

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»

Обучающийся

Л.Т. Нуриева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н., доцент, А.А. Иванов

руководитель

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-методологические основы нотариальной деятельности в Российской Федерации.....	7
1.1 Организационные и правовые основания нотариальной деятельности в Российской Федерации.....	7
1.2 Нотариат в правовой системе Российской Федерации, вопросы осуществления нотариального производства	23
Глава 2 Нормативно-правовое и организационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности государственных органов	36
2.1 Контроль и надзор как основные функции эффективного государственного управления	36
2.2 Принципы осуществления государственного контроля и надзора.....	41
Глава 3 Проблемы государственного регулирования нотариальной деятельности.....	49
3.1 Проблемы государственного контроля нотариальной деятельности.....	49
3.2 Роль Министерства юстиции Российской Федерации в системе государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью	52
3.3 Проблема двойственности правовой природы нотариальной деятельности.....	62
Заключение	69
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

Введение

Степень развития нотариальной деятельности является важным показателем как уровня правовой системы страны, так и общественной свободы. Возникновению нотариата как составляющей правовой культуры предшествует, прежде всего, необходимость легализации различных юридически значимых событий (фактов). Без нотариуса практически не может обойтись ни одно государство, гражданин или юридическое лицо, ведь он является связующим звеном между гражданами об их отношении к гражданским правам и обязанностям.

Нотариат – это правовой институт, носители которого – нотариусы – уполномочены государством осуществлять и заверять юридические акты, придавая им публичной силы. Именно поэтому история нотариата совпадает с историей доказательств, когда письменные доказательства заменили устные.

Нотариальная деятельность всегда выполняла важную роль в общественной жизни стран, ведь им обеспечивалась частная собственность на имущество, в том числе недвижимое. От качества нотариальной деятельности зависит нормальное функционирование гражданского оборота государства, эффективность охраны и защиты имущественных прав и законных интересов граждан и других субъектов хозяйствования.

Правовое регулирование нотариальной деятельности – это государственно-властное влияние на нотариальные общественные отношения с помощью правовых средств с целью их упорядочения, утверждения, охраны и развития. Оно обусловлено рядом факторов, в частности: уровнем экономического развития общества, социальной структурой общества, уровнем образованности и правовой культуры граждан, уровнем средств и методов правового регулирования.

Современное состояние функционирования нотариата в Российской Федерации происходит в условиях основательного реформирования

правовой системы России и аппарата государства, что обуславливает переходный этап развития нотариата, связанный с преодолением монополии государства на нотариальную деятельность и формированием независимой профессиональной системы нотариата. Поэтому проблематика организации и функционального назначения нотариальной деятельности как важного элемента гражданского общества и неотъемлемого института функционирования государства требует научного переосмысления на уровне теоретико-правовых исследований с целью выработки целостной концепции развития и совершенствования нотариата в России, что заложило бы основу дальнейшего развития системы нотариата и активизации научных правовых исследований функционирования нотариата теоретико-правового и отраслевого характера.

Проблема осуществления государственной политики в сфере контроля за различными правоотношениями является на сегодняшний день одной из самых интересных. На сегодняшний день в России реализуется, пожалуй, самая масштабная реформа контрольной (надзорной) деятельности, которая полностью изменяет подход к осуществлению контрольных функций государства, взаимодействия с контролируруемыми лицами.

Тема контрольной (надзорной) деятельности и ее влияние на развитие государства в последние два года претерпевают значительные изменения. Меняется нормативно-правовая база, которая стремится успеть за постоянно изменяющимся рынком, на сегодняшний день мы можем увидеть попытку Законодателя решить многолетние проблемы, связанные с осуществлением контрольных функций. Кроме того, изменяется в целом парадигма взаимодействия, вместо систем наказания отдается приоритет системе поощрения, проведения профилактики нарушений, что, по мнению Законодателя, должно положительно отразиться на развитие страны.

Концептуальные теоретико-правовые исследования в области института нотариата представлены в работах таких исследователей, как Р.И. Вергасова, Р.И. Виноградова, Д.Х. Гольская, Б.М. Гонгало, Ю.Б. Гонгало,

Н.В. Гончарова, Т.И. Зайцева, А.О. Иншакова, О.П. Казаченок, В. Кузнецов, Л.Ф. Лесницкая, И.Г. Медведев, Е.А. Молчанова, И.В. Москаленко, И.А. Остапенко, Н. Полтавская, Л.А. Стешенко, Ю.А. Тымчук, Г.Г. Черемных, И.Г. Черемных, Т.М. Шамба.

Объектом исследования выступают общественные отношения, определяющие содержание государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.

Предметом исследования является совокупность правовых норм законодательства РФ, которые регулируют защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц в деятельности нотариата, а также государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью.

Целью настоящего исследования является изучение реформы контрольной (надзорной) деятельности России, выявление достоинств и недостатков предложенного Законодателем правового регулирования, анализ правоприменительной практики, а также влияния государственных контрольно-надзорных органов за нотариальной деятельностью.

Задачи исследования:

- охарактеризовать общетеоретические положения о правовом статусе нотариуса;
- проанализировать деятельность органов по государственному контролю и надзору;
- выявить проблемы государственного контроля нотариальной деятельности;
- охарактеризовать роль Министерства юстиции Российской Федерации в системе государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью.

В основу методологии исследования положены общенаучный диалектический метод, задействованы также историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный,

метод правового моделирования и другие общенаучные методы познания: анализ, синтез, абстрагирование, аналогия.

Нормативной основой исследования является Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-1 и другие.

Научная новизна результатов исследования заключается в развитии и обосновании теоретических и методических положений, касающихся совершенствования механизма осуществления государственного контроля (надзора), избавление от противоречий нормативного регулирования, а также совершенствованию механизмов осуществления контрольной (надзорной) деятельности.

Апробация результатов исследования. Опубликовано и издана одна печатная научная статья: Нуриева Л.Т. Современные особенности и тенденции развития нотариата в России // Международный научно-практический журнал «Экономика и социум». 2022. № 10 (101). С. 477-483.

Структура работы определена целью и задачи и состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-методологические основы нотариальной деятельности в Российской Федерации

1.1 Организационные и правовые основания нотариальной деятельности в Российской Федерации

Термин «нотариат» однозначного толкования в науке и законодательстве Российской Федерации не получил, в основном в литературе, его используют в следующих понятиях: «как система органов, осуществляющих функцию государства по защите прав и законных интересов граждан, юридических лиц и общества в целом, органов, наделенных в соответствии с законодательством властными полномочиями» [9, с. 42]; «как правовой институт, призванный обеспечить стабильность гражданского оборота, а также защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц посредством совершения нотариальных действий» [13, с. 30], т. е. как отрасль законодательства, нормами которой регулируется нотариальная деятельность; «как отрасль (подотрасль) юридических знаний, в том числе научно-теоретических знаний о нотариате как правовом институте, а так же как учебный курс, предметом которого является изучение вопросов нотариального производства и деятельности его участников в нотариальной сфере» [14, с. 263]; как система специальных действий.

В литературе даны различные определения изучаемой категории. Так Е.Б. Тарбагаева, например, выделила определение «система нотариата». В понимании данного автора нотариат есть «система специальных органов и должностных лиц, уполномоченных государством на совершение нотариальных действий» [42, с. 123].

М.К. Треушников в рамках гражданского процессуального права рассматривает нотариат как внесудебную форму защиты гражданских прав следующим образом: «Нотариат представляет собой систему государственных органов и должностных лиц, на которых возложено

удостоверение бесспорных прав и фактов, свидетельствование документов, выписок из них, придание документам исполнительной силы и выполнение других законом предусмотренных действий и в предусмотренном законом порядке в целях обеспечения защиты прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц» [43, с. 78].

В.А. Мусин, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот обозначают следующее определение изучаемой категории: «Нотариат представляет собой систему органов и должностных лиц, которые обеспечивают и осуществляют юридическую деятельность, направленную на подтверждение и закрепление бесспорных фактов и прав» [31, с. 98].

О.В. Романовская и Г.Б. Романовский считают, что нотариат «не выполняет управленческие функции, а решает социальные задачи» [32, с. 111].

Вместе с тем определение нотариата в качестве системы государственных органов и должностных лиц дискуссионно.

Например, как верно отмечает Г.Г. Черемных: «Нельзя однозначно охарактеризовать статус нотариусов и нотариата в целом в качестве элементов публично-властного механизма (из чего следует статус государственного органа или государственного должностного лица) либо структурных единиц гражданского общества (которые отделены от публичной власти и не могут квалифицироваться в качестве государственных органов или соответствующих должностных лиц)» [49, с. 8].

А.В. Бегичев справедливо определяет, что нотариат – это «специально учрежденные государственные органы, некоторые государственные служащие и занимающиеся частной практикой граждане-профессионалы, уполномоченные совершать нотариальные действия» [8, с. 83].

«Нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, настоящими Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения

нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации» [40, с. 6].

«В программе развития нотариата заложено то, что нотариат способен значительно разгрузить работу судов, о чем уже было сказано выше. Многие специалисты утверждают, что большое количество споров – показатель нездоровых экономических и социальных отношений в стране, и именно нотариат является тем институтом, который должен взять на себя обязательства разрешения возможного спора во внесудебном порядке» [40, с. 7].

С этим мнением нельзя не согласиться.

Поскольку по уровню развития различных сфер отношений в стране можно судить о государстве, как о надежном или ненадежном партнере на мировом уровне, в целом. Иными словами, внутренняя обстановка государства оказывает непосредственное влияние на внешнюю его политику.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (далее – Основы), принятые 11 февраля 1993 года, стали основным правовым источником, регламентирующим основы деятельности в нотариальной сфере [33].

Стоит обратить внимание, что согласно пункту 2 статьи 2 Основ нотариусом в Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, имеющий стаж работы по юридической специальности не менее чем пять лет. Проанализировав данную норму, можно сделать вывод о недостатке юридического стажа для назначения на должность нотариуса. В связи с этим, следует внести дополнение в пункт 2 статьи 2 Основ и закрепить данную норму в следующей редакции: «имеющий стаж работы по юридической специальности не менее чем пять лет, из которых стаж работы в должности помощника нотариуса должен быть не менее чем три года».

Профессия нотариуса является одной из древнейших юридических профессий, которая была призвана к жизни уже во времена становления древнеримского частного права. Несмотря на это, вопрос о правовой природе

нотариальной деятельности, месте нотариата в государстве и обществе остаются дискуссионными и во многом неразработанным. В течение всего времени своего существования сам институт нотариата подвергался неоднократным изменениям, от его полной отмены до предоставления ему статуса правоохранительного органа в системе органов юстиции [5, с. 14]. Продолжаются эти изменения и в условиях развития современного российского государства.

На сегодняшнем этапе развития государственности нотариат подвергается значительным элементам модернизации, в том числе, развитию правового статуса, основ взаимодействия с органами публичной власти, изменении порядка квалификационного экзамена для лиц, претендующих на должность нотариуса, других организационных и процедурных аспектов практической деятельности. Последнее десятилетие в нашей стране характеризуется активным развитием научных изысканий в рассматриваемой сфере.

С учетом указанного, необходимо выделить сферу действия нотариата в разрезе восприятия основных форм и направлений его деятельности.

Среди всех видов правовой деятельности нотариальная деятельность занимает особое место, обусловленное той социальной функцией, которую она призвана осуществлять. Нотариальное удостоверение юридически значимых фактов и документов является необходимой составляющей возникновения, изменения и прекращения многих частноправовых отношений. Как представляется, не будет большим преувеличением утверждать, что в общественном правосознании уже давно сформировалось устойчивое представление о том, что «нотариально» – это значит законно, достоверно, бесспорно. Нотариальное действие воспринимается как синоним законного действия с бесспорными правовыми последствиями. Такая презумпция правомерности и бесспорности, которая закреплена и на законодательном уровне, возлагает на лиц, совершающих нотариальные

действия, повышенную моральную и юридическую ответственность за последствия своей деятельности. Поэтому со времен возникновения первых форм нотариата и до настоящего времени нотариат и нотариальная деятельность находятся под бдительным наблюдением государства [5, с. 18].

Если рассматривать от общего к частному, необходимо начать с того, что именно вкладывается в понятие нотариата и нотариальной деятельности. Закон Российской Федерации от 11 февраля 1993 г. «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» не раскрывает этих понятий.

В Проекте Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» нотариат в Российской Федерации является профессиональным сообществом нотариусов. Однако в настоящее время данный Проект не является действующим.

Для авторского определения понятия «нотариат», проанализируем его правовую природу, а также позиции ученых по этой проблеме.

Нотариат, наряду с другими государственными органами и судами Российской Федерации, обеспечивает защиту прав и охраняемых законом интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации (ст. 1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» [33]), что является его главной социальной миссией.

В юридической литературе нотариальные органы традиционно рассматриваются как специально определенные государством структуры, призванные предупреждать правонарушения при осуществлении гражданами и юридическими лицами их гражданских прав, а иногда – и устранять эти правонарушения, а сущность нотариальной деятельности – в предоставлении общественным отношениям определенных законом формы и содержания. Деятельность нотариуса касается формального аспекта юридических актов, предметом такой деятельности являются бесспорные юридические дела. Причем нотариальная деятельность осуществляется только в пределах

гражданского права и процесса. Но такая узкая специализация вовсе не означает отсутствие спроса в нотариальных услугах в обществе, наоборот, нотариальные действия имеют большое значение и очень востребованы в современном государстве.

Функционирование института нотариата обусловлено взаимодействием двух факторов: с одной стороны, это субъективное личное право человека, а с другой – гарантии защиты прав и свобод. В этом аспекте право на квалифицированную юридическую помощь как субъективное право понимается, как гарантированная законом возможность лица получать необходимую ему помощь от лиц, имеющих специальные юридические знания, умения и навыки, что позволяет человеку эффективно защищать и отстаивать свои права и законные интересы [1, с. 30]. Нотариальная деятельность, осуществляемая специально уполномоченным кругом субъектов, собственно и выступает гарантией защиты прав и свобод. Она направлена на придание официальной силы, юридической достоверности правам, фактам и документам. Среди важных признаков нотариальной деятельности является то, что она осуществляется от имени государства. Кроме того, это особая форма защиты, потому что она, в основном, носит превентивный характер относительно нарушения прав.

Наряду с этим, следует учитывать, что реализация правозащитной деятельности осуществляется органами, наделенными специальными полномочиями в строгом соответствии с требованиями и порядка, установленного действующим законодательством Российской Федерации. Безусловно, важное место в системе правозащитных органов занимает нотариат, потому что нотариальная деятельность, осуществляемая специально уполномоченным кругом субъектов, направлена на придание официальной силы, юридической достоверности правам, фактам и документам. Важным признаком нотариальной деятельности является то, что она осуществляется от имени государства. Наряду с этим, это особая форма защиты, она, в большинстве случаев, имеет превентивный в отношении

нарушения прав характер. Поэтому в научной литературе обсуждается вопрос о возможности похода к определению сути нотариата как института превентивного, предупредительного правосудия, что нотариат осуществляет превентивные функции, позволяющие либо предотвратить возникновение судебного разбирательства, либо упростить его осуществление для сторон [1, с. 33].

Следует также отметить, что нотариальная деятельность осуществляется в соответствии с действующим законодательством, а ее результаты являются разновидностями правовых актов. Совершая нотариальные действия, нотариус решает юридическое дело путем оценки фактических обстоятельств дела, юридической квалификации (анализа) имеющихся фактических обстоятельств, и принятия решения (в форме свидетельства или удостоверительной надписи). Поэтому можно утверждать, что нотариус осуществляет применения норм действующего законодательства к конкретным обстоятельствам, более того, это он осуществляет в интересах лица, обратившегося к нему за помощью. Все это подтверждает правоприменительный характер нотариальной деятельности, а по ее результатам выносятся индивидуальные правовые акты, согласно которым лица наделяются конкретными правами и обязанностями.

Нотариус при совершении нотариальных действий является свидетелем, что соглашение заключается в добровольном порядке и не нарушает права не только лиц, участвующих в нотариальном действии, но и третьих лиц и т.п. [12, с. 104].

Государственная функция, которая предоставлена нотариусам, и значение их деятельности требует от них соблюдения определенных условий для того, чтобы их действия получили признак юридической достоверности, следовательно, речь идет об определенном нотариальном процессуальном порядке. На основании вышеприведенного есть возможность говорить о нотариальном процессуальном порядке как одной из форм охраны и защиты

прав и интересов граждан и юридических лиц, который имеет четко определенное место в правовой системе Российской Федерации [1, с. 36].

Анализируя место и роль института нотариата в правозащитной системе, считаем целесообразным выделить следующие принципиальные его характеристики.

Во-первых, нотариат является разновидностью социальной деятельности, осуществляемой определенным кругом уполномоченных лиц, которая носит системный характер, базируется на законе, осуществляется с использованием юридических средств, а ее результаты имеют юридическое значение.

Во-вторых, при осуществлении нотариальной деятельности совершаются управленческие действия, причем в двух плоскостях:

- «нотариат – общество» (когда предоставляется юридическая вероятность определенным правам и фактам, а у отдельных лиц возникают конкретные права и обязанности);
- «государство – нотариат» (когда осуществляется государственное регулирование нотариальной деятельности).

В-третьих, нотариальная деятельность осуществляется с неуклонным соблюдением установленного законом порядка, состоит из определенных стадий (установление фактических обстоятельств дела, юридической квалификации фактических обстоятельств, вынесение решения), имеет специфические производства удостоверения сделок, охрана наследственного имущества, удостоверение фактов и др.), собственные задачи (обеспечение защиты и охраны собственности, прав и законных интересов граждан и юридических лиц, содействие в укреплении законности и правопорядка, предупреждение правонарушений), и реализуется с помощью определенных методов (императивного и диспозитивного).

В-четвертых, в рамках нотариальной деятельности используются особые превентивные меры по предупреждению правонарушений в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской

Федерации, регламентирующего порядок совершения нотариальных действий по защите и охране прав и свобод граждан [51, с. 7].

Учитывая приведенные положения, можно сделать вывод, что наряду с функциями обеспечения бесспорности и доказательной силы документов, законности при заключении сделок и совершении иных действий, оказанием правовой помощи, нотариат выполняет еще и правозащитную функцию. Под правозащитной функцией нотариата следует понимать обеспечение защиты урегулированных нормами права общественных ценностей (прав, фактов, действий) путем предоставления им юридической достоверности, установления правового положения субъектов права, реализации интересов общества, поддержание законности и правопорядка [51, с. 8].

Но следует учитывать, что функционально нотариальная деятельность также не является первичной, она, в частности, направлена на охрану и защиту гражданских прав и интересов и, в связи с этим, ее существование регламентируется нормами гражданского законодательства. Из вышеприведенного следует, что не организация нотариата определяет его функцию, а наоборот.

Фактически, правозащитная функция является одной из главных функций современной нотариальной деятельности, она аккумулирует в себе все ключевые задачи и требования, которые устанавливаются обществом перед нотариатом. И именно от степени реализации правозащитной функции зависит социальная роль и ценность этого института в деятельности современного государства.

Как отмечает В.Ю. Мельников, общая функциональная ценность современного государства должна заключаться в его необходимости и служении гражданскому обществу. Если самое важное функциональное назначение современного государства – формирование и совершенствование институтов гражданского общества, то функциональное экономическое назначение государства – создание условий для формирования и совершенствования институтов рыночной экономики [28, с. 25].

Продолжая мнение В.Ю. Мельникова и учитывая сущность нотариальной деятельности, можно утверждать, что институт нотариата, прежде всего, служит гражданскому обществу, а поэтому занимает значительное место в общей системе управления обществом.

Раскрывая социальное измерение нотариата, следует учитывать степень его востребованности со стороны общества. Не вызывает сомнения утверждение, что существование современного государства невозможно без нотариальной деятельности. Это необходимые правовые процедуры, позволяющие не только защитить права и свободы, но и привести определенные объекты в состояние, которое соответствует требованиям действующего законодательства. Право каждого на получение правовой помощи является основополагающим и гарантированным Конституцией Российской Федерации правом, которое обеспечивается как через систему государственных органов, так и через систему институтов, которые государство в законодательном порядке наделяет соответствующими полномочиями. Сегодня в качестве важного правового института нотариат утверждается как организация, основной задачей которой в установленных законом пределах по совершению нотариальных действий является обеспечение реализации такого права.

Нотариат принадлежит к тем ценностям, которые без преувеличения можно отнести к достояниям мировой культуры. Отходили в историю древние страны, зарождались новые государства, менялись политические режимы и национальные правовые традиции. Но институт «усиления (укрепления) прав» прошел путь от первичных форм фиксации фактов до современной, признанной апробированной веками формы обеспечения гражданского оборота, охраны и защиты гражданских прав и интересов как физических, так и юридических лиц, и утвердился как активный элемент национальных и межнациональных правовых систем. Многовековое применение института нотариата во всех видах – яркое подтверждение

значения и необходимости дальнейшего его функционирования и совершенствования [29, с. 22].

Именно с этой целью и формировался нотариат, истоки которого уходят еще во времена Древнего Рима, а гражданское право того периода было призвано стабилизировать имущественные отношения в сфере гражданского оборота. Уже тогда деятельность нотариуса имела социальное значение. Это содержательно отразилось в предмете деятельности нотариата еще на стадии его зарождения, направленного на обеспечение потребностей неграмотных лиц в составлении документов путем обличения правового материала в документальную форму, и потребностей общества в документировании фактов, имеющих юридическое значение. Как институт гражданского общества, нотариат стал связующим звеном между государством, гражданами и другими субъектами при их участии в гражданском обороте, основанного, прежде всего, на доверительных отношениях нотариуса с частными лицами [7, с. 61].

Нотариат по своей правовой природе сочетает в себе частные и публичные начала. Нотариус, с одной стороны, является «носителем» публичной власти, поскольку выполняет функции, которые законом переданы ему государством, а с другой – осуществляет свои функции в рамках свободной профессии [25, с. 230].

Ключевыми элементами социально-правового измерения нотариата является его «социальное назначение» и «социальная ценность», которые очень тесно связаны с сущностью этой деятельности. При этом они являются внешними выражениями (первая категория – в функциональном плане, а вторая – в оценочном) социальной сущности нотариата. Следует понимать, что «социальное назначение» нотариата следует из его сущности. Какова сущность, такой и характер деятельности, такие цели, задачи и функции, которые она ставит перед собой. И если сущность нотариальной деятельности направлена на охрану и защиту гражданских прав и интересов, ориентирована на служение потребностям социума, то, безусловно, нотариат

является не только составной частью экономической и социальной структур общества. Учитывая специфику нотариальной деятельности и эволюцию развития, он занимает ведущее место в сфере гражданского общества. Ведь его функции направлены на охрану и защиту законных прав и интересов, особенно в личной жизни [25, с. 231].

Традиции и развитие общественных отношений указывают на необходимость организации соответствующих механизмов реализации и защиты прав и свобод индивидов. Обеспечение этих процессов в значительной мере связано с существованием такого института, как нотариат.

В 1993 г. были приняты Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, которые призваны обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации [22], конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, указанными Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

С точки зрения действующего законодательства понятие «нотариат» обозначает систему органов и должностных лиц, уполномоченных на совершение нотариальных действий.

Такая же позиция поддерживается и некоторыми учеными. Так, А.Е. Кириллова определяет нотариат как «систему органов, на которые возложено удостоверение сделок, оформление наследственных прав и совершение других действий, направленных на юридическое закрепление прав граждан и юридических лиц, и предупреждение их возможного нарушения в дальнейшем» [20, с. 29]. А.Н. Миронов определяет нотариат как систему органов и должностных лиц, на которые возложена обязанность удостоверить права, а также факты, имеющие юридическое значение, и совершать иные нотариальные действия, предусмотренные законом, с целью предоставления им юридической достоверности [30, с. 14].

В противоположность другим органам государственного управления, органы нотариата характеризуются особым положением должностных лиц, а также их компетенцией. Нотариус – это должностное лицо, которое в своей деятельности по осуществлению нотариальных функций независимо и подчинено только закону. Частноправовой аспект деятельности института нотариата позволяет раскрыть его сущность как одного из важнейших институтов гражданского общества. Е.В. Фокина считает, что нотариат является «институтом гражданского общества, наделенным властными полномочиями в лице нотариусов и от имени РФ осуществляющий публичную деятельность по реализации функции государства по защите законных интересов общества в целом путем совершения нотариальных действий» [47, с. 45].

Частный интерес не должен поглощаться интересом публичным, а, наоборот, должен определять смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, а также негосударственных органов и организаций.

Принцип защиты прав и свобод человека и гражданина, определяет все содержание деятельности института нотариата [51, с. 30].

Е.В. Седлова под понятием «нотариат в Российской Федерации» понимает структуру нотариальных органов, на которую возложены правоохранительная и правозащитная государственные функции, которая должна быть осуществлена в соответствии с содержанием нотариального процесса и предусмотренной действующим законодательством Российской Федерации процедуры. Содержанием же деятельности нотариата является правоохранительная и правозащитная деятельность, которая государством возложена на специальную структуру органов и на отдельных должностных лиц [41, с. 22]. Такой вывод ученого поддерживает большинство исследователей и практиков, однако он не нашел своего отражения в Основах законодательства о нотариате, где нет прямого указания на осуществление нотариатом правоохранительной и правозащитной

деятельности. Несовершенство действующего законодательства также заключается в отсутствии определения понятий правоохранительной и правозащитной деятельности.

Всесторонне проанализировав приведенные положения, считаем возможным сформулировать следующее определение нотариата: нотариат – это система нотариальных органов и должностных лиц, осуществляющих от имени государства публичную деятельность по установлению и обеспечению юридической достоверности определенных объектов, и участвуют в реализации функции государства по защите и реализации прав и законных интересов разнообразных субъектов права.

С учетом всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что нотариат как система органов и должностных лиц, уполномоченных на совершение нотариальных действий, включает:

- нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах;
- частных нотариусов;
- должностных лиц органов местного самоуправления;
- должностных лиц консульских учреждений.

Характерной чертой нотариата является то, что ему присуща уникальная дуалистическая природа, которая выражается с одной стороны в том, что нотариат выполняет публичные функции и действует от имени и по поручению государства, а с другой стороны в том, что оказывает независимую квалифицированную юридическую помощь [44, с. 34].

Необходимо выделить ряд следующих особенностей нотариальной деятельности.

Учитывая вышеизложенные научные точки зрения, считаем, что к основным функциям нотариусов как носителей властных полномочий и субъектов публичного права следует отнести:

- охранную и правозащитную функции, направленные на обеспечение нормальной, безопасной и беспрепятственной

реализации гражданами и юридическими лицами своих прав, свобод, законных интересов и обязанностей, а также защита и охрана собственности, независимо от ее формы, укрепление режима законности и правопорядка. В.В. Ярков по поводу правоохранительной функции нотариата также отмечает, что в ее пределах он, нотариат, с помощью присущих ему правовых средств решает целый ряд задач: во-первых, снижает уровень криминальности в гражданском обороте в сфере собственности; во-вторых, облегчает раскрытие преступлений; в-третьих, способствует снижению уровня преступности, обеспечивает юридическую безопасность граждан и организаций [21, с. 72];

- правоприменительную функцию, которая заключается в решении нотариусом юридических дел по конкретным жизненным ситуациям. Правоприменение – это одна из форм правореализации, которая представляет собой воплощение предписаний правовых норм, принципов в поведении субъектов права. Кроме правоприменения в состав правореализации также входят такие ее формы как: использование, соблюдение, исполнение. Следует отметить, что нотариус во время своей деятельности, так или иначе, обращается к реализации всех этих форм;
- доказательную функцию, которая реализуется через удостоверение документов и обеспечения их бесспорности, то есть фактически нотариус, таким образом, создает письменные доказательства. Нотариальные акты обеспечивают дополнительную защищенность доказательства, а также облегчают процесс доказывания [21, с. 72];
- предупредительно-профилактическая или превентивная функция. Сущность данной функции кроется в том, что нотариус, осуществляя нотариальные действия, в частности относительно удостоверения сделок, устанавливает наличие или отсутствие у субъектов соответствующих прав и обязанностей, предупреждая,

таким образом, возникновение между ними возможных конфликтов и спорных ситуации, а значит и возможных правонарушений. То есть нотариус осуществляет так называемое превентивное правосудие, которое создает основу для решения вопросов без их судебного разбирательства путем оформления правового документа от имени государства, придавая ему в ряде случаев юридическую силу, равную по юридической значимости судебному документу [21, с. 73];

- фискальная функция нотариусов проявляется в том, что они в процессе совершения нотариальных действий в пределах своих полномочий контролируют уплату налогов субъектами, которые обращаются за помощью к этим нотариусам. В частности, В соответствии с Налоговым кодексом РФ нотариусы обязаны сообщать в налоговые органы о выдаче свидетельств о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения;
- осуществление финансового мониторинга. Финансовый мониторинг – это совокупность мероприятий, осуществляемых субъектами финансового мониторинга в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма, включающих проведение государственного финансового мониторинга и первичного финансового мониторинга. Нотариусы должны обращать внимание и фиксировать сделки, имеющие: запутанный или необычный характер, не имеющие очевидного экономического смысла или очевидной законной цели; несоответствие целям деятельности клиента, установленным учредительными документами; указание на обстоятельства, дающие основания полагать, что сделки осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма [19, с. 20].

На наш взгляд, целесообразность возложение на нотариусов функции осуществления первичного финансового мониторинга достаточно противоречива, ведь с одной стороны вступая в деловые отношения с клиентом по поводу совершения тех или иных нотариальных действий, нотариус получает возможность собрать и проанализировать информацию о его финансовом состоянии. А с другой – действующее законодательство не предусматривает необходимости наличия у нотариусов знаний, умений и навыков в области бухгалтерского учета и аудита, а потому вряд ли сегодня нотариусы смогут осуществлять функцию по изучению финансовой деятельности и финансового состояния клиента на достаточном уровне.

Итак, учитывая проведенный анализ целей, задач и функций нотариуса можно прийти к выводу, что нотариусы как государственные, так и частные являются полноценными субъектами правоохранительной и правозащитной деятельности, а, следовательно, составными элементами правоохранительного и правозащитного механизмов государства. Осуществляя в пределах своей компетенции, которой их наделяет государство, правоприменительную и юрисдикционную деятельность, нотариус выполняет публичные задачи и функции по внесудебной охране и защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц, публичных образований и государства, укреплению законности и поддержания правопорядка, предупреждения противоправных действий.

1.2 Нотариат в правовой системе Российской Федерации, вопросы осуществления нотариального производства

Согласно ст. 2 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, нотариусом может быть только лицо, отвечающее следующим признакам:

- имеющее гражданство Российской Федерации и не имеющее иного гражданства или подданства (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации);
- получившее высшее юридическое образование в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования;
- имеющее стаж работы по юридической специальности не менее, чем пять лет;
- достигшее возраста 25 лет, но не старше 75 лет;
- прошедшее стажировку сроком в один год у частного нотариуса, имеющего стаж нотариальной деятельности не менее чем три года;
- сдавшее квалификационный экзамен;
- не признанное недееспособным и не ограниченное в дееспособности, не состоящее на учёте в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от соответствующих расстройств или зависимостей;
- не имеющее не снятой и не погашенной судимости за умышленное преступление;
- не осуждённое к наказанию, исключающему возможность исполнения обязанностей нотариуса;
- не представлявшее подложных документов или заведомо ложных сведений при назначении на должность нотариуса;
- не лишавшееся полномочий нотариуса ранее на основании решений суда в связи с нарушением законодательства и совершением дисциплинарных проступков.

С целью выявления положительного опыта урегулирования вопросов установления требований к лицам, которые намерены работать нотариусом, считаем целесообразным ознакомиться с законодательством Германии, Франции, Бельгии, США и Великобритании.

Так, чтобы приобрести профессию нотариуса во Франции, кандидаты должны отвечать требованиям, установленным Декретом от 05 июля 1973 года, согласно которому лицо, претендующее работать нотариусом, должно быть французским гражданином, не иметь наказания за деяния против чести, порядочности и норм морали, не быть банкротом, и не быть осужденным за долги в прошлом, иметь диплом о высшем юридическом образовании или другой диплом, общим решением министра юстиции и министра высшего образования признанный достойным профессии нотариуса [53]. Кандидаты в нотариусы, имеющие соответствующий диплом (ст. 3, 5 и др. Декрета от 5 июля 1973) должны пройти подготовку для того, чтобы заниматься этой тяжелой профессией, которая требует четких знаний в самых разнообразных отраслях (ст. 3,6 Декрета от 5 июля 1973 г.) [34, с. 45-46].

Во Франции лицо, имеющее намерение работать нотариусом, должно иметь степень магистра права (обучение в течение четырех лет в университете) и иметь профессиональный диплом (именно он дает право доступа к профессии практикующего нотариуса), который можно получить через профессиональный (в специально созданных центрах нотариальной профессиональной подготовки) или университетский (продолжение обучения в университете на специализированном курсе по нотариальному праву) путь, но каждый из путей предусматривает стажировку в одной из нотариальных контор в течение двух лет, допускается прохождение части стажировки по другому правовому направлению и стажировки за рубежом сроком до шести месяцев [34, с. 58-59].

Кандидату в нотариусы в Бельгии необходимо иметь лицензию по праву и по нотариату, получаемых после обучения в университете в течение шести лет и прохождения стажировки сроком не менее трех лет. При наличии способностей и пригодности к выполнению функций нотариуса, которые обнаруживает «комиссия назначения», кандидатом сдается письменный и устный экзамен. Важным условием для доступа к профессии

должно быть отсутствие судимости или уголовного расследования в отношении кандидата [7, с. 110].

Как видим, во Франции и Бельгии установлены высокие требования к уровню образования кандидатов в нотариусы, определено достаточно длительный срок стажировки, что свидетельствует о значении, которое предоставляется практическому опыту и навыкам в деятельности нотариуса. По нашему мнению, положительно следует отметить в опыте Бельгии требование о наличии у кандидатов способности и пригодности к выполнению функций нотариуса, что является залогом дальнейшего качественного предоставления нотариальных услуг [54].

В Германии, согласно законодательству, нотариусом может быть назначен только «немецкий гражданин, по германскому Закону о судьях пригодный к должности судьи, он таким образом быть – по немецкой терминологии – «полным юристом» [52]. В некоторых землях Германии, к лицу, которое намерено работать нотариусом, выдвигаются следующие требования: законченное университетское юридическое образование, подготовительная практика в течение двух лет и сдача государственного экзамена на «дипломированного юриста» (указанные требования выдвигаются вместо подтверждения пригодности на должность судьи). Вместе с тем, если лицо работало в государственном нотариате необходимость в выше определенных требованиях отпадает, то есть назначение «частнопрактикующими» нотариусами государственных нотариусов происходит без дополнительных процедур [1, с. 211]. Также в Германии одним из главных требований к кандидатам является наличие личных и деловых качеств по выполнению полномочий в должности нотариуса. С целью выявления этих качеств с кандидатами проводится дополнительное собеседование-экзамен, по результатам которого кандидат допускается к трехлетней государственной профессиональной подготовке [55]. В Германии установлено 70-летний граничный возраст относительно

занятия должности нотариуса и назначать на должность нотариуса нельзя после достижения лицом 60-летнего возраста [1, с. 212].

В США общие требования к претендентам на должность нотариуса установлены модельным законом США «О нотариате». Так, лицо, имеющее намерение работать на посту нотариуса, должно быть гражданином США и постоянно проживать на территории штата, в котором будет работать, достичь 18-ти летнего (в некоторых штатах 19-летнего) возраста, свободно владеть английским языком, пройти обучение и сдать письменный экзамен по определению профессионального уровня и пройти проверку по привлечению к уголовной ответственности [10, с. 28]. Вместе с этим, могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность нотариуса законодательством каждого конкретного штата. Так, например, в штате Вашингтон, лицо, которое намерено работать нотариусом должно предоставить рекомендации от трех человек старше 18 лет, которые не являются родственниками кандидата и постоянно проживающих на территории данного штата [10, с. 29].

В Великобритании лицо, имеющее намерение работать в должности нотариуса, должно осуществить следующие мероприятия: пройти пятилетнюю стажировку, как секретарь практикующего нотариуса, сдать квалификационный экзамен, присягу и предоставить двух нотариусов, которые должны поручиться за кандидата и подтвердить его компетентность, квалификацию и честность. К кандидату на должность нотариуса-писаря установлены дополнительные требования, такие как: владение двумя иностранными языками и дополнительная стажировка в нотариальной конторе за рубежом [10, с. 30]. После получения разрешения на занятие нотариальной деятельностью следует период в течение двух лет, когда нотариус работает под наблюдением практикующего опытного нотариуса, и только после успешного завершения установленного срока ему предоставляется возможность реализовать свои полномочия самостоятельно [56].

Таким образом, можно сделать вывод, что в США важное значение уделяется факту постоянного проживания на той территории, на которой лицо намерено работать нотариусом. В Великобритании внимание уделяется практическим навыкам и опыту, т. е. установлен длительный срок стажировки и дальнейшая работа под наблюдением. По нашему мнению, положительным, и заслуживающим внимания, является требование об обязательном владении кандидатом на должность нотариуса иностранными языками и требования зарубежной стажировки (очевидно, в стране языка).

Анализ объемов требований к кандидатам, которые намерены работать нотариусом, позволяет сделать вывод, что вообще определенные требования являются едиными для всех рассмотренных стран (гражданство, владение государственным языком, образование, стажировки, экзамен и т. д.), но, по нашему мнению, положительным опытом иностранных стран, который может быть позаимствован и в России, является установление требований о наличии личных и деловых способностей человека, через которые возможно выявить способность кандидата выполнять функции нотариуса, и владение иностранными языками.

Нотариус должен обладать определенными способностями, которые в дальнейшем будут отображаться на деятельности нотариуса и влиять на качество нотариальных услуг, поэтому предлагается разделить их на интеллектуальные (профессиональные знания, способность к обучению, концентрации, восприятия информации), мировоззрению (правовое сознание, отношение к социальным ценностям, этические и моральные нормативы и т. д.) и психологические (психологическое восприятие, коммуникативность, устойчивость к стрессу, поведение в конфликтных ситуациях и т. д.) [1, с. 59-60].

Порядок назначения на должность нотариуса начинается с определения количества должностей, который производит нотариальная палата и орган юстиции. Этот момент определен статьей 12 частью второй Закона о нотариате.

Порядок назначения на должность нотариуса определяется законодательством так же, как и требования к кандидатам. Каждый соискатель должен иметь подготовку и профессиональное образование, которое отвечает требованиям для должности.

Итак, прежде всего кандидат должен иметь высшее юридическое образование. Это обязательное условие для любого соискателя. Как правило, на третьем курсе высшего учебного заведения студент выбирает в качестве специализации подходящее направление. Дальнейшее прохождение стажировки и получение лицензии возможно только при условии, что выпускник будет юристом широкого профиля. Так, если студент выбрал в качестве специализации узкое направление «уголовное право», то нотариусом он стать не сможет. Юрист, который желает заниматься нотариальной деятельностью, должен не только иметь соответствующий диплом, но и досконально разбираться во всех тонкостях законодательства нашей страны. Чем выше профессионализм нотариуса, тем более востребованными будут услуги его конторы у граждан. Кроме того, нотариус может выбирать одно конкретное направление деятельности. Например, вопросы наследования, имущественные дела, выдача доверенностей и т. д. Также специалист может работать по всем направлениям. Особенно актуален подобный многопрофильный подход в небольших городах, где на весь город может быть всего одна-две нотариальные конторы.

Затем кандидат должен пройти стажировку (год – для тех, кто не работал по юридической специальности). Но из этого правила есть исключение. Если человек уже отработал по юридической специальности три года, то по решению совета юстиции и нотариальной палаты срок стажировки могут сократить вдвое. Порядок прохождения стажировки утвержден приказом Министерства юстиции от 29.06.2015 № 151 «Об утверждении Порядка прохождения стажировки лицами, претендующими на должность нотариуса» [38]. Согласно этому документу, обязательным условием является получение высшего юридического образования в нашей

стране, соответственно, диплом тоже должен быть государственного образца. Кандидатами могут быть выпускники иностранных вузов, нужно лишь, чтобы диплом был признан в государстве и сделано это должно быть в установленном порядке.

Стажеры набираются централизованно. То есть информация о том, когда и где будет проходить набор, какие документы нужны, место приема и прочих деталях развешивается в помещениях нотариальной палаты и органов юстиции.

По результатам прохождения стажировки руководитель стажировки составляет заключение об итогах стажировки и представляет его в нотариальную палату.

В заключении об итогах стажировки указываются фамилия, имя, отчество (при наличии) руководителя стажировки; фамилия, имя, отчество (при наличии) стажера; срок прохождения стажировки, в том числе срок продления или сокращения стажировки; причины продления срока стажировки или его сокращения; объем выполненного плана стажировки; результаты промежуточной проверки прохождения стажировки; заключение о готовности к сдаче квалификационного экзамена.

Нотариальная палата на основании заключения об итогах стажировки в пятнадцатидневный срок со дня поступления заключения принимает решение об удовлетворительном или неудовлетворительном результате прохождения стажировки [38].

Согласно ст. 4 Закона о нотариате, квалификационная комиссия должна состоять из шести человек. В состав комиссии входят представители территориального органа юстиции, представители научного сообщества, и нотариусы, имеющие стаж работы по юридической специальности не менее десяти лет, а также по должности – руководители органа юстиции и нотариальной палаты (или член правления нотариальной палаты). Квалификационный экзамен проводится дважды в год. Предупреждать о его проведении обязаны за два месяца до начала в публичных местах

нотариальной палаты и органа юстиции. Там же впоследствии вывешивается список людей, которые допущены к экзамену.

Квалификационный экзамен проводится с использованием автоматизированной информационной системы проведения квалификационных экзаменов, обеспечивающей автоматизированную анонимную проверку результатов сдачи квалификационного экзамена. Требования к автоматизированной информационной системе проведения квалификационных экзаменов устанавливаются Федеральной нотариальной палатой по согласованию с федеральным органом юстиции.

Наделение нотариуса полномочиями проводится на конкурсной основе из числа лиц, сдавших квалификационный экзамен. Порядок проведения конкурса определяется Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной нотариальной палатой [39].

Для проведения конкурса создается конкурсная комиссия из представителей нотариальной палаты субъекта Российской Федерации в составе пяти членов. Целью конкурса является отбор на должности нотариусов лиц, имеющих профессиональные знания, способных обеспечить правовую защиту имущественных и иных прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Конкурс состоит из трех этапов: письменного экзамена, рассмотрения рекомендации и индивидуального собеседования.

По нашему мнению, конкурсный порядок замещения должности нотариуса можно изменить, и даже упростить. Для этого законодательно предлагаем закрепить понятие «кадрового резерва нотариусов». Это понятие для нотариальной деятельности не ново, в некоторых нотариальных палатах разработаны положения о кадровом резерве (напр., в Калужской областной нотариальной палате), целью формирования которого названы «отбор для замещения вакантной должности нотариуса наиболее подготовленных лиц, имеющих необходимые профессиональные знания» [4, с. 155]. С кадровым резервом проводится работа специально созданной Комиссией по

повышению квалификации нотариусов, которая организует и планирует работу с кадровым резервом, организует и проводит на плановой основе обучающие мероприятия с резервистами, контролирует прохождение стажировки резервистами у нотариусов; организует повышение квалификации резервистов в рамках существующей практики повышения квалификации нотариусов и т. д.

Правовой статус нотариуса составляет совокупность его прав, обязанностей и ответственности.

Согласно ст. 15 Основ законодательства о нотариате нотариус имеет право:

- совершать предусмотренные настоящими Основами нотариальные действия в интересах физических и юридических лиц, обратившихся к нему, за исключением случаев, когда место совершения нотариального действия определено законодательством Российской Федерации или международными договорами;
- составлять проекты сделок, заявлений и других документов, изготавливать копии документов и выписки из них, а также давать разъяснения по вопросам совершения нотариальных действий;
- истребовать от физических и юридических лиц сведения и документы (в том числе содержащие персональные данные), необходимые для совершения нотариальных действий;
- представлять в установленных федеральным законом случаях и порядке заявления о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иные необходимые документы в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре

недвижимости, его территориальные органы или подведомственное ему государственное бюджетное учреждение, наделенное соответствующими полномочиями в соответствии с решением такого органа (далее - орган регистрации прав), и получать выписки из Единого государственного реестра недвижимости, удостоверяющие государственную регистрацию возникновения или перехода прав на недвижимое имущество, и иные документы, выдаваемые этим органом;

- получать бесплатно в форме электронного документа сведения из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, а также в связи с ведением наследственного дела получать сведения от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, о номерах банковских счетов, вкладах (депозитах), наименованиях и месте нахождения банков и иных кредитных организаций, в которых были открыты банковские счета, вклады (депозиты) наследодателя на момент его смерти;
- получать от Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации по запросу через единую информационную систему нотариата в электронной форме сведения о страховом номере индивидуального лицевого счета физического лица, о размере пенсии, недополученной наследодателем на день его смерти, необходимые для совершения нотариальных действий, предусмотренных соответствующими Основами [33].

Согласно ст. 16 Основ законодательства о нотариате:

- нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях

- совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред;
- нотариус выполняет свои обязанности в соответствии с настоящими Основами, законодательством субъектов Российской Федерации и присягой. Нотариус обязан хранить в тайне сведения, которые стали ему известны в связи с осуществлением его профессиональной деятельности. Суд может освободить нотариуса от обязанности сохранения тайны, если против нотариуса возбуждено уголовное дело в связи с совершением нотариального действия;
 - нотариус обязан отказать в совершении нотариального действия в случае его несоответствия законодательству Российской Федерации или международным договорам;
 - нотариус обязан не реже одного раза в четыре года повышать (в том числе с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий) квалификацию в осуществляющей образовательную деятельность организации, образовательная программа которой аккредитована Федеральной нотариальной палатой;
 - нотариус обязан обеспечивать сохранность нотариальных документов на бумажном носителе в соответствии со сроками их хранения, установленными Типовой номенклатурой дел нотариуса, либо до передачи их в нотариальный архив нотариальной палаты, членом которой он является;
 - нотариус обязан обеспечить функционирование нотариальной конторы, расположенной на территории нотариального округа, в котором нотариус назначен на должность;
 - нотариус обязан информировать граждан и юридических лиц о своем месте нахождения и режиме работы, в том числе посредством размещения при входе в здание или помещение нотариальной конторы вывески, указателей, а также посредством (при наличии)

сайта нотариуса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

- нотариус обязан соблюдать график приема населения, утвержденный нотариальной палатой субъекта Российской Федерации [33].

Надлежащее функционирование института нотариата возможно лишь при условии высокой профессиональной подготовки нотариуса как специалиста в сфере права, которая охватывает не только знание нотариальных процедур, но и норм различных отраслей законодательства, изучение правоприменительной и судебной практики и т. п. [18, с. 196].

Формулировки норм законодательства о нотариате в части детального описания нотариальных процедур, установления полномочий лиц, совершающих нотариальные действия, запретов заниматься определенной деятельностью и т. п. дает основания сделать вывод о применении к нотариусам принципа «разрешено только то, что прямо предусмотрено в законе». Поэтому представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в Основы законодательства о нотариате, которые бы четко устанавливали применения данного принципа к нотариусам. Это позволило бы не только урегулировать порядок осуществления нотариальной деятельности, но и закрепило бы элемент публичности в правовом статусе нотариуса.

Глава 2 Нормативно-правовое и организационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности государственных органов

2.1 Контроль и надзор как основные функции эффективного государственного управления

Одним из организационно-правовых способов обеспечения законности в сфере предпринимательской и иной общественной деятельности является контрольно-надзорная деятельность государства, которую осуществляют специальные исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы муниципальных образований, федеральные органы исполнительной власти, а также иные органы, не входящие в структуру исполнительной власти. Данные институты призваны регулировать в установленных сферах деятельности правоотношения, которые могут при нарушении деятельности привести к причинению вреда жизни, здоровью граждан, к причинению вреда культурным объектам страны, к природным и техногенным чрезвычайным ситуациям.

Можно сделать вывод о том, что контрольно-надзорная деятельность государства является весьма сложным явлением: с одной стороны, это форма воздействия на подконтрольный субъект, а с другой – средство обеспечения законности. Комплексность правового регулирования предмета порождает соответствующую комплексность проблем и коллизий.

Многообразие источников правового регулирования и специфика использования в них терминов «контроль» и «надзор» приглашает обратиться к известному теоретическому вопросу соотношения данных категорий в административном праве. Данная проблема разрабатывается более 30 лет, однако в настоящий момент вопрос дискуссионен, и перспективы его решения туманны. Одну из попыток разграничения содержит учебник МГЮА, формулировки которого неоднозначны: характеристика контроля дается с указанием, что «контрольные и

подконтрольные органы, как правило, соподчинены»; в дефиниции содержится указание, что контроль направлен на выяснение, не допущены ли нарушения законности и целесообразности; указано, что при общем контроле охватывается деятельность полностью, а при специальном «проверка осуществляется по определенным вопросам»; в противовес этому обозначено, что надзор направлен на выявление нарушений законности, прямо указывается, что нарушения целесообразности надзор не выявляет, указано на отсутствие соподчиненности в вопросе надзора. Оставив за скобками философский вопрос о том, в какой момент «нецелесообразное» осуществление деятельности государственным органом становится незаконным, отметим, что в целом критерии разграничения не позволяют провести четкого различия между категориями, а в качестве примера контроля приводится судебный контроль за соблюдением закона органами власти, в то время как исходя из этих же критериев называть деятельность судов контрольной, а не надзорной затруднительно. На критерий целесообразности также ссылается Я.А. Гейвандов, выделяя при этом отдельным критерием невмешательство в оперативную деятельность и утверждая, что надзор является государственной прерогативой, в то время как контроль могут осуществлять негосударственные структуры [11, с. 95].

К настоящему времени, множество правоведов приходят к выводу, что существует три организационно-правовых способа обеспечения законности деятельности хозяйствующих субъектов: государственный контроль, государственный надзор, государственная контрольно-надзорная деятельность. Как упоминалось выше, современный научный взгляд, не смотря на автономность понятий «контроль» и «надзор», все же не отделяет их друг от друга и воспринимает как единую систему действия государства в лице его контролирующих органов по отношению к контролируемым субъектам предпринимательства. Таким образом, факты, изложенные выше, подтверждают, что четкое соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» на уровне законодательства

отсутствует, как и универсальные, общепринятые определения.

В такой сложившейся неопределенности, сложнее всего должностным лицам контролирующих органов, при применении буквального понимания норм действующего законодательства у них возникает путаница в применении норм. В итоге оба понятия на фактическом уровне имеют полное синонимическое сходство. Но все же, сущность контроля заключается в проверке фактического результата деятельности контролируемого субъекта, а надзор является реализацией принципа законности и обеспечения безопасности, реализация которого исходит от специфических методов, сутью которых является предупреждение нарушения законодательства.

Как мы видим, законодатель достаточно вольно отнесся к использованию проблемных терминов «контроль» и «надзор». Остроту противоречий проиллюстрируем цитатой В.П. Беляева: «Основные различия контроля и надзора заключаются в следующем: в ряде случаев контроль осуществляется в отношении подчиненных органов; контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта; контроль предполагает оценку деятельности контролируемого объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности; должностные лица органов контроля вправе самостоятельно привлекать правонарушителей к ответственности» [6, с. 69]. Говорить о надзоре как теоретически отличающейся от контроля категории применительно к субъекту, который может давать организации указания по смене руководства, ограничивать осуществление ею отдельных банковских операций и имеет применительно к некоторым конкретным ситуациям правомочие, но не обязанность по отзыву лицензии представляется не отражающим реального положения дел.

Концепция и теория осуществления контрольной (надзорной) деятельности в России поменялась в связи с принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-

ФЗ), который дал новый, не похожий на ранее используемый, механизм государственной функции по контролю за общественными отношениями [46].

Необходимо отметить, что законом закреплены два особо важных принципа, среди которых:

- «охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц (статья 10 ФЗ №248);
- открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 13 ФЗ №248)» [46].

Контрольно-надзорная деятельность органов власти представляет собой особый вид управленческой деятельности, взаимоотношений, который отличается по степени организации. Как правило, основная доля данных взаимоотношений регулируется юридическими нормами.

«Правовые взаимоотношения по контрольно-надзорной деятельности имеют соответствующие признаки, которые следует учитывать в рамках юридического урегулирования и нормативного применения. Данные аспекты отражены в Федеральном законе № 248» [46].

Закон № 248-ФЗ создал абсолютно новую систему контрольно-надзорной деятельности в России.

Так, в соответствии со статьей 1 Закона № 248-ФЗ, под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации понимается деятельность уполномоченных на осуществление контрольных функций органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством

Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Исходя из данного Законодателем определения, мы видим конкретизацию сущности осуществления государственной функции по контролю, ее приоритеты и концептуальные механизмы.

Новый закон определяет контроль (надзор) прежде всего, как профилактику нарушения обязательных требований, а лишь затем как пресечение нарушения и наказание за их совершение. Нынешнее состояние законодательства демонстрирует невозможность корректного разграничения контроля и надзора, поскольку терминологического единства не наблюдается даже в пределах отдельных актов. Предположим, допустимо говорить, что прокуратура осуществляет надзор в эталонном виде, но это, возможно, единственный корректный пример, на фоне которого законодательная путаница может быть продемонстрирована любым актом, в котором используются формулировки вида «контроль (надзор)», «орган контроля (надзора)». Рассматриваемая проблема, являясь давно разрабатываемым теоретическим вопросом, как была, так и осталась неразрешенной, поскольку семантически слова «контроль» и «надзор» близки.

Учитывая предельно близкое смысловое значение проблемных терминов в обыденной речи и свободу, с которой ими оперирует законодатель, прогнозируем, что единообразие достигнуто не будет. Но не менее актуален вопрос: насколько возможно все многообразие видов «контрольно-надзорной» деятельности публичных учреждений разделить на две категории? Живые примеры демонстрируют нам, что применительно к каждой сфере понимание контроля и надзора будет разным, а иногда и не единственным.

В данном вопросе возможен плюрализм взглядов. Мы же со своей стороны отметим применимость позиции М.Н. Кудилинского,

утверждающего, что разделение понятий «контроль» и «надзор» в настоящее время лишено практического смысла [23, с. 40].

В этой связи, в рамках данной работы не будет разделения понятий «контроль» и «надзор», данные явления будут означать одно и то же.

Подводя итог к указанному параграфу, можно сказать, что Законодатель в Законе № 248-ФЗ [24, с. 24] решил многолетние споры о разграничении понятий «надзор» и «контроль» путем придания синонимичности указанных понятий, используя оба термина в нормативно-правовой базе неразделимо. В то же время, учитывая специфики многих государственных органов, осуществляющих контрольные (надзорные), либо чистые надзорные функции, как, например, органы прокуратуры, можно прийти к выводу, что отечественный Законодатель не решил вопрос о пояснении государственных функций отдельных государственных органов, например, Центрального банка России, государственных корпораций, имеющих контрольные функции, например, Росатом.

2.2 Принципы осуществления государственного контроля и надзора

Контроль и надзор являются немаловажным элементом осуществления управления. Для того, чтобы все элементы и компоненты управленческой системы работали как единое целое, необходимо организовать контрольно-надзорный механизм, цель деятельности которого была бы направлена на обеспечение эффективного функционирования данной системы.

«Государственный надзор осуществляется в зависимости от определенного рода принципов, которые олицетворяют основные системообразующие требования к его функционированию» [15, с. 60].

Государственный контроль – это «осуществление всеми органами государства в пределах своих полномочий, мониторинга за соблюдением и выполнением законов и других правовых актов, имеющих силу и

распространение на территории государства и его территориальных единиц» [13, с. 30].

Государственный контроль решает три задачи:

- «обеспечение соблюдения законности функционирования процессов в стране;
- повышения эффективности деятельности органов власти и управления в стране;
- обеспечение эффективного использования государственных средств» [13, с. 31].

Сущность государственного контроля можно представить следующим образом:

- «деятельность специально уполномоченных лиц и органов власти в пределах выполнения ими спектра функций в установленной компетенции;
- наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;
- получение необходимой информации о состоянии подконтрольного объекта управления;
- принятие мер по соблюдению законности функционирования подконтрольного объекта управления;
- применение мер ответственности при нарушении стабильности функционирования подконтрольного объекта управления и т.д.» [13, с. 33].

Государственный контроль бывает внутренний и внешний:

- «внутренний государственный контроль – это контроль, организованный внутри системы управления;
- внешний государственный контроль – это контроль, организованный и осуществляемый органом власти или лицом, находящимся вне системы управления» [16, с. 161].

«Как таковая надзирательная деятельность в той или другой степени присуща практически каждому органу власти, но при этом не является основной» [17, с. 42].

Сформулированные по итогам очередного этапа реформирования контрольно-надзорной деятельности новые подходы к правовому регулированию данной деятельности нашли свое отражение в положениях Закона № 248-ФЗ. Анализ данных подходов позволяет сделать вывод о том, что построение единой трехуровневой системы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности направлено на снижение уровня риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и на обеспечение прав и интересов хозяйствующих субъектов, а также создания некоей правовой мобильности с целью учета интересов государства и общества на каждой конкретной территории.

Вместе с тем новая система правового регулирования предусматривает, что большой объем вопросов передается на уровень федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации о видах контроля, а также положений о видах контроля, которые должны быть утверждены правовыми актами органов власти соответствующего уровня. От качества содержания перечисленных нормативных правовых актов напрямую зависит воплощение в жизнь норм и принципов Закона № 248-ФЗ.

Следует учитывать, что данный закон предусматривает приоритет профилактических мероприятий над контрольными и создает целый перечень профилактических мероприятий. Новый закон дает нам несколько видов профилактических мероприятий:

- информирование;
- обобщение правоприменительной практики;
- меры стимулирования добросовестности;
- объявление предостережения;
- консультирование;
- самообследование;

– профилактический визит.

Кратко рассмотрим каждый из них.

Информирование. Информирование в рамках рассматриваемого закона по своей сути является разъяснением обязательных требований контролируемым лицам посредством нескольких механизмов: размещение на официальном сайте органа контроля исчерпывающей информации об обязательных требованиях, методах их соблюдения и профилактики нарушения оных требований; доклады об осуществлении государственного контроля и т.д. **Обобщение правоприменительной практики.** Данный механизм реализуется посредством подготовки доклада о типичных нарушениях обязательных требований, создание единого механизма недопущения нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований путем систематизации годовой практики осуществления государственного контроля, а также с целью выявления возможных недоработок, действующих нормативных правовых актов с целью предложения о внесении изменений.

Меры стимулирования добросовестности представляют собой некую похвалу за должное соблюдение обязательных требований, при этом меры стимулирования должны быть строго нематериальными.

Объявление предостережения. В случае наличия у контролеров сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований, контролирующий орган объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Консультирование. В рамках рассматриваемого закона данный профилактический механизм проявляется в виде ответов на обращение по вопросам соблюдения обязательных требований. Если в адрес контролирующего органа поступает несколько обращений суть которых охватывает один вопрос, то надзорный орган обязан дать письменное

разъяснение поставленного вопроса и опубликовать его на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет».

Самообследование представляет собой деятельность субъектов контроля по добровольному определению уровня соблюдения ими обязательных требований положением о виде контроля может предусматриваться самостоятельная оценка соблюдения обязательных требований. Осуществляется в автоматизированном режиме способами, установленными контрольным органом. В случае если положением о виде контроля предусмотрена декларация о соответствии обязательным требованиям, субъект контроля вправе принять ее при высокой оценке соответствия требованиям.

Профилактический визит. Данный механизм профилактики заключается в посещении инспектором субъекта контроля в одно из мест фактического осуществления деятельности и ведением им профилактической беседы с уполномоченным представителем контролируемого лица.

Отдельно стоит остановиться на программе профилактики. По сравнению с программой профилактики, действие которой регулировалось положениями Закона № 294-ФЗ, программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по Закону № 248-ФЗ имеет ряд принципиальных отличий. Так, программа по новому закону направлена на достижение следующих целей:

- стимулирование добросовестности;
- устранение условий, способствующих нарушению обязательных требований;
- повышение информированности.

Программа профилактики утверждается ежегодно в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» [35], и в отличие от прошлого

регулирования, Законодатель теперь требует обязательного общественного обсуждения проекта программы профилактики.

Еще одной важнейшей новеллой в нормативном регулировании контрольно-надзорной деятельности стал обязательный риск-ориентированный подход. Он состоит из двух базисов: определения категорий риска, определения критериев отнесения к категории риска.

Количество категорий риска и критерии отнесения объектов контроля к категориям риска (далее - критерии риска) формируются по результатам оценки риска причинения вреда (ущерба) и основываются на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа таким образом, чтобы общее количество профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) соответствовало имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа.

Критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь к нарушению обязательных требований.

При определении критериев риска берется информация о степени тяжести фактического причинения вреда с целью дальнейшего отнесения субъекта контроля к определенной категории риска.

Закон № 248-ФЗ определяет несколько категорий риска, положением о виде контроля (надзора) выбирается как минимум три из предложенным Законодателем:

- чрезвычайно высокий риск;
- высокий риск;
- значительный риск;
- средний риск;
- умеренный риск;

- низкий риск.

При этом обязательно должен присутствовать низкий риск. В части осуществления контрольных мероприятий Законодатель установил несколько процессуальных механизмов, которые мы в кратко перечислим. Контрольные (надзорные) мероприятия, осуществляемые с взаимодействием с контролируемым лицом:

- контрольная закупка;
- мониторинговая закупка;
- выборочный контроль;
- инспекционный визит;
- рейдовый осмотр;
- документарная проверка;
- выездная проверка.

Контрольные (надзорные) мероприятия, осуществляемые без взаимодействия:

- наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- выездное обследование.

Как упоминалось ранее, орган контроля в соответствии с нормами Закона № 248-ФЗ вправе сам выбрать перечень контрольных мероприятий, необходимых ему для получения необходимых механизмов выявления и пресечения нарушений.

Подводя итоги по главе хочется отметить серьезное развитие нормативно-правового регулирования в сфере контроля. Очевидно, что старый закон не мог отвечать всем требованиям государственного управления в нынешнее время. Новый закон рассматривает государственный контроль шире, затрагивает огромный объем общественных отношений, при этом старается учесть интересы всех участников данных правоотношений.

Можно прийти к выводу, что в настоящее время в российском законодательстве происходит масштабная реформа государственной

контрольно-надзорной деятельности, которая, в числе прочего, носит конституционно-правовой характер.

Однако новая система оттого и новая, что функционирование свое начала в 2021 году и находится на стадии становления, Закон № 248-ФЗ с момента принятия претерпел пять глобальных изменений с целью приведения его в соответствие с реалиями общественных отношений. Увеличилась нагрузка на государственный аппарат ввиду необходимости реализации новых механизмов контроля, профилактики, при этом зачастую численность государственных служащих остается та же. При этом следует учесть, что в рамках государственного управления реформирование системы организации и ведения контроля была жизненно необходима из-за изменения реалий в стране. Старый закон, принятый в 2008 году, уже не мог отвечать всем требованиям должного регулирования государственного контроля. Новый же закон, не успев устояться, изменяется под давлением общества, бизнеса, внешних факторов, будь то распространение новой коронавирусной инфекции COVID-19 или же экономическими проблемами.

Глава 3 Проблемы государственного регулирования нотариальной деятельности

3.1 Проблемы государственного контроля нотариальной деятельности

Государственная контрольно-надзорная деятельность, направленная на проверку законности в деятельности нотариата, может рассматриваться в более широком плане как одна из составляющих института государственного контроля вообще. В последние годы отечественное контрольно-надзорное законодательство претерпевало значительные изменения, был принят и новый федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». В отличие от ранее действующего законодательства (Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», направленность государственной контрольно-надзорной деятельности в значительной степени была расширена и увеличена. В частности, принятый закон предполагает возможность его применения не только в отношении индивидуальных предпринимателей или коммерческих организаций, но также и в отношении органов государственной власти – в отношении той их деятельности, которая не связана непосредственно с реализацией властных полномочий данными органами. Следовательно, нотариальная деятельность потенциально тоже может попасть под соответствующую государственную контрольную деятельность. При этом, в соответствии с современными правилами, при осуществлении государственной контрольно-надзорной деятельности должны ставиться задачи не только защиты общества от противоправных действий проверяемого субъекта, но и защиту прав самого лица, подлежащего государственному контролю.

В настоящее время было установлено, что существует необходимость принятия специального нормативного акта, регламентирующего особенности осуществления соответствующей контрольно-надзорной деятельности. В тех случаях, когда мы говорим о федеральном государственном контроле или надзоре, разработка соответствующего нормативного акта относится к ведению Президента РФ или Правительства РФ.

Вопрос формирования системы субъектов, наделенных контрольными полномочиями, занимает центральное место в системе проблемных вопросов и совершенствования организационно правового механизма контроля за нотариальной деятельностью [2, с. 75].

Особое внимание следует обратить на усовершенствование механизма государственного контроля на стадии допуска к профессии нотариуса, имеющей целью обеспечение надлежащей профессиональной квалификации лиц, которые намерены заняться нотариальной деятельностью

Необходимо на законодательном уровне закрепить понятие проверки, причем обязательно подчеркнуть ее методологический характер, виды (комплексная и целевая, плановая и внеплановая, виды по предмету проверки – проверка соответствия требованиям рабочего места нотариуса, проверка процессуальной деятельности нотариуса и т.п.), основания, сроки и методика ее осуществления [3, с. 170].

Нужно также расширить потенциал превентивной составляющей контроля за нотариальной деятельностью за счет расширения аналогичных мер, например, целесообразно закрепить требования и порядка регулярного прохождения повышения квалификации всех нотариусов [26, с. 182].

Нужно констатировать, что на сегодняшний день, учитывая потребности практики и реалии настоящего, существующее состояние законодательного урегулирования вопросов методов контроля за нотариальной деятельностью нельзя считать приемлемым: во-первых, практически отсутствует именно законодательный уровень урегулирования

указанных вопросов, а большинство нормативных правовых актов, что регламентируют осуществление государственной контрольной деятельности в области нотариата, являются подзаконными актами Министерства юстиции; во-вторых, степень процедурной урегулированности методики осуществления указанной деятельности носит фрагментарный характер, является неполной и недостаточной, а следовательно, требует усовершенствования [27, с. 162].

В юридической науке полемику вызывает также вопрос о круге субъектов, которые правомочны обращаться в суд с требованиями о прекращении полномочий нотариусов, занимающихся частной практикой.

Территориальные органы юстиции фактически лишены сегодня права на обращение в суд о лишении права нотариальной деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, в случае совершения им действий, противоречащих законодательству России. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, конечно, позволяет суду привлечь их к участию в таком процессе, но это не может существенно изменить сложившегося положения дел. По сути, возникает парадоксальная ситуация, когда территориальные органы юстиции, наделенные полномочиями по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности, не могут даже обратиться в суд заявлением о ее лишении [50, с. 112]. В этой связи представляется целесообразным наделить территориальные органы юстиции правом самостоятельного либо совместного с нотариальными палатами субъектов Российской Федерации обращения в суд с представлением о лишении права нотариальной деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, в случае совершения им действий, противоречащих законодательству России [48, с. 4].

Можно прийти к выводу, что основополагающим вопросом современности, от которого в будущем будет зависеть качество оказываемых гражданам нотариальных услуг, является наделение возможностью некоторые институты гражданского общества (некоммерческие организации)

выступать в качестве института общественного контроля в отношении нотариальных палат и самих нотариусов. Правильный ответ на данный вопрос зависит от понимания природы нотариальной деятельности, которая носит частно-публичный характер и, следовательно, может контролироваться как со стороны институтов гражданского общества, так и со стороны государства, соответствующих органов исполнительной власти. Представляется, что соответствующие механизмы и процедуры государственной и общественной контрольной деятельности должны получить в настоящее время законодательное закрепление, что может быть обусловлено разработкой нового закона о нотариальной деятельности Российской Федерации. Подобного рода механизмы контроля позволят обеспечить баланс защиты интересов общества, государства и самого нотариата в рамках осуществления в отношении его соответствующих контрольных мероприятий, направленных на обеспечение законности и правопорядка в данной сфере общественных отношений.

3.2 Роль Министерства юстиции Российской Федерации в системе государственного контроля и надзора за нотариальной деятельностью

Министерство юстиции РФ осуществляет функции по разработке и осуществлению государственной политики и законодательному урегулированию во многих сферах деятельности: исполнение судебных актов и установление порядка функционирования судов; регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; оказанием бесплатной юридической также помощи и правового просвещения; разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

До 13 января 2023 года деятельность Минюста регламентировал Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». Его отмена произошла в связи с принятием Указа Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» [45].

Минюст России осуществляет контроль (надзор):

- в сфере государственной регистрации некоммерческих организаций;
- за деятельностью некоммерческих организаций, в том числе религиозных организаций, включая контроль за соблюдением религиозными организациями законодательства Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях;
- в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

Основными задачами Минюста России являются:

- защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также обеспечение верховенства закона;
- выработка и реализация государственной политики в установленной сфере деятельности;
- нормативно-правовое регулирование и правоприменение в установленной сфере деятельности;
- осуществление деятельности, направленной на сохранение и укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Минюст России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иными нормативными правовыми

актами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Минюст России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными государственными органами, иными органами публичной власти и организациями, экспертным сообществом, а также в установленном законодательством Российской Федерации порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России.

Минюст России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Минюст России в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере:

- государственной регистрации некоммерческих организаций, включая политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации;
- осуществления государственного контроля за деятельностью иностранных агентов;
- ведения государственного реестра казачьих обществ в Российской Федерации;
- обеспечения граждан бесплатной юридической помощью;
- арбитража (третейского разбирательства);
- государственной регистрации актов гражданского состояния;
- регулирования отношений, связанных с обеспечением установленного порядка деятельности судов, исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, деятельности по

возврату просроченной задолженности физических лиц (совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц), в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- деятельности уголовно-исполнительной системы;
- осуществления судебно-экспертными учреждениями Минюста России судебно-экспертной деятельности;
- регистрации уставов муниципальных образований.

Минюст России осуществляет следующие полномочия по иным вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности:

- проводит в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, антикоррупционную экспертизу проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов при осуществлении их правовой экспертизы, нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных органов и другие виды экспертиз;
- проводит в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации, правовую экспертизу проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- ведет в соответствии с правилами, утвержденными Правительством Российской Федерации, государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- осуществляет проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, направленную на отбор нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации;
- ведет контрольные экземпляры зарегистрированных Минюстом России нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов;
- принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- участвует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе вносит в Правительство Российской Федерации проект плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляет контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти и организациями плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, представляет в Правительство Российской Федерации отчет об исполнении этого плана и осуществляет подготовку предложений о внесении в него изменений;
- участвует в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в подготовке проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты

федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также проектов поправок Правительства Российской Федерации к ним;

- участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации;
- координирует деятельность органов публичной власти в Российской Федерации в части, касающейся систематизации законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, а также оказывает методическую помощь в систематизации законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, в подготовке предложений по совершенствованию этой деятельности;
- участвует в установленном законодательством Российской Федерации порядке в международной деятельности, в том числе организует по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации деятельность федеральных органов исполнительной власти по исполнению установленных международными договорами Российской Федерации обязательств Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России, а также в деятельности по заключению, прекращению, приостановлению действия или временному применению международных договоров Российской Федерации;
- осуществляет исполнение запросов иностранных государств или их компетентных органов о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, а также направляет в иностранные государства или их компетентные органы запросы о правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным и иным делам, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации или международными договорами Российской Федерации, координирует деятельность территориальных органов

Минюста России по оказанию международной правовой помощи и осуществляет ее методическое сопровождение;

- рассматривает полученные от иностранных государств или их компетентных органов запросы и иные документы по вопросам передачи лиц, осужденных к лишению свободы, в государства их гражданства или постоянного проживания в соответствии с международными договорами Российской Федерации либо письменными соглашениями с компетентными органами иностранных государств на основе принципа взаимности, по вопросам признания приговоров в отношении осужденных, скрывшихся от исполнения наказания на территории государства их гражданства, по вопросам передачи исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, и (или) применения мер уголовно-правового характера в соответствии с международными договорами Российской Федерации, направляет в иностранные государства или их компетентные органы аналогичные запросы и документы для рассмотрения;
- проставляет в соответствии с законодательством Российской Федерации апостиль на российских официальных документах, подлежащих вывозу за пределы Российской Федерации, а также определяет порядок его проставления;
- координирует в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельность компетентных органов в сфере проставления апостиля, осуществляет методическое сопровождение указанной деятельности;
- удостоверяет подлинность подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств;

- участвует в разработке и реализации основных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере международной информационной безопасности;
- организует подготовку и проведение международных форумов;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации управление и распоряжение движимым и недвижимым имуществом (включая земельные участки), закрепленным за Минюстом России, его территориальными органами, подведомственными организациями на праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления или ином вещном праве, а также жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за Минюстом России, в соответствии с его назначением;
- организует, осуществляет и обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию, а также гражданскую оборону в Минюсте России, его территориальных органах и подведомственных организациях;
- обеспечивает в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, рассмотрение обращений граждан и организаций по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов Минюста России;
- устанавливает в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях перечень

- должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях;
- ведет реестры, регистры, банки данных, списки и перечни, включая государственные, федеральные и ведомственные, в соответствии с законодательством Российской Федерации, утверждает порядок, правила и методики их ведения, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;
 - утверждает формы ведомственной отчетности и документов первичного учета по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России;
 - осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации представительство в судебных органах по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России;
 - обеспечивает деятельность коллегии Минюста России и Общественного совета при Минюсте России;
 - организует и проводит проверки деятельности территориальных органов Минюста России и подведомственных организаций;
 - организует и осуществляет кадровое обеспечение центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов, в том числе подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации кадров;
 - организует и осуществляет кадровое обеспечение подведомственных организаций, участвует в кадровом обеспечении ФСИН России и ФССП России;
 - организует научную, научно-исследовательскую и образовательную деятельность научных и образовательных организаций, находящихся в ведении Минюста России;
 - реализует программы информатизации и цифровой трансформации в Минюсте России, подведомственных организациях, ФСИН России и ФССП России;

- определяет порядок и сроки проведения аттестации руководителей и кандидатов на должности руководителей образовательных организаций, находящихся в ведении Минюста России;
- учреждает именные стипендии, определяет размеры и условия их выплаты;
- организует работу по заключению договоров о целевом обучении;
- устанавливает квоту приема на целевое обучение по образовательным программам высшего образования в организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и находящиеся в ведении Минюста России, в пределах установленных на очередной год контрольных цифр приема граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по каждому уровню высшего образования, каждой специальности и каждому направлению подготовки;
- обобщает практику наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями и делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, подготавливает по результатам обобщения предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации;
- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации государственный учет нормативных правовых актов органов публичной власти федеральных территорий, в том числе посредством ведения государственных реестров указанных актов в электронном виде, а также утверждает порядок ведения такого учета [45].

В соответствии с Порядком ведения реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен, утвержденным приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29.06.2015 № 147, территориальными органами Минюста России, в компетенции которых осуществлять

полномочия в сфере нотариата, формируется и ведется реестр нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен (далее - реестр) [37].

В реестр вносятся сведения о лицах, сдавших квалификационный экзамен, и лицах, назначенных в порядке, установленном Основами законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. №4462-1, на должность нотариуса.

В реестр территориальным органом Минюста России вносятся:

- сведения о лицах, сдавших квалификационный экзамен;
- сведения о лицах, назначенных на должность нотариуса;
- изменения сведений о лицах, сдавших квалификационный экзамен, и лицах, назначенных на должность нотариуса.

Сведения, содержащиеся в реестре, за исключением сведений, доступ к которым ограничен федеральными законами, носят открытый характер и размещаются на официальном сайте Минюста России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также выдаются любому заинтересованному лицу на основании обращения в виде выписки.

Исходя из вышенаписанного можно сделать вывод, что российский нотариат осуществляет свою деятельность в тесной взаимосвязи Министерством юстиции РФ. Органы юстиции не занимаются непосредственным оперативным регулированием деятельности нотариусов, а решают наиболее значимые вопросы, возникающие при функционировании системы нотариата.

3.3 Проблема двойственности правовой природы нотариальной деятельности

Нотариус в Российской Федерации имеет особый публично-правовой статус, накладывающий определенные отпечатки на деятельность нотариуса.

Целью деятельности нотариата Российской Федерации является защита прав и интересов граждан и юридических лиц, обратившихся за совершением

определенных нотариальных действий, и соблюдение законодательства посредством совершения необходимых действий от имени Российской Федерации.

Изучение прав, обязанностей и полномочий, составляющих деятельность нотариуса, приводит к пониманию того, что современный закон к правовому статусу нотариуса предъявляет ряд существенных требований и ограничений.

К примеру, основной закон Российской Федерации провозглашает право всех своих членов гражданского общества на свободное использование своих способностей и принадлежащего на праве собственности имущества, право на выбор профессии. И такие права могут быть ограничены только законом, как и в случае с нотариусами.

Как ранее уже было указано, в соответствии с положениями Основ законодательства о нотариате, нотариус, государственный и частнопрактикующий, не имеет права осуществлять коммерческую предпринимательскую деятельность, связанную с систематическим извлечением прибыли. Допускается законом занятие научной деятельностью и преподавательской (что вполне логично в условиях высших учебных заведений, когда имеет быть недостаток практики и возможности реального применения закона).

Однако на фоне анализа закона и сопоставления прав гражданина с запретами, оказывающими влияние на деятельность нотариуса, встают вполне логичные вопросы, как, например, может ли нотариус заниматься иной деятельностью – неоплачиваемой некоммерческой, как избираться в органы власти и управления?

Вставал вопрос и том, является ли такой запрет категоричным, и распространяется ли он на неоплачиваемые виды деятельности, что в свое время вызвало потребность в изучении и детальной проработке правового статуса нотариуса.

Видимые очевидные противоречия законодатель предпринял попытки устранить сравнительно недавно, и только в декабре 2014 года практикующие нотариусы получили право преподавать в учебных учреждениях, заниматься творческой и научной деятельностью.

Однако такие ограничения и допущения вполне целесообразны с точки зрения делового оборота и прав и интересов субъектов правоотношений, за удостоверением которых граждане и юридические лица обращаются к нотариусу. Законодатель, запрещая нотариусу заниматься оплачиваемыми видами деятельности и получать с них прибыль, указывает на то, что нотариус в своей непосредственной практике не должен быть лично заинтересован в положении лиц, к нему обратившихся, а такая незаинтересованность нотариуса есть важнейшее условие функционирования нотариата в Российской Федерации в вопросах защиты прав и интересов физических и юридических лиц [19, с. 37].

В действующей редакции закона имеется прямой запрет на занятие нотариусом какой-либо посреднической деятельностью или предпринимательством за исключением случаев, указанных в ст. 6 Закона.

Исходя из принципа имущественной ответственности и сложившейся судебной практики, следует, что нотариус, удостоверивший сделку, признанную позднее судом недействительной, несет полную имущественную ответственность, т.е. возмещает ущерб, причиненный своими действиями сторонам таких правоотношений. В том числе и отказ в совершении каких-либо нотариальных действий есть основание для возмещения ущерба.

Однако здесь стоит указать, что на практике в первую очередь в совершении нотариальных действий встает проблему удостоверения нотариусом дееспособности лица, которое обратилась за совершением определенного нотариального действия.

Наиболее распространены случаи оспаривания действий или бездействий нотариуса в вопросе установления дееспособности лица при выдаче доверенностей, удостоверении завещаний, совершении сделок.

В настоящее время у нотариуса нет полномочий запрашивать в медицинских учреждениях соответствующие справки о состоянии здоровья определенных лиц, т.к. такие сведения составляют врачебную тайну.

Но, как показывает практика, только сведений о здоровье гражданина недостаточно для признания его недееспособным хотя бы в силу того, что некоторые заболевания, оказывающие влияние на способность человека трезво мыслить, проявляются периодами, тогда как в другое время человек является полностью дееспособным и в состоянии нести ответственность за свои действия. Т.е., если лицо в стадии ремиссии обратилось к нотариусу за совершением определенных нотариальных действий, и такие действия были совершены, то следует полагать, что лицо дееспособно в полном объеме. Недееспособность устанавливается и снимается только по решению суда на основании специальной судебной экспертизы. Поэтому закономерно встает вопрос о внедрении эффективного механизма в деятельность нотариата, который позволил бы устанавливать дееспособность лиц, обращающихся за совершением нотариальных действий.

В целом, проблемы нотариата есть отражение его организации и функционирования, которые сводятся к необходимости определить и закрепить место института нотариата в системе гражданской юрисдикции.

Одной из проблем является и то обстоятельство, что недооценен потенциал нотариата, несмотря на все введения по настоящее время, как, например, удостоверение сделок с недвижимостью и прямое взаимодействие с регистрационными органами.

Таким образом, наличие обозначенных проблем, безусловно, тормозит развитие нотариата и раскрытие его потенциала, поэтому первоочередной задачей законодателя должно стать приведение в соответствие с действующими нормативно-правовыми актами закона о нотариате, четкое закрепление правового статуса нотариуса и развитие и поддержка частнопрактикующих нотариусов.

Но все же, все принимаемые меры так или иначе способствуют усилению роли и значимости нотариата в различных системах общества.

Несмотря на изложенные ранее проблемы, нотариат есть один из реальных инструментов гарантии и воплощений прав граждан и юридических лиц, гарантированных государством и нормативно-правовыми актами.

Одним из острых вопросов, несмотря на то, что мы рассмотрели ранее имущественные права нотариуса, является проблема финансирования государственных нотариальных контор.

В соответствии со ст. 23 «Основ законодательства о нотариате в Российской Федерации» указано, что нотариальные конторы финансируются за счет отчислений из федерального бюджета. Но в настоящее время система бюджетных связей построена таким образом, что бюджетный кодекс РФ закрепляет точное разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, не предусматривая при этом финансирования из бюджетов субъектов РФ расходов на содержание государственных нотариальных контор. Таким образом, на сегодняшний день субъекты РФ остались без источников для финансирования их деятельности.

В связи с тем, что законодатель в настоящее время активно ведет работу по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, существует необходимость урегулировать порядок финансирования государственных нотариальных контор.

Поэтому, как и было указано в работе ранее, органы местного самоуправления и их должностные лица вправе совершать нотариальные действия лишь в случае наделения их указанным полномочием в порядке, установленном ст. 132 Конституции РФ.

И поскольку нотариат находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а статья 1 «Основ о нотариате» предусматривает

наличие у органа исполнительной власти полномочия по совершению нотариальных действий, представляется, что указанное полномочие может быть им передано законом субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления на территории соответствующего субъекта.

Отдельная проблема касается практики применения п. 5 Постановления Верховного Совета РФ от 11.02.1993 «О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» – о порядке перехода на частную практику нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах [36].

Сложность, связанная с порядком перехода на частную практику нотариусов, работающих в государственных нотариальных конторах, обусловлена установлением территориальными органами Министерства юстиции РФ не предусмотренных законом ограничений (при наличии в нотариальном округе вакантных должностей частных нотариусов, на конкурсной основе, с согласия нотариальной палаты субъекта РФ).

В соответствии с пп. б. п. 5 Постановления, нотариус, работающий в государственной нотариальной конторе и желающий заняться частной практикой, назначается на должность нотариуса в том же нотариальном округе, где находится государственная нотариальная контора, в штате которой он состоит, не позднее чем через две недели со дня подачи заявления. В этом случае рекомендации нотариальной палаты не требуется.

С учетом приведенного положения представляется, что нотариус, работающий в государственной нотариальной конторе, желающий заняться частной практикой, должен назначаться на должность органом юстиции в том же нотариальном округе без каких-либо условий и ограничений.

В соответствии со ст. 11 «Основ законодательства о нотариате», нотариус имеет личную печать с изображением Государственного герба РФ, с указанием фамилии, инициалов, должности нотариуса и места его нахождения или наименования государственной нотариальной конторы.

В целях устранения коллизии в настоящее время рассматриваются варианты решения проблемы правового урегулирования использования Государственного герба РФ для помещения его на печатях нотариусов.

Ввиду четко отсутствия правовой регламентации порядка выдачи свидетельств о праве на наследство в отношении имущества, перешедшего по праву наследования к государству, на практике возникают разночтения в отношении определения государственных органов, в компетенцию которых входит оформление от имени государства наследственных прав.

Можно прийти к выводу, что вышеизложенные проблемы и пути их решения свидетельствуют о крайней необходимости изменения действующего законодательства в сфере нотариата и нотариальной деятельности. Слишком долго эта сфера общественных отношений находилась на «задворках» мыслей законодателя, поэтому сегодня пора уделить вопросу совершенствования правового регулирования нотариальной деятельности и статуса нотариата самое пристальное внимание, а именно:

- доработать само понятие нотариата;
- определить и закрепить место нотариата в системе правоохранительных органов;
- разграничить полномочия нотариата и суда в части установления фактов;
- определить процессуальное положение нотариуса, приведя к единому мнению позиции судов.

Однако, нельзя сказать, что решение таких задач будет решением всех проблем нотариата в целом, т.к. наше общество и государство постоянно развиваются, требуя постоянно доработки законодательства.

Заключение

Развитие общественных отношений в большей степени определило полномочия нотариуса, которые, отражая нынешний уровень развития общества, государства, экономики, права и пр. по сей день расширяются, отвечая потребностям правовой и социальной действительности.

Основной задачей нотариата является обеспечение законности, провозглашенного Конституцией Российской Федерации, реализация таких конституционных прав граждан на практике и получение последними профессиональной квалифицированной помощи посредством совершения установленных законом нотариальных действий. Такое положение определяет нотариат как публично-правовой институт.

Однако нотариат обладает двойственной природой, и, будучи публично-правовым институтом, функционирующим независимо от различных факторов и подчиняясь нормам права, он так же выражает и защищает частные интересы, что определяет частноправовое содержание деятельности нотариуса.

Нотариат с организационной точки зрения не является элементом государственной власти, поэтому выделение его в институт совершенно оправдано и позволяет действовать независимо от государства, что, в свою очередь, обосновывает наличие частнопрактикующих нотариусов, число которых значительно увеличивается.

Каждый нотариус в своей деятельности руководствуется правами и обязанностями, установленными законом, за несоблюдение которых в отношении нотариуса подлежит применению соразмерная мера ответственности – от дисциплинарной до уголовной.

Определяя целью деятельности нотариуса служение закону и общественным и частным интересам, закон налагает ограничения на деятельность нотариуса, в частности, на осуществление предпринимательской деятельности, результатом чего является

систематическое получение дохода, и на оказание посреднических услуг при заключении договора, что может нарушить балансы интересов сторон такой сделки.

Одним из назначений нотариата, которое не во всей литературе прослеживается, хотя и является вполне очевидным, является снижение нагрузки на суды, т.к. нотариус обязан, осуществляя натуральные действия, не только удостовериться в чистоте сделки, но и предупредить возможность появления спорных ситуаций.

Исследовав в работе ряд актуальных вопросов современного нотариата, которые связаны с определением его места в системе гражданской юрисдикции, следует отметить высокую значимость изменений, коснувшихся законодательства о нотариате и расширивших его полномочия, тем самым ужесточив требования к лицам, вступающим в соответствующую должность.

Действительно, возможности нотариата постоянно расширяются, что есть закономерное следствие развития государства и общества, процессов, в нем протекающих и определяющих направление развития права.

Однако уже сейчас мы можем сделать вывод о том, что роль нотариата будет только возрастать, что, в свою очередь, окажет влияние не только на популяризацию развития этого института в России, но и позитивно скажется на формировании правосознания нашего общества и дальнейшем развитии страны как демократического правового государства. Однако без соответствующего постоянного мониторинга законодательства, осмысления проблем и перспектив развития нотариата и повышения эффективности механизма правового регулирования нотариата в виде, к примеру, нового нормативно-правового акта, создающего условия для развития и модернизации нотариата, современные проблемы правового статуса нотариуса и деятельности нотариата в целом могут быть не преодолены.

Предлагается добавить перечень требований к лицам, которые намерены работать нотариусом в России. Так, необходимо отметить, что

кандидат должен постоянно проживать на территории Российской Федерации, владеть иностранным языком (языки государств прежнего СССР не учитываются), иметь личные, деловые способности, а также пригодность к исполнению функций нотариуса. Также с целью получения максимального практического опыта целесообразно было бы ввести стажировку сроком не менее двух лет на базе, как минимум, двух нотариальных контор (под руководством двух разных нотариусов). По нашему мнению, установление повышенных требований к лицам, которые намерены работать нотариусом, должно способствовать росту престижа институт нотариата в России вообще, а также повышению качества предоставления нотариальных услуг.

Изучены требования, которые выдвигаются к кандидатам на замещение должности нотариуса. Проведен обзор опыта иностранных государств относительно установления требований к лицам, которые намереваются работать нотариусом. Исследованы сущность и содержание конкурсного порядка замещения должностей нотариуса, проанализирован отечественный опыт апробации данного института, выявлены его недостатки, и на основе проведенного исследования сформулированы предложения в внесения изменений и дополнений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и дополнении его статьями 4.1 «Кадровый резерв нотариусов» и 4.2 «Конкурс на замещение вакантной должности нотариуса».

Также предлагается дополнить Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьей, устанавливающей определенные квалификационные требования для должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных на совершение нотариальных действий.

Мы считаем, что в статье Закона о нотариате должны быть закреплены все основания, предусматривающие возможность освобождения нотариуса от должности, в частности сюда должны быть включены и положения, препятствующие лицу занять должность нотариуса, смерть нотариуса, выход из гражданства и т.п. По этому поводу удачно следует считать положения

Проекта Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации», в статье 63 которого исчерпывающим образом перечислены все основания прекращения полномочий нотариуса.

Государственная функция по надзору должна сочетать ряд организационных, правовых и цифровых инструментов, а также общественно-значимых факторов, определяющих общую политику государства в рассмотренных общественных отношениях.

В ходе проведенного исследования был рассмотрен организационно-правовой механизм системы осуществления государственного контроля (надзора), основные положения нового Закона № 248-ФЗ, а также правоприменительная практика применения указанных правовых норм, система моратория на проведение проверок, ее влияние на экономическую жизнь страны, достоинства и недостатки. Дано структурное описание системы государственного контроля (надзора), которое предполагает, трехуровневую систему организации и регулирования, специфику некоторых видов контроля, которые выбиваются из общей системы регулирования рассмотренных правоотношений.

Как показали результаты исследования, основной задачей государственного контроля (надзора) является профилактика рисков причинения вреда жизни и здоровья граждан, нарушения обязательных требований, новый закон о контроле отодвигает на второй план выявление и пресечение нарушений обязательных требований.

В диссертационном исследовании проведен анализ нормативной базы организации и осуществления государственного контроля (надзора), выявлены противоречия как между нормативными правовыми актами, так и между ветвями власти Российской Федерации в части публичных позиций по осуществлению надзора. Был сделан вывод о необходимости совершенствования законодательства в области контроля, устранения противоречий и выбора приоритетного нормативного правового акта.

Как мы выяснили, Законодатель в Законе № 248-ФЗ решил многолетние споры о разграничении понятий «надзор» и «контроль» путем придания синонимичности указанных понятий, используя оба термина в нормативно-правовой базе неразделимо. В то же время, учитывая специфику многих государственных органов, осуществляющих контрольные (надзорные), либо чистые надзорные функции, как, например, органы прокуратуры, Законодатель не решил вопрос о пояснении государственных функций отдельных государственных органов, например, Центрального банка России, государственных корпораций, имеющих контрольные функции, например, Росатом.

Хочется отметить серьезное развитие нормативно-правового регулирования в сфере контроля. Очевидно, что старый закон не мог отвечать всем требованиям государственного управления в нынешнее время. Новый закон рассматривает государственный контроль шире, затрагивает огромный объем общественных отношений, при этом старается учесть интересы всех участников данных правоотношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную политику, ведущий управление юстиции и контролирующей деятельность территориальных органов юстиции. Российский нотариат осуществляет свою деятельность в тесной взаимосвязи Министерством юстиции РФ. Органы юстиции не занимаются непосредственным оперативным регулированием деятельности нотариусов, а решают наиболее значимые вопросы, возникающие при функционировании системы нотариата. Резюмируя вышесказанное, можно прийти к выводу, что государственная функция по контролю (надзору) является естественной, неотъемлемой частью жизни государства и общества, соблюдение баланса интересов государства и общества является приоритетом в государственной политике.

Существующая система в самом деле неплоха, нужно учитывать, что новая система контроля функционирует всего 2 года, что слишком малый срок для полноценного анализа применения норм и их влияния на экономическое развитие России. Однако уже за такое короткое время система столкнулась с серьезнейшими проблемами, которые она пытается решить, пусть и не полностью действенными способами.

Считаем, что для решения тех проблем, которые были указаны в данном исследовании, государству необходимо поддерживать взаимодействие с институтами гражданского общества, одним из которых в определенном смысле этого слова может рассматриваться и нотариат. Постоянный мониторинг позволит выявить степень конфликтности соответствующих отношений, определить те направления и вопросы, в которых деятельность нотариуса урегулирована еще недостаточно или вызывает проблемы в плане практического применения правовых норм. Являясь классическим и древним институтом юриспруденции, нотариат получил свое развитие в различных государствах современного мира, в связи с чем использование методов сравнительного правоведения может позволить выявить наиболее удачные подходы к его государственному регулированию.

Считаем, что именно государственный контроль и надзор за нотариальной деятельностью в настоящее время способны способствовать повышению эффективности данного сложного правового института, включающего как частно-правовую, так и публично-правовую составляющие, и направленного на защиту прав граждан и упрочнение режима законности в государстве.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абалдуев В.А. Актуальные вопросы правового регулирования и развития современного нотариата / Абалдуев В.А. и др.; под ред. И.Ю. Захарьящевой, Е.В. Ильговой. – Саратов: СГЮА, 2018. 418 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. № 9. С. 73-81.
3. Антюшина В.И. О необходимости эффективной контрольно-надзорной деятельности государства в сфере нотариата // Проблемы экономики и юридической практики. 2011. С. 169-171.
4. Аргунов В.В. Правовые основы нотариальной деятельности в Российской Федерации / Аргунов В.В., Борисова Е.А., Жуйков В.М. и др.; под ред. Е.А. Борисовой. – М.: Городец, 2019. 558 с.
5. Ахрамеева О.В. Основы нотариального права / О.В. Ахрамеева, Г.О. Беланова. – Ставрополь: Нотариальная палата Ставропольского края, 2019. 170 с.
6. Беляев В.П. О проблемах эффективности государственного контроля // Правоведение. 2006. № 2. С. 67-73.
7. Батухтина Е.М. Нотариальное право / Батухтина Е.М. и др.; под редакцией В.В. Яркова, А.Г. Плешанова. – М.: Статут, 2018. 221 с.
8. Бегичев А.В. Соотношение правового статуса государственного и частного нотариусов // Евразийская адвокатура. 2017. № 2. С. 83-86.
9. Беньягуев Г.И. Нотариат как часть судебной системы // Нотариус. 2016. № 4. С. 42-47.
10. Бурибаев Е.А. Организация нотариата и нотариальной деятельности: опыт государств-участников организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) / Е.А. Бурибаев, Ж.А. Хпмзина. – М.: Издательский дом «БИБЛИО-ГЛОБУС», 2016. 428 с.

11. Гейвандов Я.А. Некоторые концептуальные и терминологические проблемы законодательства // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 5. С. 93-100.
12. Гугушвили А.М. Система нотариата в США и Великобритании // Colloquium-journal. 2019. № 9-9 (33). С. 28-31.
13. Гуревич А.Е. Особенности правового статуса нотариуса в Российской Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции: сб. ст. по матер. XXIX междунар. науч.-практ. конф. № 12(28). – Новосибирск: СибАК, 2019. С. 30-33.
14. Демина Н.В. Развитие правового регулирования нотариальной деятельности на современном этапе // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2016. № 119. С. 263-266.
15. Егоров Д.С. Экономика и управление: проблемы, решения // Экономика и управление: проблемы, решения. 2022. Т. 3. № 6 (126). С. 59-65.
16. Захарцова Н.А. Проблемы государственного контроля и надзора в современной Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 40 (435). С. 159-163.
17. Измоденов А.К. Основы государственного контроля, надзора и аудита / А.К. Измоденов, А.В. Курдюмов; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. – Екатеринбург: [Изд-во Урал. гос. экон. ун-та], 2018. 109 с.
18. Исаева О.С. К вопросу о специальной дисциплинарной ответственности нотариуса // Молодежь и актуальные проблемы современной науки. Материалы Российской научно-практической конференции. 2018. С. 193-196.
19. Калиниченко Т. Конституционные основы деятельности нотариата // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 37-38.
20. Кириллова Е.А. Нотариат / Е.А. Кириллова. – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. 115 с.

21. Комментарий законодательства Российской Федерации о нотариате / под ред. д.ю.н., проф. Д.Я. Малешина. – М.: Статут, 2018. 719 с.
22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) Поправки, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, вступили в силу 4 июля 2020 года (Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
23. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 38-49.
24. Курдюмов М.Д. О проблеме соотношения терминов «контроль» и «надзор» на примере властной деятельности по обеспечению конкуренции в банковской сфере // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 23-26.
25. Ладыгина В.П. Основные доктринальные подходы к понятию и видам нотариальных функций // Власть Закона. 2016. № 4 (28). С. 228-239.
26. 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.
27. Летун М.В. Актуальные вопросы осуществления профессионального контроля за нотариальной деятельностью // Молодой ученый. 2019. № 46 (284). С. 161-163.
28. Мельников В.Ю. Выполнение государством своих внутренних и внешних задач и функций / В.Ю. Мельников. – Ростов-на-Дону: Фонд науки и образования, 2019. 344 с.
29. Михайлова Е.В. О функциях нотариата и некоторых проблемах определения подведомственности правовых конфликтов в нотариальной сфере // Нотариальный вестник. 2017. № 1. С. 18-26.
30. Миронов А.Н. Нотариат. – М.: Инфра-М, 2019. 195 с.

31. Мусин В.А. Гражданский процесс / В.А. Мусин, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот. – М.: ПРИОР, 2011. 544 с.
32. Невская М.А. Адвокатура и нотариат / М.А. Невская. – М.: Феникс, 2017. 128 с.
33. Основы РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. (ред. от 29.12.2022) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.
34. Пиепу Ж.Ф. Профессиональное нотариальное право / Ж.Ф. Пиепу, Ж. Ягр. – М.: Юристь, 2011. 223 с.
35. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2021 г. N 27 (часть II) ст. 5378.
36. Постановление ВС РФ от 11 февраля 1993 г. № 4463-1 «О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Российская газета от 13 марта 1993 г.
37. Приказ Министерства юстиции РФ от 29 июня 2015 г. № 147 «Об утверждении Порядка ведения реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен» (ред. от 06.12.2022) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 12 октября 2015 г. N 41.
38. Приказ Министерства юстиции РФ от 29 июня 2015 г. № 151 «Об утверждении Порядка прохождения стажировки лицами, претендующими на должность нотариуса». – Режим доступа. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71008048/> (дата обращения: 25.03.2023).
39. Приказ Министерства юстиции РФ от 30 марта 2018 г. № 63 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса» (ред. от 02.10.2019) // Текст приказа опубликован на

"Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru)
5 апреля 2018 г.

40. Романовская О.В. Нотариат в Российской Федерации - М.: РИОР. - 2008. 138 с.

41. Седлова Е.В. Организация нотариата и нотариальной деятельности / Е.В. Седлова. – М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2015. 100 с.

42. Тарбагаева Е.Б. Нотариат в Российской Федерации / Е.Б. Тарбагаева. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та, 2001. 200 с.

43. Треушников М.К. Гражданский процесс / М.К. Треушников. – М.: Статут, 2017. 960 с.

44. Трошина Н.М. Практика вынесения постановлений об отказе в совершении нотариального действия // Бюллетень нотариального вестника. 2016. № 1. С.33-64.

45. Указ Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16 января 2023 г. N 3 ст. 553.

46. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 2020 г. N 31 (часть I) ст. 5007.

47. Фокина Е.В. Понятие нотариата и нотариальной деятельности в действующем российском законодательстве // Экономика, социология и право. 2018. № 4. С. 43-45.

48. Черемных Г.Г. В современной России должного нормативного правового регулирования в сфере нотариата не было и нет // Нотариус. 2009. № 4. С. 2-9.

49. Черемных Г.Г. Комментарий к проекту федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Нотариус. 2016. № 1. С. 3-10.

50. Чернышев Д.В. Актуальные проблемы осуществления органами юстиции контрольно-надзорной деятельности в сфере нотариата // Актуальные исследования. 2023. № 4-1 (134). С. 111-113.

51. Шевченко С.Н. Правовые основы деятельности нотариата в Российской Федерации / С.Н. Шевченко. – Красноярск: СибЮИ, 2019. 142 с.

52. Kumala I.A.R., Mahendrawati N.L.M., Puspadma I N.A. Notary Legality As An Authentic Diction In Terms Of Physically Disabled Based On Law Of Position Notary // Jurnal Notariil. 2021. Vol. 1. No. 6.

53. Oktavianti P.C. Use of Electronic Media for the Promotion of Notaries According to the Notary Code of Ethics // Budapest International Research and Critics Institute-Journal (BIRCI-Journal). 2021. Vol. 4. No. 1.

54. Putra I.W.E.P., Sudimi L.P., Puspadma I.N.A. Notary Responsibilities On The Making Of Deed With Double Number // Jurnal Notariil. 2020. Vol. 5. No. 1.

55. Racolța O. Digital Signature And Other Obsolete, Contemporary And Modern Means Of Expressing Consent In Notarial Activities // Fiat Iustitia. 2020. Vol. 14. No. 1.

56. Wiryomartani W. Notary Malpractice in Carrying Out Their Duties and Authorities // Global Legal Review. 2021. Vol. 1. No. 2.