса), контроль осуществляется не над ним, как таковым, а над осуществляемой им деятельностью - процессом или результатом.

Исходя из приведенных соображений, в данном исследовании мы предлагаем разграничивать понятия «подконтрольное лицо», под которой понимается лицо, деятельность которого находится под контролем (государственные нотариальные конторы, нотариальные архивы, частные нотариусы, квазинотариальные органы и т.д.), и «объект контроля», как, собственно, и деятельность, которая контролируется.

Итак, суммируя вышеизложенное, мы можем сформулировать собственное видение объекта контроля и надзора за нотариальной деятельностью. По нашему мнению, это общественные отношения,

складывающиеся в сфере организации нотариата в Российской Федерации. На первый взгляд, предложенное нами определение может показаться слишком узким и ограниченным. Однако, именно благодаря своей лаконичности, оно позволяет учесть все аспекты реализации контрольной функции в рассматриваемой сфере: и собственно нотариальную деятельность, и процесс организации органов нотариата, и непосредственное совершение нотариальных действий, и собственно субъектов, оказывающих нотариальные услуги.

Определение объекта контроля за нотариальной деятельностью как общественных отношений, складывающихся в сфере организации нотариата, обуславливает необходимость более подробно остановиться на характеристике последнего.

Сразу же заметим, что в современной юридической литературе термин «нотариат» не имеет однозначного толкования. Наиболее распространенным, конечно, остается определение нотариата, согласно которому он рассматривается как система органов и должностных лиц, которым возложена обязанность удостоверить права, а также факты, имеющие юридическое значение, и совершать другие нотариальные действия, предусмотренные законом, с целью предоставления им юридической достоверности. При этом очевидна моральная устарелость подобной дефиниции нотариата, а также тот факт, что оно не отражает ни правовой природы современного нотариата, ни те задачи, которые сегодня стоят перед нотариусами. Так, на первый план выдвигается организационная структура и общая направленность нотариата как системы органов и должностных лиц, призванных совершать ряд нотариальных действий. Вместе с тем, вообще игнорируется неразрывную правовую связь нотариата со специальной процедурой, а не подчеркивается административно-правовой характер взаимоотношений нотариальных органов с государством.

Эти и другие недостатки ориентируют ученых на совершенствование законодательного определения нотариата и обоснование в научных исследованиях все новых и новых авторских трактовок. Детальный анализ научной литературы, посвященной указанному вопросу, позволил нам выделить два наиболее распространенных подхода к пониманию нотариата: широкое и узкое.

Сторонники широкой трактовки нотариата рассматривают его сразу с нескольких позиций. Например, как:

- 1) систему государственных органов (нотариальных контор) и должностных лиц (нотариусов), на которых законом возложено выполнение определенных правовых нотариальных действий;
- 2) отрасль права, нормы которой регулируют общественные отношения, связанные с деятельностью нотариальных органов;
- 3) специальный учебный курс, предметом которого является исследование деятельности нотариальных органов [21, с.3].

Очень схожий подход в своем исследовании использует также И.Г.Черемных, который выделяет следующие значения нотариата:

- 1) как система органов, осуществляющих функцию государства по защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц и общества в целом, наделенных в соответствии с законодательством властными полномочиями;
- 2) как правовой институт, призванный обеспечить стабильность гражданского оборота, а также защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц с помощью нотариальных действий;
- 3) как отрасль законодательства, нормами которой регулируется нотариальная деятельность;
- 4) как учебный курс, предметом которого является изучение вопросов нотариального производства и деятельности его участников в нотариальной сфере [43, с.99].

В целом мы разделяем точку зрения тех ученых, которые обосновывают широкий подход к пониманию нотариата как сложного правового института, и предлагаем его исследовать сразу с нескольких позиций:

- 1) как системы органов и должностных лиц;
- 2) как отрасли права;
- 3) как отрасли законодательства;
- 4) как научной и учебной дисциплины.

Среди сторонников узкой трактовки нотариата наблюдается более широкая вариативность научных дефиниций.

Так, например, одна группа ученых сводит нотариат к определенной институциональной (организационной) системе специальных субъектов, объединенных общей целью - предоставление нотариальных услуг. Такой подход был наиболее распространен среди ученых советского времени, которые определяли нотариате как «систему государственных органов и должностных лиц, на которых возложено совершение нотариальных действий». Нотариальные органы, как правило, рассматривались как органы государственного управления, а сама нотариальная деятельность - как административная [1, с.16].

Вторая группа ученых в основу определения нотариата кладет его превентивную, правоохранительную направленность. При таком подходе нотариат определяется как «правовой институт, призванный обеспечивать внесудебную охрану и защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, территориальных общин, а также государства путем совершения в пределах бесспорных правоотношений нотариальных действий уполномоченными на то органами и должностными лицами»; или как «структура нотариальных органов, на которую возлагается правоохранительная и правозащитная государственная функция, которая должна осуществляться в соответствии с содержанием нотариального

процесса и предусмотренной действующим законодательством процедуры» [36].

К сожалению, ограниченный объем данной работы не позволяет нам достаточно полно проанализировать все обоснованные в научной литературе подходы к определению нотариата, тем более, что это выходит за рамки очерченного нами предмета исследования и требует отдельного научного анализа. В связи с этим, предлагаем сформулировать собственную дефиницию нотариата, которая максимально полно отражала его специфические черты как объекта контроля и надзора в указанной сфере правового регулирования.

Итак, по нашему мнению, нотариат в РФ - это публично-правовой институт, предусматривающий деятельность уполномоченных на то органов и должностных лиц, направленную на обеспечение внесудебной охраны и защиты гражданских прав и законных интересов физических и юридических лиц, территориальных общин и государства в пределах бесспорных правоотношений путем совершения нотариальных действий. Предложенное нами определение не претендует на законодательное закрепление, однако позволяет охватить все аспекты нотариата, к которому стремится контрольная функция государства.

Следующий аспект, который тесно связан с предыдущим и требует более детального анализа, - это понимание сущности такого понятия, как «нотариальная деятельность», ведь именно оно лежит в основе сформулированного нами определения нотариата.

Сразу же заметим, что нотариат и нотариальная деятельность - это разные, хотя и взаимосвязанные понятия. Они соотносятся между собой как правовой институт и система правоотношений, возникающих в связи с деятельностью уполномоченных на то органов и должностных лиц по предоставлению нотариальных услуг. В то же время, сама дефиниция

«нотариальная деятельность» является более сложной в понимании, чем это кажется на первый взгляд.

Прежде чем сформулировать дефиницию исследуемой категории, предлагаем сначала хотя бы коротко остановиться на характеристике ее основных черт и специфических свойств.

Проанализировав многочисленные научные источники, мы пришли к выводу, что нотариальная деятельность является разновидностью правоприменительной, юрисдикционной деятельности. Она имеет целый ряд тождественных с ней признаков одновременно отличается от других смежных видов деятельности.

Во-первых, нотариальная деятельность имеет много общих черт с правоохранительной деятельностью. В частности, она направлена на обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, территориальных общин и государства.

Во-вторых, нотариальная деятельность имеет публично-правовой характер. Это означает, что совершенные нотариальные действия приобретают официальное признание от имени государства (публичной силы). Нотариус без уважительных причин не может отказать лицу в совершении нотариальных действий. Это его прямая обязанность. Таким образом, нотариальная деятельность обеспечивает баланс публичных и частных интересов.

В-третьих, нотариальная деятельность имеет наибольшее сходство с судебной деятельностью. Так, она осуществляется от имени государства специально уполномоченными субъектами. И даже тот факт, что правом совершать нотариальные действия наделяются в равной степени как частные, так и государственные нотариусы, а также квазинотариальные органы, не влияет на правовую природу нотариальной деятельности. Нотариальные акты имеют одинаковую степень юридической силы, независимо от субъектов, которые их удостоверяют.

В-четвертых, так же, как и судебная деятельность, нотариальная деятельность имеет четко установленную общеобязательную процессуальную форму осуществления, обеспечивает единство и адекватность правового содержания и юридической формы договора или иной юридически значимого действия. Закон достаточно подробно регулирует порядок и процедуру совершения нотариальных действий, несоблюдение или нарушение которых может служить основанием для признания нотариального акта недействительным и его дальнейшей отмены.

В-пятых, сущность нотариальной деятельности, так же, как и судебной, заключается в осуществлении контрольной функции по соблюдению законности в гражданских правоотношениях. В то же время, в отличие от судебного, нотариальный контроль носит предварительный характер, поскольку осуществляется при условии отсутствия спора о праве. Следовательно, он направлен на юридическое признание субъективных гражданских прав в целях предотвращения возможного их нарушения, а не на решение юридического конфликта, установления правонарушителя и применения к нему соответствующих мер воздействия.

Вместе с тем, кроме проанализированных выше общих признаков, нотариальная деятельность характеризуется рядом специфических особенностей:

1. Основное содержание нотариальной деятельности заключается в закреплении субъективных гражданских прав, предоставлении официальной силы, подтверждение достоверности юридических прав, фактов и документов. Таким образом нотариусы способствуют физическим и юридическим лицам в осуществлении их субъективных прав, предоставляя им публичную силу и официальное признание от имени государства, то есть обеспечивают их реализацию. Т.е. нотариат осуществляет делегированный от имени государства контроль в сфере гражданского оборота.

2. Предметом нотариальной деятельности являются бесспорные дела, в отличие от судебной деятельности, предметом которой являются споры о праве гражданском. Таким образом, нотариальная деятельность направлена не на непосредственную защиту прав и свобод физических и юридических лиц, а на недопущение их нарушения в будущем. Заверяя те или иные документы или факты, нотариус предотвращает споры о праве, решение которых отнесено к компетенции суда, тем самым уменьшая нагрузку на судебную систему.
3. Высокая степень достоверности, которая предоставляется нотариальным документам, обуславливает установление усиленного контроля за соблюдением законности при осуществлении нотариальной деятельности. Такой контроль является многоуровневым, всеобъемлющим, и осуществляется разветвленной системой государственных и негосударственных субъектов.
4. Нотариальная деятельность имеет профессиональный характер, что обусловлено повышенными требованиями, которые предъявляются к нотариальным документам, а также постоянным развитием и совершенствованием гражданского законодательства. В связи с этим, Законом установлены определенные «фильтры», которые обеспечивают допуск к должности нотариуса только высококвалифицированных специалистов.
5. В отличие от других видов юридической деятельности (в частности, предоставления адвокатских услуг), нотариальная деятельность не является предпринимательской и не преследует цель получения прибыли. И даже тот факт, что правом совершать нотариальные действия наделяются частные нотариусы, не дает оснований относить их деятельность к предпринимательской.
6. Действующим законодательством установлены ужесточённые требования по соблюдению организационных основ нотариальной

деятельности. В частности, это касается обустройства рабочего места нотариуса (нотариальной конторы), ведение нотариального делопроизводства, страхования риска профессиональной ответственности нотариуса и тому подобное.

Основываясь на определенных выше характерных признаках нотариальной деятельности, мы можем сформулировать ее авторскую дефиницию, которая позволит нам лучше понять ее сущность как объекта контроля и надзора.

Таким образом, под нотариальной деятельностью мы предлагаем понимать осуществляемую от имени государства публично-правовую, профессиональную деятельность нотариусов и других уполномоченных государством лиц, направленную на обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, территориальных общин и государства путем удостоверения бесспорных прав, а также фактов, имеющих юридическое значение, совершение других нотариальных действий, предусмотренных действующим законодательством, с целью предоставления им юридической достоверности и официального признания.

Предложенная нами дефиниция еще раз подчеркивает важное практическое значение нотариальной деятельности, свидетельствует о необходимости проведения усиленного государственного контроля и надзора в этой сфере, а также о его важную практическую значимость.

Следующий вопрос, который необходимо рассмотреть в рамках исследования содержания контроля и надзора за нотариальной деятельностью, касается характеристики предмета такого контроля.

В первую очередь стоит отметить, что на сегодня в юриспруденции наиболее распространенным является подход, при котором предмет контроля и надзора рассматривается как производная категория от объекта контроля и надзора. То есть объект и предмет контроля большинство ученых соотносят между собой как целое и часть. В то же время, по поводу понимания

сущности и содержания предмета их мнения расходятся. В подавляющем большинстве случаев это обусловлено спецификой конкретного вида контроля исследуемого и личными видениями ученых. Однако, иногда обоснованные ими подходы не имеют ничего общего с общетеоретическим пониманием категории «предмет», что порождает терминологическую путаницу и неопределенность.

Поскольку, как было указано выше, контроль за нотариальной деятельностью является одной из основных функций государственного управления, при выяснении его предмета необходимо исходить из общего понимания предмета контроля и надзора в государственном управлении, который, в свою очередь, исходит из общетеоретического понимания такой категории, как «предмет».

Большинство энциклопедических словарей под «предметом» понимают «Отдельную часть, единицу существующего; все то, что может находиться в соотношении или владеть любым свойством» [40, с.356].

Исходя из такого общетеоретического понимания, предмет контроля и надзора в государственном управлении определяется учеными, как правило, как управленческие правоотношения. И хотя подход, при котором предмет контроля рассматривается как конкретные (непосредственные, фактические) правоотношения является логичным и взвешенным, не все ученые в своих исследованиях, посвященных характеристике контроля в различных сферах государственного управления, придерживаются именно его. В первую очередь, это связано с поверхностным анализом такого важного элемента контроля, как предмет, которому в большинстве работ не уделяется должного внимания. Как следствие, в качестве предмета контроля называются самые разные категории.

По нашему мнению, ни документация, ни материальные и нематериальные вещи не могут выступать в качестве предмета контроля и надзора, так же как им не могут быть конкретные показатели деятельности

подконтрольных субъектов. Дело в том, что все они являются лишь источником получения информации о деятельности подконтрольных субъектов, но отнюдь не предметом контроля.

Не совсем точным мы считаем также определения предмета государственного контроля за нотариальной деятельностью, в свое время предложила Н.В. Карнарук. По ее мнению, таким предметом являются отдельные проявления нотариальной деятельности материального (в частности документального) или нематериального характера, что в целом характеризует ее эффективность [14]. В предложенном определении автор, с одной стороны, неоправданно детализирует предмет контроля, сводя документальные материальные проявления нотариальной деятельности фактически к источникам получения информации, что, как было отмечено выше, является необоснованным. С другой стороны, за пределами предмета контроля остался целый ряд общественных отношений, которые не выходят за указанные автором рамки. Это, например, организация нотариальной деятельности, допуск к должности нотариуса и тому подобное.

Таким образом, суммируя вышеизложенное, а также учитывая специфику нотариальной деятельности, мы предлагаем отдельно определить основной и дополнительный предмет контроля в указанной сфере.

Основной предмет контроля и надзора за нотариальной деятельностью составляют непосредственные (фактические) правоотношения, возникающие по поводу соблюдения установленного законом порядка и правил:

- 1) допуска граждан к осуществлению нотариальной деятельности;
- 2) организации нотариальной деятельности государственных нотариальных контор, государственных нотариальных архивов, частных нотариусов;
- 3) совершение нотариальных действий государственными и частными нотариусами, а также другими уполномоченными на это должностными лицами;

- 4) предоставление дополнительных услуг правового и технического характера, которые не связаны с совершаемыми нотариальными действиями, и взимания платы за их предоставление;
- 5) ведение нотариального делопроизводства, отчетности и архива нотариуса;
- 6) выдачи и аннулирования свидетельства о праве на занятие нотариальной деятельностью;
- 7) остановки и прекращения частной нотариальной деятельности.

Дополнительным предметом контроля и надзора за нотариальной деятельностью являются:

- 1) общий профессиональный уровень нотариуса;
- 2) соблюдение нотариусами финансового и налогового законодательства;
- 3) соблюдение нотариусами установленных ограничений, связанных с осуществляемой нотариальной деятельностью;
- 4) соблюдение нотариусами правил хранения и разглашение нотариальной тайны;
- 5) соблюдение нотариусами правил профессиональной этики и антикоррупционного законодательства и т.д.

Четкое определение составляющих предмета контроля, а также их дифференциация на основные и дополнительные имеет важное практическое значение:

Во-первых, благодаря этому отрицается сама возможность установления тотального государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью. Одной из определяющих особенностей контрольной деятельности в сфере нотариата является то, что она касается не всех, а только наиболее важных характеристик подконтрольного института, отдельных параметров осуществления нотариальной деятельности некоторых ее количественных и качественных характеристик.

Во-вторых, такой подход к определению предмета контроля и надзора за нотариальной деятельностью позволяет более глубоко исследовать следующий элемент его содержания - субъектов, на которых возлагается реализация контрольных полномочий в указанной сфере. Предмет контроля напрямую влияет не только на систему таких субъектов, их дифференциацию на основные и вспомогательные, но также и на границы и характер их компетенции. В связи с этим, далее в данной главе мы более подробно проанализируем этот вопрос.

## **2.2 Органы общей компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью**

В общефилософском смысле «объект» означает категорию, которая «противостоит субъекту» и находится с ним в прямой взаимосвязи. В предыдущем параграфе данной работы мы доказали наличие прямой и обратной связи между объектом, предметом и субъектами контроля и надзора, что позволяет рассматривать их как элементы, которые составляют сердцевину, основу структуры контроля и надзора за нотариальной деятельностью, определяют его содержание и направленность.

Наличие взаимосвязей между объектом и субъектами контроля и надзора объединяет их в едином процессе контрольной деятельности, указывает пути достижения ее целей. Так, прямая связь между объектом и субъектом предполагает непосредственное контролирующее влияние последнего, в результате осуществления которого выполняются задачи и достигается цель контрольной деятельности в сфере нотариата, обеспечивается функционирование и развитие данного института согласно модели, определенной законодателем. Обратное влияние предусматривает корректировки контрольной деятельности субъектов, четкое установление

его границ и порядка реализации контрольных полномочий в зависимости от специфических особенностей конкретного предмета контроля.

Итак, из вышеизложенного можно сделать вывод, что объект и предмет контроля и надзора определяют характер и направленность контролирующего воздействия, а также систему субъектов контроля и надзора за нотариальной деятельностью. Учитывая особую роль, которая отводится субъектам в системе контроля и надзора за нотариальной деятельностью, в данном параграфе предлагаем более подробно остановиться на характеристике этого важного структурного элемента.

Проблема однозначного толкования категориального аппарата здесь осложняется одновременным использованием сходных по звучанию, но различных по смысловой нагрузке терминов, в частности, таких как «субъект контрольных правоотношений», «субъект контроля», «субъект контрольной деятельности», «субъект, наделенный контрольными полномочиями», «контрольные органы», «контролирующий субъект», «подконтрольный субъект» и тому подобное.

По нашему мнению, при решении данного вопроса необходимо исходить из следующего:

1. Наиболее широкое значение из всех приведенных выше дефиниций имеет термин «субъект контрольных правоотношений», поскольку он включает в себя две взаимосвязанные составляющие: субъектов, на которых возложено осуществление контрольных полномочий, и субъектов, в отношении которых такие контрольные полномочия осуществляются;
2. Термин «подконтрольный субъект», как правило, используется для обозначения субъектов, деятельность которых контролируют. В нашем случае этот срок частично совпадает с термином «объект контроля», поскольку отдельные аспекты деятельности лиц, на которых

возлагается осуществление нотариальной деятельности, являются отдельными составляющими предмета контроля в указанной сфере;

3. Такие термины, как «субъект контрольной деятельности», «субъект, наделенный контрольными полномочиями», «надзорные органы», «контролирующий субъект» по своему содержанию фактически тождественными и используются для обозначения определенных государством носителей контрольно-надзорных полномочий.

С учетом приведенных соображений, а также во избежание терминологической путаницы, в нашем исследовании мы предлагаем использовать такой термин, как «субъект осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью», который, по нашему мнению, является более взвешенным с лингвистической точки зрения.

Так кто же такой субъект осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью? Для того, чтобы дать ответ на поставленный вопрос, необходимо, в первую очередь, определить характерные черты, присущие данному элементу системы контроля за нотариальной деятельностью.

Во-первых, это уполномоченные государством субъекты. Контроль и надзор за нотариальной деятельностью осуществляется только четко определенными в действующем законодательстве государственными органами и должностными лицами. Такие субъекты или непосредственно создаются государством (является частью государственного аппарата), или действуют по его поручению. Государство не только наделяет их необходимыми властными контрольными полномочиями, но также создает все необходимые условия для их реализации.

Во-вторых, границы контрольных полномочий, конкретные права и обязанности контролирующих органов, принципы, формы и методы их деятельности имеют соответствующее законодательное закрепление. Контролирующий субъект не вправе выходить за пределы своей

компетенции, а также использовать предусмотренные в законе способы и приемы. Нарушение этого правила может быть расценено как незаконное вмешательство в нотариальную деятельность, за что предусмотрена соответствующая юридическая ответственность.

В-третьих, «субъект осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью» - это обобщенный термин, используемый для обозначения не какого одного конкретного субъекта, а целостной системы контролирующих субъектов. К такой системе входят как различные органы и организации, так и должностные лица, а также общественность. При этом, с целью обеспечения надлежащей организации контрольной деятельности в сфере нотариата, законодатель четко разграничивает компетенцию контролирующих субъектов, закрепляя за каждым из них один или несколько однородных составляющих элементов предмета контроля. Такой подход позволяет избежать дублирования и формализма при реализации контрольных полномочий, а также повысить уровень ответственности за функциональное состояние конкретной группы элементов контроля.

В-четвертых, субъекты осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью осуществляют последовательную и целенаправленную контрольную и надзорную деятельность. Реализация контрольных полномочий всегда имеет организованный, плановый, последовательный характер и не допускает хаотичности и спонтанности. Все контрольные и надзорные действия хоть и отличаются между собой по методике их проведения, однако в конечном счете направлены на достижение общей цели - повышение качества и эффективности организации и функционирования нотариата.

Основываясь на определенных выше чертах субъекта осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью, мы можем сформулировать его авторскую дефиницию.

Итак, под субъектами осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью необходимо понимать целостную систему уполномоченных государством органов, учреждений, организаций, должностных лиц, общественности, осуществляющих последовательную и целенаправленную контрольную и надзорную деятельность на основании и в пределах, установленных в действующем законодательстве, направленную на повышение качества и эффективности организации и функционирования нотариата.

Определившись с понятием «субъектов осуществления контроля за нотариальной деятельностью» логично будет перейти к анализу их системы, что является необходимым условием определения роли и места каждого субъекта в системе контроля, характеристики их полномочий, форм и методов деятельности, а также выявления основных недостатков в их работе и обоснования наиболее оптимальных путей их устранения.

Как мы уже отмечали выше, субъекты осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью в своей совокупности образуют целостную многоуровневую организационно-правовую систему. В то же время, следует отметить, что сегодня такая система, так же как и функции и полномочия отдельных взятых субъектов, находится на стадии своего становления и развития, что обусловлено активизацией реформирования преобразований в отечественном нотариате.

Очевиден тот факт, что уже в ближайшем будущем произойдет смена векторов контрольной деятельности, логическим следствием которой будет перераспределение контрольных полномочий между различными субъектами, модернизация существующих и появление новых форм и методов контроля.

Проанализировав законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты, мы пришли к выводу, что на сегодня контрольными и надзорными полномочиями в сфере нотариата наделены значительное

количество различных по своему правовому статусу органов и должностных лиц. Традиционно, для удобства их анализа используются различные классификационные системы. Взяв за основу наиболее распространены в научной литературе классификации субъектов, мы разработали собственную многоуровневую классификацию субъектов осуществления контроля и надзора за нотариальной деятельностью.

1. По принадлежности к одной из ветвей государственной власти. По этому критерию ученые, как правило, распределяют контролирующие органы на те, что представляют контроль со стороны законодательной, исполнительной и судебной власти [35, с. 32-36]. Мы не можем в полной мере согласиться с таким подходом и считаем его таким, что существенно сужает пределы контроля в сфере нотариальной деятельности. В частности, за пределами системы субъектов контроля остаются такие важные субъекты, как Президент РФ (не принадлежит ни к одной из ветвей власти), а также органы, осуществляющие корпоративный (Федеральная нотариальная палата) и общественный контроль.
2. По критерию наличия властных полномочий. По этому критерию ученые выделяют две группы субъектов контроля: те, которые наделены властными полномочиями, то есть по сути реализуют управленческую функцию, и те, которые лишены их, но наделены другими полномочиями в сфере нотариальной деятельности [37, с. 173]. В целом, в таком подходе есть рациональное основание. Вместе с тем он целесообразен для исследования не контроля за нотариальной деятельностью, а именно государственного регулирования в этой сфере, поскольку не позволяет охватить все разнообразие контролирующих субъектов (в частности, за его пределами остается корпоративный и общественный контроль, который не может быть отнесен к одному из названных выше разновидностей).

3. В зависимости от назначения субъекта контроля и надзора. По этому критерию ученые, как правило, распределяют контролирующие органы на те, для которых контроль является лишь одним из многих направлений их деятельности, и тех, для которых это основная деятельность.

4. По объему контрольных полномочий. Это наиболее распространенный критерий классификации субъектов контроля, согласно которому ученые разделяют их несколько больших групп. В соответствии с данным критерием можно выделить органы общей компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью, и органы специальной компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью. Считаем деление по данному критерию наиболее простым и оптимальным, поэтому в дальнейшем будем рассматривать вышеуказанные субъекты исходя из данной классификации.

Общий контроль и надзор за нотариальной деятельностью осуществляют органы широкой компетенции по отношению к предмету контроля и надзора - организации и осуществлению нотариальной деятельности. Такими органами являются:

- 1) суд, в рамках осуществления судебного контроля за нотариальной деятельностью;
- 2) Президент РФ;
- 3) прокуратура, как орган общего надзора;
- 4) налоговые органы, которые осуществляют общий налоговый контроль, безотносительно к объекту контроля.

Согласно ст. 33 Основ законодательства Российской Федерации «О нотариате» от 11.02.1993г. как отказ в совершении нотариального действия, так и неправильность этого действия по существу может быть обжалована в судебном порядке [24]. Постановлением Конституционного Суда РФ от 19

мая 1998 г. №15-П данное положение признано не противоречащим Конституции РФ.

Закон не делает каких-либо исключений для отдельных нотариальных действий - все они обжалуются в порядке особого производства. Специфика особого производства заключается в отсутствии спора о праве и материально-правового требования одного лица к другому.

Судебный порядок обжалования действий нотариуса детально регламентирован в ст. 49 Основ законодательства Российской Федерации «О нотариате» [24]. Действуют также разъяснения Пленума Верховного Суда РСФСР №1 от 17 марта 1981г. «О практике применения судами законодательства при рассмотрении дел по жалобам на нотариальные действия или на отказ в их совершении» в редакции постановления Пленума Верховного Суда РФ №11 от 21 декабря 1993г.

В судах, прежде всего, возникают вопросы о подведомственности дел, связанных с жалобами на действия нотариуса, которые он совершил при заключении его клиентами разного рода сделок в области хозяйственного оборота, когда их участниками были предприятия и организации как хозяйствующие субъекты.

На практике нередки были случаи, когда судьи отказывали в принятии заявлений, полагая, что такого рода требования подлежат рассмотрению в арбитражном суде, так как участники хозяйственных отношений - юридические лица и по субъектному составу такие правоотношения подлежат рассмотрению именно этим судом. Однако, современная судебная практика, также однозначно стоит на позиции что ст. 33 АПК РФ не относит к подведомственности арбитражных судов иски о признании незаконными действий нотариуса, обжаловать действия которого заинтересованное лицо должно в суд общей юрисдикции по правилам главы 37 ГПК РФ (ст. 310 ГПК РФ) [10].

Таким образом, споры с участием нотариусов арбитражным судам не подведомственны, поскольку в соответствии со ст. 1 Основ нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли [24].

В целом, в условиях, когда российское законодательство о нотариате нередко содержит пробелы, конкуренцию норм, именно российским судам принадлежит право толкования той или иной нормы права для правильной правоприменительной практики и их применения при разрешении правовых конфликтов. В этом заключается важность судебного контроля за нотариальной деятельностью.

Что касается президентского контроля над нотариатом, Президент РФ, как гарант Конституции РФ, и должностное лицо, наделенное широкими полномочиями по формированию и регулированию деятельности исполнительных органов государственной власти.

Прокуратура, как орган общего надзора, также относится к органам общей компетенции, осуществляющие государственный надзор за нотариальной деятельностью. З.Р. Якупов относит прокурорский надзор к одной из форм социального контроля, который, однако, отличается от других видов социального контроля, осуществляемых государственными органами, своими правовыми средствами обнаружения и устранения нарушения законов и целевому назначению [50].

Для большинства других государственных органов контроль составляет лишь одну из форм их деятельности по решению многих задач, поставленных перед ними. Для прокуратуры же надзор за соблюдением и применением законов в значительной мере определяет содержание и специфику ее основной деятельности.

Налоговые органы осуществляют общий налоговый контроль, безотносительно к объекту контроля. Контроль за соблюдением налогового

законодательства они осуществляют в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Так, порядок проведения налоговых проверок установлен ст. 87-89 Налогового кодекса Российской Федерации:

«Налоговые органы проводят следующие виды налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов и налоговых агентов:

- 1) камеральные налоговые проверки;
- 2) выездные налоговые проверки.

Целью камеральной и выездной налоговых проверок является контроль за соблюдением налогоплательщиком, плательщиком сборов, плательщиком страховых взносов или налоговым агентом законодательства о налогах и сборах» [20].

«Камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций (расчетов) и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа. Специальная декларация, представленная в соответствии с Федеральным законом «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и (или) прилагаемые к ней документы и (или) сведения, а также сведения, содержащиеся в указанной специальной декларации и (или) документах, не могут являться основой для проведения камеральной налоговой проверки.

Выездная налоговая проверка проводится на территории (в помещении) налогоплательщика на основании решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа.» [20].

Рядовая проверка работы нотариуса проводится 1 раз в 4 года. При этом если нотариус впервые приступил к своим обязанностям, то проверка

его деятельности должна быть проведена через год с момента наделения его соответствующими полномочиями. Каждый нотариус обязан предоставить лицу, уполномоченному на проведение проверки, все документы и сведения, которые отражают процесс взаимодействия и расчетов с физическими и юридическими лицами в течение отчетного периода.

Таким образом, к органам общей компетенции, осуществляющим государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью, относятся суд, в рамках осуществления судебного контроля за нотариальной деятельностью; Президент РФ, как гарант Конституции РФ, и должностное лицо, наделенное широкими полномочиями по формированию и регулированию деятельности исполнительных органов государственной власти; прокуратура, как орган общего надзора; налоговые органы, которые осуществляют общий налоговый контроль, безотносительно к объекту контроля. Особенно важна роль судебного контроля, поскольку в условиях, когда российское законодательство о нотариате нередко содержит пробелы, конкуренцию норм, именно российским судам принадлежит право толкования той или иной нормы права для правильной правоприменительной практики и их применения при разрешении правовых конфликтов.

### **2.3 Органы специальной компетенции, осуществляющие государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью**

К органам специальной компетенции, осуществляющим государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью, относятся органы специальной (профессиональной) компетенции по отношению к нотариату. Таковыми органами являются органы Министерства юстиции Российской Федерации, а также Федеральная нотариальная палата.

Минюст России осуществляет свои полномочия в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации,

утвержденном Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» № 1313 от 13.10.2004.

В тоже время, полномочия нотариальных палат фактически таких законодательных ограничений не имеют. Рассмотрим данный вопрос более детально.

Статья 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате устанавливает, что нотариальные палаты организует свою работу на принципах самоуправления [24]. При этом Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.1996, регулирующий деятельность нотариальных палат, не содержит порядка осуществления некоммерческой организацией контроля за деятельностью своих членов [38].

Л.Ф. Лесницкая отмечает, что «контроль за деятельностью частнопрактикующих нотариусов отличает нотариальную палату от общественных объединений и дает основание для вывода о том, что законодательства Российской Федерации о нотариате установили самостоятельный вид (форму) некоммерческой организации, отличный от общественных объединений, союзов, ассоциаций и других видов некоммерческих организаций, близкий к саморегулируемым организациям» [16].

При этом, как мы уже отмечали ранее, нотариус осуществляет публично-правовые функции. Поэтому основным вопросом, не урегулированным действующим законодательством России, является возможность контроля некоммерческой организацией за деятельностью лиц, осуществляющих публичные функции.

В научной доктрине возможность контроля нотариальных действий некоммерческими организациями обосновывается тем, что несмотря на осуществление публичной функции, нотариат является институтом гражданского общества [3].

Важным в данном случае является вопрос о деятельности нотариальной палаты в отсутствие нормативных документов Минюста России по вопросам контроля и надзора.

Методическими рекомендациями по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей, утвержденными решением Правления Федеральной нотариальной палаты 17 июня 2005 г., к предмету проверки относится в том числе и законность совершения нотариальных действий. При этом согласно указанным рекомендациям перечень вопросов, относящихся к предмету проверки нотариальными палатами, не ограничен [17].

Вместе с тем регулирование вопроса контроля публичных институтов локальными актами является в настоящее время скорее исключением из правил. Считаем, что данный вопрос может быть решен в новом федеральном законе «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации».

Считаем важным также предусмотреть в будущем ФЗ «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» юридическую ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей, превышение полномочий.

Так, в настоящее время должностные лица нотариальных палат не наделены федеральным законодательством ответственностью за ненадлежащее исполнение обязанностей, превышение полномочий, в отличие от государственных служащих. Кроме того, существует судебная практика, которая может свидетельствовать о наличии конфликта интересов при осуществлении нотариальной палатой как профессионального объединения нотариусов контроля за деятельностью отдельных нотариусов [8].

Следует согласиться с точкой зрения, согласно которой «к предмету контрольной деятельности нотариальных палат должно относиться: участие в

работе комиссий палаты, в общем собрании членов палаты, уплата членских взносов и иных обязательных платежей, соблюдение требований устава и норм кодексов профессиональной чести. Предметом контроля могут являться: контроль исполнения нотариусами профессиональных обязанностей; контроль за исполнением правил нотариального делопроизводства; судебный контроль за совершением нотариальных действий» [8].

При этом имеющаяся судебная практика свидетельствует о недостаточном нормативном правовом регулировании вопроса о контроле за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей, а также о неоднородной оценке актов нотариальных палат [8].

Согласимся с позицией Г.К. Шарова о том, что в одной сфере профессиональной деятельности должны существовать единые стандарты, в отсутствие которых остаются «двойные стандарты, неразбериха, бесконтрольность на рынке юридических услуг и благодатная почва для коррупции» [46].

Таким образом, к органам специальной компетенции, осуществляющим государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью, относятся органы Министерства юстиции Российской Федерации, а также Федеральная нотариальная палата. Минюст России осуществляет свои полномочия в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» № 1313 от 13.10.2004. В тоже время, полномочия нотариальных палат фактически таких законодательных ограничений не имеют. Судебная практика свидетельствует о недостаточном нормативном правовом регулировании вопроса о контроле за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей, а также о неоднородной оценке актов нотариальных палат. Считаем, что данные законодательные пробелы должны

быть решены путем принятия нового федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации», который бы, в частности, установил единые стандарты в сфере нотариальной деятельности и сменил морально устаревший закон от 1993 г. «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате».

### **Глава 3 Пути совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью**

#### **3.1 Зарубежный опыт совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью**

Анализируя зарубежный опыт совершенствования государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, следует отметить, что в научной доктрине, выделяют два типа нотариальных систем: англосаксонский (common law) и латинский (civil law). В основу отнесения нотариальной системы отдельно взятой страны в один из вышеупомянутых типов лежит, несколько критериев: это и метод их правового регулирования, и роль нотариата в обеспечении прав граждан. В то же время, одним из принципиальных отличий является специфика организационно-правового механизма осуществления государственного контроля за нотариальной деятельностью, имеет особое значение в аспекте данного исследования.

Ниже предлагаем более подробно остановиться на исследовании англосаксонского и латинского типов нотариальных систем, основное внимание при этом уделив специфике реализации механизма контроля за нотариальной деятельностью.

Англосаксонский тип. К первому типу нотариальных систем относятся нотариальные системы таких стран, как США, Великобритания, Австралия, Кипр, Индия, Сингапур, Малайзия, Канада и ниши. Характерной чертой нотариальных систем англосаксонского типа является совмещение

деятельности нотариуса с деятельностью адвоката. Иногда функции нотариусов выполняют лица, которые даже не имеют юридического образования.

Следовательно, говорить о наличии жесткой системы контроля за допуском к профессии нотариуса в этих странах нельзя.

Компетенция нотариуса является сравнительно незначительной и сводится, как правило, к удостоверению документов, подтверждение подлинности подписей и верности перевода, составления доверенностей и документов для использования за границей. При этом даже удостоверенный нотариусом документ не имеет полной доказательной силы и требует проверки фактов, изложенных в соглашении. Он с легкостью может быть опровергнут показаниями свидетелей.

Таким образом, нотариальное удостоверение всех сделок базируется на презумпции судебного разбирательства, что является основной причиной возникновения правовых споров, количество которых варьируется в пределах 25-30% от заключенных сделок по сравнению с 5% в странах латинского типа [11].

Итак, в странах англосаксонского типа нотариальных систем роль нотариусов в обеспечении правомерности и уравновешенности гражданско-правовых сделок и в досудебном решении правовых конфликтов является незначительной. Соответственно, недостаточно развита и функция государственного контроля за нотариальной деятельностью, хотя полностью отрицать ее существование не стоит. С целью обоснования такого вывода, ниже предлагаем более подробно остановиться на характеристике административно-правового механизма контроля за нотариальной деятельностью в некоторых странах англосаксонского типа.

США. В большинстве штатов США, так же, как и в других странах англосаксонского типа, профессия «нотариус» не имеет ничего общего с аналогичной профессией в странах латинского типа, хотя для ее обозначения

используется синонимично тождественный термин «notary public». Функции нотариусов здесь выполняют профессиональные юристы - адвокаты, которые не осуществляют публичные функции, а являются представителями конкретной стороны. Как правило, кроме нотариальной им разрешается заниматься другой деятельностью. В то же время, в некоторых штатах (например, в Пенсильвании) нотариусу запрещается занимать любые должности и получать заработную плату в органах законодательной, исполнительной, судебной власти, за исключением местных органов управления, мирового суда и конгресса [7]. Кроме профессиональных нотариусов, нотариальные действия вправе совершать и другие лица. Во-первых, это судьи, офицеры военных формирований, в том числе иностранных, военные прокуроры и тому подобное. Полномочия указанных лиц на совершение нотариальных действий определена законом и не требует дополнительного подтверждения. Во-вторых, это лица, которые для совершения нотариальных действий должны получить специальное разрешение (например, начальники тюрем).

Американские нотариусы не свидетельствуют правильность фактов, изложенных в документе, а лишь удостоверяют подписи на них. Поэтому, такие «нотариально-удостоверенные» документы не имеют доказательной силы ни в судах, ни в государственных органах. Такая неразвитость системы нотариата, с одной стороны, обуславливает огромную нагрузку на суды, а с другой - минимизирует вмешательство государства в систему нотариата.

Контроль за допуском к профессии нотариуса в США тоже имеет упрощенный характер, хотя в последнее время ученые отмечают постепенное расширение границ контрольных полномочий государства в этой сфере. Так, общие требования к кандидатам в нотариусы определяются в модельном законе США «О нотариате». Среди прочего, они должны иметь гражданство США, достичь определенного возраста (18 лет, а в некоторых штатах - 19), постоянно проживать на территории соответствующего штата, свободно

владеть английским языком, оплатить сбор, принять присягу и заключить с банковским учреждением договор гарантии. Еще одним важным контрольным механизмом является проведение проверки кандидата на привлечение к уголовной ответственности [9].

Законодательством некоторых штатов установлены дополнительные требования к нотариусам: профессиональное обучение и составление письменного экзамена на определение профессионального уровня (Калифорния, Вайоминг, Аляска Мэн) обязательное предоставление рекомендаций от лиц, не являющихся родственниками кандидата, достигших 18 лет и постоянно проживающих на территории штата (3 рекомендации в Вашингтоне, 25 - в Небраске, рекомендации от практикующих юристов - в Коннектикуте).

Границы контрольных полномочий государства по нотариальной деятельности в различных штатах имеют определенные различия, хотя в общем итоге - незначительные.

Так, назначать на должность нотариуса, выдавать разрешение на осуществление нотариальной деятельности и контролировать ее осуществление уполномочены различные государственные органы Государственное казначейство (Нью-Джерси), директор лицензионной палаты (Вашингтон), государственный секретарь штата (Пенсильвания, Невада, Калифорния, Колорадо), губернатор (Огайо) или его заместитель (Аляска, Юта).

Такое разрешение срочное (от двух до десяти лет в разных штатах) и распространяется на грани соответствующего штата. Количество нотариусов, которые могут заниматься нотариальной деятельностью в одном штате не ограничивается. В случае вынесения в отношении нотариуса обвинительного приговора, неисполнение своих обязанностей, злоупотреблений или грубого нарушения законности, к нему могут быть применены такие меры

воздействия, как отмена, приостановление или ограничение действия разрешения на осуществление нотариальной деятельности [5].

Несколько отличной от общеамериканской модели является организация контроля за нотариальной деятельностью в штате Флорида. Государственные органы здесь наделяются значительно более широкими контрольными полномочиями, что обусловлено введением с 1998 года системы гражданского нотариата (*civil-law notary*). Нотариусы Флориды наделены значительно более широкими полномочиями, чем их коллеги из других штатов: они не только удостоверяют подписи на документах, но и предоставляют юридические консультации, удостоверяющие правильность содержания документа, оформляют доверенность и т.п.

Соответственно, нотариусом может стать лишь профессиональный и опытный юрист, который имеет не менее 5 лет практического опыта, безупречную репутацию, прошел профессиональное обучение, успешно сдал комплексный государственный экзамен и получил назначение Государственного департамента.

Великобритания. В общих чертах нотариальная система Великобритании схожа с нотариальной системой США: профессия нотариуса здесь является публичной; достаточно часто допускается смешивание нотариальных и адвокатских функций; нотариальные акты не имеют доказательного значения; отсутствует специальный нормативно-правовой акт, регулирующий порядок совершения нотариальных действий.

В то же время, в последнее время ученые отмечают постепенный отход от традиционных принципов англо-американского нотариата и увеличение количества так называемых «*seriveners notaries*» (особенно в Лондоне). Акты, заверенные такими нотариусами, хотя и не имеют юридической силы в стране, однако признаются за рубежом [5].

Отличается также организационно-правовой механизм государственного контроля за нотариальной деятельностью в Великобритании.

Во-первых, здесь установлены более формализованные требования к кандидатам на должность нотариуса, которые зависят от класса, на который претендует лицо: общий нотариус («нотариус-писарь»), окружной нотариус (практикующий Солиситор) и церковный нотариус. Больше требований выдвигается к общим нотариусам, которые, помимо прочего, должны владеть двумя иностранными языками и пройти дополнительную стажировку в нотариальной конторе за рубежом.

Во-вторых, наличие более жесткой процедура отбора кандидатов на должность нотариуса: они должны пройти пятилетнюю стажировку на должности секретаря практикующего нотариуса, сдать квалификационный экзамен, предоставить рекомендации от двух нотариусов, в которых подтверждается их компетентность, квалификация и честность, принести присягу.

В-третьих, определенные особенности имеет порядок допуска к профессии нотариуса: профессиональная компетенция кандидата на должность нотариуса подтверждается свидетельством на право осуществления деятельности солиситора или свидетельством на осуществление нотариальной практики. Однако, выполнив все требования и получив такое свидетельство нотариус еще два года должен проработать под наблюдением практикующего опытного нотариуса и только после успешного завершения испытательного срока может заниматься нотариальной деятельностью самостоятельно.

В-четвертых, которые и в США, в Великобритании нотариусы обязаны застраховать свою профессиональную деятельность на весь период действия свидетельства путем заключения соответствующего договора страхования.

Таким образом, суммируя анализ англосаксонского типа нотариальных систем, можно отметить принципиальное отличие в задачах, функциях и организации нотариальной деятельности в странах, которые к нему относятся, от российского нотариата. Роль и юридическая сила нотариальных актов здесь незначительна, что обуславливает фрагментарность и ограниченность государственного контроля за нотариальной деятельностью, а, следовательно, сужает границы имплементации позитивного опыта в национальную правовую систему. Однако, полностью игнорировать опыт реализации контрольных полномочий в указанных странах при реформировании российского нотариата все же не стоит. Так, сделать его более профессиональным, конкурентоспособным можно благодаря внедрению таких элементов англосаксонского нотариата, как срочность разрешения на осуществление нотариальной деятельности; соблюдение требования постоянного проживания на определенной территории; длительную стажировку и дальнейшую работу под наблюдением опытного нотариуса; владение иностранными языками и тому подобное.

Латинский тип. Признавая такие преимущества англосаксонского типа нотариальных систем, как скорость, оперативность, доступность и другие, в последнее время все большее количество стран тяготеет к внедрению системы латинского нотариата. Сегодня эта система получила распространение практически во всех западноевропейских странах (Австрия, Бельгия, Греция, Голландия, Италия, Испания, Люксембург, Германия, Франция, Португалия, Швейцарская Конфедерация), в Латинской Америке, Японии, а также, с недавних пор, в Китае, некоторых странах Восточной Европы и Африки (в общем, более 80 стран). Все эти страны входят в Международный союз латинского нотариата - международную неправительственную организацию, созданную с целью координации и развития нотариальной деятельности во всем мире.

«Латинский нотариат» - это обобщенный термин, синонимом которого является «свободный нотариат», то есть «нотариат, осуществляемый в форме свободной профессии». Прилагательное «латинский» здесь выбрано не случайно. Он указывает на взаимосвязь с римским правом, в котором документу отводится особая роль, в частности в качестве доказательства по делу. Путем нотариального удостоверения документов подтверждается достоверность совершаемых юридических действий и фиксируются существенные юридические условия заключения различных сделок. Таким образом, документы, составленные или удостоверенные нотариусом, приобретают полную юридическую силу «публичных документов», не требуют дополнительного подтверждения и могут быть обжалованы только в суде. Следовательно, количество споров, что рассматривается судами, меньше, чем в странах англосаксонского типа. Уменьшается также нагрузка на судебную систему, расходы участников правоотношений на рассмотрение дел в суде, а также расходы государства на функционирование системы гарантированной юридической помощи.

Итак, нотариат в странах латинского типа является весомым общественным институтом и одним из самых эффективных превентивных механизмов защиты прав и законных интересов участников гражданско-правовых отношений, а также предупреждения судебных споров. Ниже предлагаем более детально рассмотреть специфику административно-правового механизма государственного контроля за нотариальной деятельностью, сначала в общих чертах, а затем в отдельно взятых странах.

Как правило, в странах латинского типа нотариус осуществляет свои функции в рамках свободной юридической профессии, выступает как независимый представитель государства и не входит в государственный аппарат (за исключением Португалии, Кубы, большей части Швейцарии, некоторых земель Германии, где нотариусы являются государственными служащими). В то же время, публичный характер нотариальной деятельности

предполагает, что свои полномочия нотариус получает от государства, которое делегирует ему право удостоверять документы с целью предоставления им публичной силы и доказательности. В то же время, нотариус несет персональную ответственность за совершение нотариальных действий и качество предоставляемых услуг, а также может быть привлечен к ответственности за причиненный им вред.

Изложенные выше особенности административно-правового статуса нотариуса обуславливают установление повышенных требований к кандидатам на эту должность по сравнению с другими юридическими профессиями. Так, они обязательно должны иметь высшее юридическое образование и пройти специализированное стажировки (от 1 до 3 лет). В некоторых странах назначению на должность нотариуса предшествует прохождение кандидатами конкурса (Испания, Италия, Греция, Португалия). Назначаются нотариусы на должность, как правило, государством (преимущественно министром юстиции) и не могут отчуждать свою должность или передавать ее по наследству (за исключением Франции и, частично, Бельгии) [51].

Нотариусы свободны в организации своей деятельности: они самостоятельно обустраивают свое рабочее место, нанимают работников и оплачивают их работу и тому подобное. В то же время, такая самостоятельность ограничивается строгими рамками государственного контроля, осуществление которого возлагается на органы юстиции и нотариальные палаты. Прежде всего, они контролируют размещение нотариальных офисов, их количество, местонахождение, порядок создания, ликвидации и реорганизации. Также, государство определяет максимальные пределы тарифов на оплату нотариальных услуг и определяет общий порядок их предоставления. Контролируется осуществление и собственно нотариальной деятельности, в частности, надлежащее оформление документов, ведение отчетности, соблюдение требования совершения

нотариальных действий только в пределах определенного округа и тому подобное.

В системе латинского права существует несколько вариантов организации органов нотариата, что обуславливает использование различных форм и методов контроля за нотариальной деятельностью. Так, в Европе ученые насчитывают как минимум три относительно самостоятельные модели латинского нотариата: немецкая, французская и смешанная. Границы полномочий нотариуса, его административно-правовой статус, требования, предъявляемые к кандидатам на эту должность, а также формы и методы контроля за нотариальной деятельностью здесь имеют некоторые принципиальные отличия:

1. Основной особенностью немецкой модели является незначительная активность нотариуса в реализации интересов лиц, которые к нему обратились. Деятельность нотариуса максимально формализована и практически не допускает творческих отступлений]. Именно благодаря этой особенности достигается максимальное единообразие нотариальных процедур и относительно стандартная форма нотариально заверенных документов.
2. Французская модель допускает большую инициативность нотариусов и широкий круг предоставляемых ими услуг. Нотариусы не только составляют и заверяют документы, но также проводят переговоры, собирают вспомогательные справки, выступают посредниками и тому подобное. Благодаря этому обеспечивается индивидуальный подход к клиенту и максимально полное удовлетворение его интересов.
3. Смешанная модель сочетает в себе элементы немецкой и французской моделей и существует в Испании, Нидерландах, Швейцарской Конфедерации и ряде других стран [51].

Определив общие особенности реализации контрольных функций государства в латинском нотариате, перейдем к непосредственному анализу

отдельных стран, относящихся к данному типу нотариальных систем. Необходимость такого исследования обусловлена тем, что широкая распространенность идей латинского нотариата привела к формированию значительного количества его моделей, учитывающих национальные правовые традиции и уровень развития экономических отношений в разных странах. Исследование таких особенностей может сыграть положительную роль при разработке концепции реформирования российского нотариата, который сегодня тяготеет именно к латинскому типу.

Германия. Как уже отмечалось выше, по сравнению с другими странами полномочия нотариусов в Германии имеют ограниченный характер и сводятся, в основном, к разработке соответствующего документа и его удостоверение.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим организацию немецкого нотариата, является Федеральное положение о нотариате. Детальный анализ данного положения, иных правовых и научных источников позволил нам выделить сразу несколько направлений осуществления государственного контроля за нотариальной деятельностью в Германии.

Во-первых, контроль за допуском к профессии нотариуса. Кандидат на должность нотариуса должен обязательно иметь немецкое гражданство, быть не старше 60-летнего возраста (предельный возраст пребывания в должности нотариуса тоже ограничен - 70 годами [32]), а также быть «полным юристом» (по немецкой терминологии, это означает, что лицо отвечает требованиям, предъявляемым к судьям). С целью установления наличия необходимых личных и деловых качеств кандидата, с ним проводится дополнительное собеседование-экзамен, по результатам которого он направляется на прохождение государственной профессиональной подготовки. После обучения в течение 7 семестров кандидаты сдают первый государственный экзамен, далее, проходят двухгодичную юридическую практику и только

потом сдают второй экзамен. Указанную процедуру могут не проходить лица, ранее работавшие в государственном нотариате.

Контроль за соблюдением законодательно установленных требований допуска к нотариальной деятельности возлагается на нотариальные палаты, которые обеспечивают компетентное обучение кандидатов, а также в Министерство юстиции, которое назначает их на должности нотариусов и освобождает от таких должностей.

Во-вторых, установление четких границ нотариальных округов и контроль за их соблюдением. Нотариальные палаты в Германии создаются с учетом территориального распределения на судебные округа. В каждом округе Апелляционного суда действует своя нотариальная палата, которая, в свою очередь, является составной Федеральной нотариальной палаты. В состав нотариальной палаты в обязательном порядке входят все нотариусы, рабочее место которых территориально соответствует региона компетенции соответствующей палаты. Немецкие нотариусы имеют право совершать нотариальные действия только в пределах закрепленного за ними округа.

В-третьих, контроль за качеством предоставляемых услуг. Такой контроль осуществляют сразу два органа - Министерство юстиции и нотариальные палаты. К контрольным полномочиям последних, в частности, относится: осуществление надзора за добросовестным и честным выполнением нотариусами своих функций; рассмотрение жалоб граждан по поводу ненадлежащего выполнения нотариусом своих обязанностей; всестороннее содействие надзорным органам в контроле за деятельностью нотариусов, за выполнением требований законодательства о нотариате, а также в контроле за добросовестным отношением нотариусов к выполнению своих функций; принятие мер по повышению уровня профессиональной квалификации нотариусов, в том числе организация подготовки и проведения их аттестации; предоставление нотариусам разрешения на занятие другими видами деятельности; привлечение нотариусов к дисциплинарной

ответственности за ненадлежащее исполнение своих профессиональных обязанностей, в том числе наложение на них таких дисциплинарных взысканий, как предупреждение и предостережение; ходатайство перед управлениями юстиции о наложении на нотариусов более строгих дисциплинарных взысканий, таких как штраф и отстранение от должности; согласование вопроса о назначении и увольнении нотариусов от должности управлением юстиции. Кроме того, нотариальные палаты имеют право голоса при принятии управлениями юстиции любых решений по делам нотариусов.

Франция. В отличие от Германии, полномочия нотариусов во Франции более разносторонние и охватывают все этапы оказания правовой помощи гражданам. Именно поэтому, французские нотариусы достаточно инициативны и обеспечивают соблюдение индивидуального подхода при работе с каждым клиентом. Нотариат Франции имеет одно существенное отличие от нотариата других европейских стран - должность нотариуса может передаваться по наследству.

Указанные особенности организации нотариальной системы обуславливают установление повышенных требований к кандидатам на должность нотариуса и, соответственно, усиление государственного контроля за их соблюдением. Так, кандидат на должность нотариуса должен быть гражданином Франции и иметь высшее юридическое образование (по совместному решению министра юстиции и министра высшего образования диплом о другом высшем образовании тоже может быть признан «достойным профессии нотариуса» [9]). Не может претендовать на должность нотариуса лицо, привлекалась к ответственности за правонарушения против чести, порядочности и норм морали, признана банкротом, а также осуждена за долги в прошлом.

Кандидаты, прошедшие первый этап отбора, направляются на профессиональное обучение или в специально созданные центры

нотариальной профессиональной подготовки, или на специализированные курсы по нотариальному праву в университеты. По завершению обучения они получают профессиональный диплом и в обязательном порядке должны пройти двухлетнюю стажировку в одной из нотариальных контор (допускается прохождение части стажировку по другим правовым направлениям и стажировку за рубежом сроком до шести месяцев).

Бельгия. Так же, как и во Франции, в Бельгии нотариусы выполняют ряд несвойственных им функций: проводят экспертизы, выступают посредником при продаже недвижимости, осуществляют другие делегированные судом полномочия. Однако, несмотря на такую нагрузку, государственный контроль за допуском к профессии нотариуса здесь имеет более либеральные формы. В частности, кандидат на занятие нотариальной деятельностью должен иметь как минимум пятилетнее высшее юридическое образование, пройти специальное обучение (в течение одного года), получить лицензию по праву и нотариату, а также пройти практическую стажировку (в течение трех лет). При наличии способностей и пригодности к выполнению нотариальных функций, которые проверяет «комиссия назначения», кандидат составляет письменный и устный экзамены. При условии их успешной сдачи король Бельгии назначает кандидата на должность нотариуса без конкурсного отбора. Не может быть назначено на должность нотариуса лицо, имеющее судимость или в отношении которого проводится уголовное расследование.

Швейцария. Основной особенностью организации и административно - правового регулирования нотариата в Швейцарии является допущение сочетание функций нотариуса и адвоката. В то же время, так же, как и в Бельгии, здесь отмечается упрощенная процедура допуска к профессии нотариуса. Кандидат на эту должность должен иметь швейцарское гражданство, высшее образование, а также пройти стажировку в нотариальной конторе [9].

Италия. Эта страна является наиболее типичным примером удачного сочетания принципов «частного» и «государственного» нотариата в административно-правовом регулировании нотариальной деятельности. Также, как и в Германии, в Италии количество нотариальных мест обусловлена количеством судебных округов. В то же время, численность самих нотариусов не является постоянной величиной и определяется министерством юстиции каждые десять лет с учетом численности населения.

Законодательством Италии предусмотрена достаточно жесткая система контроля за допуском к профессии нотариуса. Так, кандидат на такую должность должен иметь гражданство Италии, высшее юридическое образование, обязательно пройти двухлетнюю стажировку в нотариальной конторе, победить в ежегодном национальном конкурсе, который предусматривает составление трех письменных экзаменов и одного устного, а также принести присягу. Кроме высокого уровня квалификации, кандидат также должен подтвердить свою финансовую стабильность сделать вступительный взнос (деньгами или недвижимостью), открыть и зарегистрировать собственную нотариальную контору, получить печать нотариуса.

Контроль за выполнением нотариусами своих функций осуществляется разветвленной сетью как государственных, так и общественных органов:

- 1) Министерством юстиции и его отраслевыми органами (в том числе Нотариальным архивным управлением);
- 2) Национальным советом нотариата и окружными нотариальными советами (непосредственно контролируют организацию нотариальной деятельности и качество предоставляемых нотариальных услуг);
- 3) Межкрупными комитетами (действуют на общественных началах);
- 4) Прокурором республики и подчиненными ему прокурорами;
- 5) дисциплинарным судом [51].

В то же время, тотальным государственным контролем охвачены только организационные аспекты нотариальной деятельности в Италии. Качество предоставления нотариальных услуг находится преимущественно в поле зрения органов корпоративного контроля.

Австрия. Нотариусы Австрии наделены достаточно широким кругом полномочий по совершению нотариальных действий. Так, например, кроме основной функции - удостоверение актов, имеющих юридическое значение, они также выполняют функции судебного комиссара, то есть представляют в суде наследников и готовят к судебному разбирательству наследственные дела.

Несмотря на такие широкие пределы компетенции, процедура допуска к нотариальной профессии здесь находится под особым государственным контролем. В первую очередь, проверяется соответствие кандидата формальным требованиям, предъявляемым к должности нотариуса, а именно: наличие высшего юридического образования и не менее 7 лет стажа работы по специальности. Далее, проводится открытый конкурс на замещение вакантных должностей. Непосредственное назначение лица на должность нотариуса осуществляет Министерство юстиции Австрии по рекомендации нотариальной палаты с учетом результатов конкурса.

Характерной особенностью австрийского нотариата является то, что контроль за добросовестным исполнением нотариусами своих функций осуществляется сразу на двух уровнях: государственном и корпоративном. Последний уровень представлен деятельностью нотариальных палат: региональной (объединяющая одно или два района и членом которой нотариус становится автоматически сразу же после назначения на должность), и Австрийской нотариальной палаты (национальный уровень). При этом в последнее время прослеживается существенное увеличение контрольных полномочий указанных органов, что позволяет некоторым

ученым даже высказывать мнения по поводу постепенной замены в будущем государственного контроля на корпоративный.

Испания. Так же, как и в Австрии, в законодательстве Испании тоже особое внимание уделяется контролю за соблюдением требований допуска к профессии нотариуса. Это обусловлено тем, что испанские нотариусы характеризуются как юристы «высокого класса». Они выполняют чисто нотариальные функции, а остальное время преподают в университетах, занимаются разработкой проектов законодательных актов. Непосредственным составлением договоров и предоставлением дополнительных нотариальных услуг занимаются в основном адвокаты. В связи с этим, в Испании установлены относительно высокие требования к кандидатам на должность нотариуса. Помимо прочего, они должны составить пять экзаменов: по гражданскому, торговому, залоговому (операции с недвижимостью), нотариальному, административному праву и процессу, каждый из которых включает как теоретическую, так и практическую часть. При успешной сдаче экзаменов кандидат допускается к участию в конкурсе. Победители конкурса получают диплом нотариуса от имени короля Испании и праве на занятие нотариальной деятельностью.

Контрольные функции за надлежащим исполнением нотариусами своих обязанностей на центральном уровне сосредоточены в Национальном совете испанского нотариата, а на местном - в региональных нотариальных палатах.

Таким образом, в научной доктрине, выделяют два типа нотариальных систем: англосаксонский (common law) и латинский (civil law), которые имеют принципиальные отличия в специфике организационно-правового механизма осуществления государственного контроля за нотариальной деятельностью. Так, в странах англосаксонского типа нотариальных систем роль нотариусов в обеспечении правомерности и уравниваемости гражданско-правовых сделок и в досудебном решении правовых конфликтов

является незначительной. Соответственно, недостаточно (по сравнению со странами латинского нотариата) развита и функция государственного контроля за нотариальной деятельностью, хотя полностью отрицать ее существование не стоит. В странах нотариата латинского типа более жесткий контроль за допуском к профессии нотариуса, а также контроль за качеством предоставляемых услуг.

### **3.2 Предложения по совершенствованию государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью с учетом зарубежного опыта**

На сегодняшний день в России продолжается процесс реформирования нотариальной системы, которая тяготеет к латинскому типу. В тоже время фундаментальные принципы латинского нотариата так и не были в полной мере реализованы в отечественное законодательство, что свидетельствует о необходимости продолжения кропотливой работы в этом направлении. При этом необходимо избегать безальтернативного, чисто механического внедрения иностранных моделей государственного регулирования нотариата. Наша правовая система уникальна, поэтому создание эффективного механизма контроля за нотариальной деятельностью должно базироваться не только на заимствовании положительного опыта зарубежных стран, но также учитывать исторические особенности формирования российского нотариата, современный уровень экономического, политического, социального развития, а также национальные правовые традиции.

Обобщив положительные и отрицательные черты различных зарубежных моделей организации нотариальной деятельности, рассмотренные выше, мы пришли к выводу, что формирование национального механизма контроля за нотариальной деятельностью в

обязательном порядке должно происходить с учетом таких исходных постулатов латинского нотариата:

- 1) нотариальная функция имеет публичный характер, признается государственной и осуществляется нотариусом от имени государства;
- 2) нотариус является представителем государства, наделенный государственной властью, однако осуществляя нотариальную функцию является независимым, как лицо свободной юридической профессии;
- 3) государство сохраняет за собой полномочия административно-правового регулирования нотариата и осуществления контроля за нотариальной деятельностью;
- 4) государственный контроль за нотариальной деятельностью сочетается с корпоративным контролем;
- 5) контроль за нотариальной деятельностью многоэтапный, начиная от допуска лица к профессии нотариуса и заканчивая прекращением нотариальной деятельности;
- 6) государство строго контролирует соблюдение законодательно установленной процедуры назначения на должность нотариуса;
- 7) нотариус рассматривается как высококвалифицированный юрист, что является залогом качественного предоставления нотариальных услуг;
- 8) для кандидатов на должность нотариуса устанавливаются повышенные требования о наличии гражданства, юридического образования, практического опыта, безупречной репутации;
- 9) предпочтение отдается конкурсной форме допуска к профессии нотариуса, предусматривает обязательную сдачу квалификационных экзаменов и рекомендации;
- 10) выполнение нотариальных функций признается несовместимым с осуществлением иных видов деятельности;
- 11) нотариус выполняет свои функции беспристрастно и несет персональную ответственность за причиненный им вред;

- 12) в целях обеспечения профессиональной ответственности нотариусов предусмотрено специальное страхование;
- 13) нотариусы ограничены территориально в осуществлении своей деятельности и могут совершать нотариальные действия только в пределах закрепленного за ними нотариального округа;
- 14) за государством сохраняются полномочия определять границы нотариальных округов, количество нотариусов и нотариальных контор, а также решать вопрос об их образования, ликвидации и реорганизации;
- 15) установление ставок государственной пошлины и размеров платы за совершение нотариальных действий тоже контролируется государством;
- 16) основную роль в системе субъектов государственного контроля за нотариальной деятельностью отводится административным органам, в частности Министерству юстиции и его территориальным отделением;
- 17) корпоративный контроль за нотариальной деятельностью осуществляют независимые от государства общественные профессиональные объединения нотариусов, членство нотариусов в которых является обязательным;
- 18) высокая степень развития профессионального самоуправления нотариусов является гарантией соблюдения их прав, а также обеспечения законности и этики нотариальных действий.

Конечно, это далеко не полный перечень основных постулатов латинского нотариата, которые должны быть положены в основу обновленного механизма контроля за нотариальной деятельностью. Анализ практики их воплощения в нотариальные системы многих зарубежных стран уже сегодня свидетельствует об их высокой эффективности, а потому есть все основания для их имплементации также и в российское законодательство. Это позволит: во-первых, обеспечить независимость и одновременно

подконтрольность нотариусов при осуществлении нотариальных функций; во-вторых, расширить границы государственного и корпоративного контроля за качеством предоставления нотариальных услуг; в-третьих, усилить правовую безопасность граждан и юридических лиц, укрепить правопорядок, повысить стабильность правовой системы; в-четвертых, снизить государственные расходы на функционирование системы гарантированной и необходимой правовой помощи гражданам и юридическим лицам; в-пятых, снизить количество споров между сторонами гражданских правоотношений и уменьшить загруженность на судебную систему; в-шестых, ускорить и упростить процедуру рассмотрения гражданских дел в судах вследствие особенно высокой доказательной силы и фактической бесспорности нотариальных актов и тому подобное.

### **Заключение**

Таким образом, в результате проведенного исследования, следует сформулировать следующие выводы:

1. Обобщая историю развития государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, можно отметить, что первые его формы возникли сразу же после появления квазинотариальных органов как гарантов правовой защищенности граждан. С этого момента развитие контрольных полномочий не прекращалось и всегда было связано с изменением назначения и организационной структуры нотариата на конкретном историческом этапе.
2. Государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью – это совокупность действий уполномоченных государственных органов по наблюдению за нотариальной деятельностью, осуществляемой государственными нотариальными конторами, государственными нотариальными архивами, частными нотариусами с целью получения объективной и достоверной информации о состоянии дел в

соответствующей деятельности, оказания помощи субъектам нотариальной деятельности, устранение пробелов, ошибок в их деятельности, выявление причин и условий, способствующих нарушению ими требований правовых норм, а в случае систематических нарушений с их стороны - привлечение виновных лиц к юридической, в частности дисциплинарной, ответственности, обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется нотариальная деятельность. При этом целью его является предотвращение, выявление и пресечение нарушений установленного в нормативно - правовых актах порядка организации и осуществления нотариальной деятельности, своевременное принятие мер, направленных на их полное и своевременное устранение, а также обеспечение эффективного функционирования и дальнейшего развития нотариата как института внесудебной защиты гражданских прав физических и юридических лиц. Государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью осуществляется в соответствии с принципами законности, объективности, соблюдения профессиональной этики, гласности, плановости, систематичности и регулярности, действенности и оперативности, компетентности и пр.

3. Действующее российское законодательство предполагает две основные формы контроля за деятельностью нотариусов: судебный контроль, который заключается в проверке судом правильности совершения нотариального действия или отказа в его совершении, и профессиональный контроль за исполнением нотариусами своих профессиональных обязанностей. К указанным двум основным видам контроля можно также добавить налоговый контроль и контроль органов прокуратуры. В тоже время отсутствие правового механизма осуществления государственного контроля за деятельностью

нотариусов и нотариальных палат, разрешения возникающих споров между органами юстиции и нотариальными палатами, частичное смешение их функций, отсутствие в законодательстве эффективных механизмов разрешения возникающих споров между органами юстиции и нотариальными палатами значительно снижают эффективность рассматриваемого вида контроля.

4. Основной предмет контроля и надзора за нотариальной деятельностью составляют непосредственные (фактические) правоотношения, возникающие по поводу соблюдения установленного законом порядка и правил: допуска граждан к осуществлению нотариальной деятельности; организации нотариальной деятельности государственных нотариальных контор, государственных нотариальных архивов, частных нотариусов; совершение нотариальных действий государственными и частными нотариусами, а также другими уполномоченными на это должностными лицами; предоставление дополнительных услуг правового и технического характера, которые не связаны с совершаемыми нотариальными действиями, и взимания платы за их предоставление; ведение нотариального делопроизводства, отчетности и архива нотариуса; выдачи и аннулирования свидетельства о праве на занятие нотариальной деятельностью; остановки и прекращения частной нотариальной деятельности. Дополнительным предметом контроля и надзора за нотариальной деятельностью являются: общий профессиональный уровень нотариуса; соблюдение нотариусами финансового и налогового законодательства; соблюдение нотариусами установленных ограничений, связанных с осуществляемой нотариальной деятельностью; соблюдение нотариусами правил хранения и разглашение нотариальной тайны; соблюдение нотариусами правил профессиональной этики и антикоррупционного законодательства и т.д.

5. К органам общей компетенции, осуществляющим государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью, относятся суд, в рамках осуществления судебного контроля за нотариальной деятельностью; Президент РФ, как гарант Конституции РФ, и должностное лицо, наделенное широкими полномочиями по формированию и регулированию деятельности исполнительных органов государственной власти; прокуратура, как орган общего надзора; налоговые органы, которые осуществляют общий налоговый контроль, безотносительно к объекту контроля. Особенно важна роль судебного контроля, поскольку в условиях, когда российское законодательство о нотариате нередко содержит пробелы, конкуренцию норм, именно российским судам принадлежит право толкования той или иной нормы права для правильной правоприменительной практики и их применения при разрешении правовых конфликтов.
6. К органам специальной компетенции, осуществляющим государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью, относятся органы Министерства юстиции Российской Федерации, а также Федеральная нотариальная палата. Минюст России осуществляет свои полномочия в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» № 1313 от 13.10.2004. В тоже время, полномочия нотариальных палат фактически таких законодательных ограничений не имеют. Судебная практика свидетельствует о недостаточном нормативном правовом регулировании вопроса о контроле за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей, а также о неоднородной оценке актов нотариальных палат. Считаем, что данные законодательные пробелы должны быть решены путем принятия

нового федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации», который бы, в частности, установил единые стандарты в сфере нотариальной деятельности и сменил морально устаревший закон от 1993 г. «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате». Считаем важным также предусмотреть в будущем ФЗ «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» юридическую ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей, превышение полномочий.

7. В научной доктрине, выделяют два типа нотариальных систем: англосаксонский (common law) и латинский (civil law), которые имеют принципиальные отличия в специфике организационно-правового механизма осуществления государственного контроля за нотариальной деятельностью. Так, в странах англосаксонского типа нотариальных систем роль нотариусов в обеспечении правомерности и уравновешенности гражданско-правовых сделок и в досудебном решении правовых конфликтов является незначительной. Соответственно, недостаточно (по сравнению со странами латинского нотариата) развита и функция государственного контроля за нотариальной деятельностью, хотя полностью отрицать ее существование не стоит. В странах нотариата латинского типа более жесткий контроль за допуском к профессии нотариуса, а также контроль за качеством предоставляемых услуг.
8. На основе анализа зарубежного опыта государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью, мы пришли к выводу, что формирование национального механизма контроля за нотариальной деятельностью в обязательном порядке должно происходить с учетом таких исходных постулатов латинского нотариата: нотариальная функция имеет публичный характер, признается государственной и

осуществляется нотариусом от имени государства; нотариус является представителем государства, наделенный государственной властью, однако осуществляя нотариальную функцию является независимым, как лицо свободной юридической профессии; государство сохраняет за собой полномочия административно-правового регулирования нотариата и осуществления контроля за нотариальной деятельностью; государственный контроль за нотариальной деятельностью сочетается с корпоративным контролем; контроль за нотариальной деятельностью многоэтапный, начиная от допуска лица к профессии нотариуса и заканчивая прекращением нотариальной деятельности; государство строго контролирует соблюдение законодательно установленной процедуры назначения на должность нотариуса; нотариус рассматривается как высококвалифицированный юрист, что является залогом качественного предоставления нотариальных услуг; для кандидатов на должность нотариуса устанавливаются повышенные требования о наличии гражданства, юридического образования, практического опыта, безупречной репутации; предпочтение отдается конкурсной форме допуска к профессии нотариуса, предусматривает обязательную сдачу квалификационных экзаменов и рекомендации; выполнение нотариальных функций признается несовместимым с осуществлением иных видов деятельности; нотариус выполняет свои функции беспристрастно и несет персональную ответственность за причиненный им вред; в целях обеспечения профессиональной ответственности нотариусов предусмотрено специальное страхование; нотариусы ограничены территориально в осуществлении своей деятельности и могут совершать нотариальные действия только в пределах закрепленного за ними нотариального округа; за государством сохраняются полномочия определять границы нотариальных округов, количество нотариусов и нотариальных контор,

а также решать вопрос об их образования, ликвидации и реорганизации; установление ставок государственной пошлины и размеров платы за совершение нотариальных действий тоже контролируется государством; основную роль в системе субъектов государственного контроля за нотариальной деятельностью отводится административным органам, в частности Министерству юстиции и его территориальным отделением; корпоративный контроль за нотариальной деятельностью осуществляют независимые от государства общественные профессиональные объединения нотариусов, членство нотариусов в которых является обязательным; высокая степень развития профессионального самоуправления нотариусов является гарантией соблюдения их прав, а также обеспечения законности и этики нотариальных действий.

### **Список используемой литературы и используемых источников**

1. Авдеенко Н. И., Кабакова М. А. Нотариат в СССР: учеб. пособ. Ленинград: Ленингр. ун-т, 1984. 143 с.
2. Андреева Ю.А. Деятельность Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по контролю и надзору в сфере нотариата // Административное право и процесс. 2011. N 9. С. 46.
3. Андреева Юлия Александровна. Контроль и надзор министерства юстиции Российской Федерации в сфере нотариата: административно-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Андреева Юлия Александровна; [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ].- Москва, 2009.- 196 с.

4. Антюшина В.И. Понятие и сущность контроля и надзора в сфере нотариальной деятельности // Пробелы в российском законодательстве, 2011. - № 5. – С. 216-218.
5. Бегун В. Получение допуска к юридической практике в США // Юридический журнал. 2012. № 3. С. 29-30.
6. Бессарабов, В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля РФ: дис... д-ра юрид. наук / В.Г. Бессарабов. — М., 2001.
7. Бондарева М.В. Древнеанглийский нотариат: особенности организации и функционирования // Университетские научные записки. Хмельницкий, 2016. № 3-4 (19-20). С. 153-159.
8. Виноградова Е. В., Виноградова П. А. Контроль за деятельностью нотариусов // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2012. №5. // URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-za-deyatelnostyu-notariusov>.
9. Висеканцев А. А. Доступ к профессии нотариуса: требования к кандидатам // Европейские перспективы. 2012. № 3, ч. 3. С. 31-35.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/)
11. Йемма А. Нотариат в условиях рыночной экономики // Российская юстиция. 1992. № 17–18. С. 20–21.
12. Из истории российского нотариата // Нотариус. 1997. № 3. С. 49–54.
13. Карасева М. Налоговый процесс – новое явление в праве // Хозяйство и право. 2013. № 6 (317). С. 53–61.
14. Карасева М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2017. 304 с.
15. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. Москва: Филинь, 2010. 384 с.

- 16.Лесницкая Л.Ф. Некоторые вопросы нотариата в судебной практике // Комментарий судебной практики. Вып. 15 / Под ред. К.Б. Ярошенко. — М.: Юридическая литература, 2010. — С. 179-186.
- 17.Методические рекомендации по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей, утверждены Решением Правления ФНП от 17.06.2005, Протокол № 04/05 // Нотариальный вестник. — 2005. — № 9. — С. 32-36.
- 18.Михеева Л. Ю. Реформа российского нотариата: основные идеи // Актуальные проблемы частного права: сб. статей к юбилею Павла Владимировича Крашенинникова. Москва, 2014
- 19.Момотов В. В. Формирование русского средневекового права в IXXIV вв. Москва: Зерцало-М, 2003. 416 с.
- 20.Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/)
- 21.Нотариат в СССР: учеб. пособ. / М. Г. Авдюков, А. Ф. Клейнман, Е. Н. Ковалева, Л. П. Смышляев и др.; отв. ред.: А. Ф. Клейнман. Москва: Моск. ун-т, 1960. 238 с.
- 22.Об утверждении Правил нотариального делопроизводства" (вместе с "Правилами нотариального делопроизводства": Приказ Минюста России от 16.04.2014 N 78 (ред. от 05.07.2019) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162343/f6ff3f7538e5e5e4cb23018a2b3da3f6b0eed5ff/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162343/f6ff3f7538e5e5e4cb23018a2b3da3f6b0eed5ff/)
- 23.Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., исправл. Москва: Русский язык, 1991. - 917 с.
- 24.Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1 (ред. от 27.12.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_1581/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1581/)

25. Приказ Минюста России от 22 января 2016 г. № 13 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Минюста России проверки совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений или главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 12.
26. Приказ Минюста России от 17 июня 2014 г. № 134 (с изм. на 28.04.2017 г.) «Об утверждении Формы предоставления отчетности о функционировании реестров единой информационной системы нотариата» // Российская газета. 2014. 20 июня // СПС «КонсультантПлюс»
27. Передерев А. В. Реализация налоговых полномочий органами налоговой полиции: автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. «Административное право, финансовое право, информационное право. Москва, 2003. 18 с.
28. Петров А. В., Епифанов А. Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 36-49.
29. Полтавская Н., Кузнецов В. Нотариат: курс лекций. Москва: Институт междунар. права и экономики им. А. С. Грибоедова, 1999. 176 с.
30. Послание Президента РФ. Д.А. Медведева Федеральному собранию РФ // Российская газета. 2010 г. 1 декабря.
31. Родионова В. М., Шлейников В. И. Финансовый контроль: учебник. Москва: ФБК-ПРЕСС, 2002. 320 с.
32. Райман В. Устройство немецкого нотариата // Нотариальный вестник. 2004. № 8. URL: <http://mirnot.narod.ru/germ.html>

33. Романовская, О. В. Контроль за нотариальной деятельностью в России, странах СНГ, Балтии / О. В. Романовская // Новая правовая мысль. 2006. № 6. С.36–40.
34. Сафонов А. В. Будущее за нами // Нотариус. 2012. № 6. С. 26.
35. Смирнов С. В., Калиниченко Т. Г., Бочковенко В. А. О контроле в сфере нотариата в свете грядущей реформы // Российская юстиция. 2011. № 9. С. 32-36.
36. Ткаченко, Марина Викторовна. Государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью: административно-правовые вопросы : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Ткаченко Марина Викторовна; [Место защиты: Рост. юрид. ин-т МВД РФ].- Ростов-на-Дону, 2011.- 204 с
37. Уварова Т.А. Проблемы эффективного государственного контроля над нотариальными органами в России // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2018. № 1 (20) – С. 173-179.
38. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.1996 (последняя редакция) // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8824/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/)
39. Философская энциклопедия / гл. ред. Ф. В. Константинов. Москва: Сов. энцикл., 1970. Т. 5. 740 с.
40. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. Москва: Политиздат, 1991. 560 с.
41. Черемных Г.Г. Еще раз о правовом регулировании нотариальной деятельности / Г.Г. Черемных // Нотариус. — 2010. — № 3.
42. Черемных Г.Г. В современной России должно нормативного правового регулирования в сфере нотариата не было и нет / Г.Г. Черемных // Нотариус. — 2009. — № 4.
43. Черемных И. Г. Российский нотариат: прошлое, настоящее, будущее. Москва: ОК ТБ, 1999. 240 с.

- 44.Черныш В. М. Историко-правовой аспект отечественного нотариата // Малая энциклопедия нотариуса: юрид. журн. 2010. № 1. С. 49-51.
- 45.Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничения компетенции и ответственности // Государство и право. 2009. № 1. - С. 79–85.
- 46.Шаров Г.К. Обеспечение квалифицированной юридической помощи и самоуправление адвокатуры // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. — 2011. — № 3. — С. 144-152.
- 47.Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981.
- 48.Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Сухарев; ред. кол.: М. М.Богуславский, М. И. Козырь, Г. И. Миньковский и др. Москва: Сов. энцикл., 1984. 415 с.
- 49.Горбунова О. Н. Избранное. М.: Российский государственный университет правосудия, 2017. – 543 с.
- 50.Якупов З.Р. Роль прокуратуры в механизме государственной власти современной России // Право: современные тенденции: материалы IV Междунар. науч. конф. (Г. Краснодар, февраль 2017 г.). – Краснодар: Новация, 2017. – С. 95-98.
- 51.Ярков В. В., Медведев И. Г., Трушников С. С. О регулировании численности нотариусов (сравнительно-правовой анализ) // Центр нотариальных исследований ФНИ NOTISS.RU. 2005. 23 ноября. 28 с.
- 52.Clumpkens, R.W. The role of the notary under the laws of the Netherlands // Air a. space law. Deventer, 1992. Vol. 17, №2.
- 53.Malavet P.A. Counsel for the situation: Latin Notary, a historical and comparative model // Hastings international and comparative law review - 1996.-V. 19. №3.
- 54.The Fundamental rights of man and the mission of notaries // XXII International Congress of Latin America. Buenos Aires, October, 1999.

55. The notaries Code of ethics with regard to his client, his colleagues and to the State // XXII International Congress of Latin notary: Buenos Aires, 1. October, 1998.
56. The role of the civil law notary faced with the demands of the State particularly in the administrative and taxes areas // XXII International Congress of Latin notary Buenos Aires, October 1, 1998/