

---

## КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НОТАРИУСОВ

**Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова**

Кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Макляя, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена анализу норм законодательства Российской Федерации, регулирующих порядок осуществления контроля за совершением нотариальных действий, и выработке предложений по их совершенствованию.

**Ключевые слова:** нотариат, саморегулируемые организации, публичный институт, государственный контроль, стандарты деятельности, раскрытие информации.

Нотариат в России призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариальных действий от имени Российской Федерации [8].

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате [8] предусматривают два основных вида контроля за деятельностью нотариусов в зависимости от субъекта, осуществляющего контрольные полномочия: контроль, осуществляемый государственными органами и должностными лицами (судебные органы, Минюст России и его территориальные органы, налоговые органы), и контроль, осуществляемый нотариальными палатами в отношении нотариусов, занимающихся частной практикой.

При этом законодательством Российской Федерации установлены полномочия органов государственной власти при осуществлении ими контрольных функций. Так, порядок обжалования в суде действий нотариусов установлен гл. 37 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [2]. Минюст России осуществляет свои полномочия в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» № 1313 от 13.10.2004 [16]. Порядок проведения налоговых проверок установлен ст. 87–89 Налогового кодекса Российской Федерации [7].

Полномочия нотариальных палат фактически таких законодательных ограничений не имеют. Необходимо учитывать, что ст. 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате [8] устанавливает, что нотариальные палаты организуют свою работу на принципах самоуправления. При этом Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.1996 [18], регулирующий деятельность нотариальных палат, не содержит порядка осуществления некоммерческой организацией контроля за деятельностью своих членов.

Существует точка зрения, согласно которой контроль за деятельностью частнопрактикующих нотариусов отличает нотариальную палату от общественных объединений и дает основание для вывода о том, что законодательства Российской Федерации о нотариате установили самостоятельный вид (форму) некоммерческой организации, отличный от общественных объединений, союзов, ассоциаций и других видов некоммерческих организаций, близкий к саморегулируемым организациям [4].

При этом необходимо учитывать, что нотариус осуществляет публично-правовые функции [11].

Поэтому основным вопросом, не урегулированным действующим законодательством России, является возможность контроля некоммерческой организацией за деятельностью лиц, осуществляющих публичные функции. Ряд авторов обосновывают возможность контроля нотариальных действий некоммерческими организациями тем, что несмотря на осуществление публичной функции, нотариат является институтом гражданского общества [1].

Наиболее принципиальным в данном случае является вопрос о деятельности нотариальной палаты в «отсутствие нормативных документов Минюста России по вопросам контроля» [14].

Методическими рекомендациями по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей, утвержденными решением Правления Федеральной нотариальной палаты 17 июня 2005 г. [6], к предмету проверки относится в том числе и законность совершения нотариальных действий. При этом согласно указанным рекомендациям перечень вопросов, относящихся к предмету проверки нотариальными палатами, не ограничен.

Вместе с тем регулирование вопроса контроля публичных институтов локальными актами является в настоящее время скорее исключением из правил. Данный вопрос может быть решен разрабатываемым в настоящее время проектом федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации».

В рамках обсуждения концепции указанного законопроекта нотариальное общество, несмотря на публичность функций нотариусов, считает нецелесообразным сохранить государственный контроль за нотариальной деятельностью [14].

Вместе с тем ослабление государственного контроля при наличии действующих ограничений в деятельности нотариуса, установленных статьей 6 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате [8], согласно которой нотариус не вправе заниматься самостоятельной предпринимательской и никакой иной деятельностью, кроме нотариальной, научной и преподавательской, оказывать посреднические услуги при заключении договоров, не является обоснованным.

Должностные лица нотариальных палат не наделены федеральным законодательством ответственностью за ненадлежащее исполнение обязанностей, превышение полномочий, в отличие от государственных служащих [17]. Кроме того, существует судебная практика [10; 13], которая может свидетельствовать о

наличии конфликта интересов при осуществлении нотариальной палатой как профессионального объединения нотариусов контроля за деятельностью отдельных нотариусов.

Можно согласиться с позицией нотариуса г. Москвы Г.Г. Черемных, согласно которой контроль должен осуществляться только органами юстиции самостоятельно или с привлечением помощников на постоянной или разовой основе, специалистов, в том числе и от нотариата [21].

В соответствии с Концепцией проекта Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» [3] предлагается наделять правом по осуществлению контроля за деятельностью нотариусов территориальные органы Минюста России в субъекте Российской Федерации и нотариальные палаты в субъектах Российской Федерации, детально регламентировав их полномочия при осуществлении контроля и, что особенно важно, по осуществлению контроля за деятельностью нотариальных палат в субъектах Российской Федерации и Федеральной нотариальной палаты.

Следует согласиться с точкой зрения, согласно которой к предмету контрольной деятельности нотариальных палат должно относиться: участие в работе комиссий палаты, в общем собрании членов палаты, уплата членских взносов и иных обязательных платежей, соблюдение требований устава и норм кодексов профессиональной чести [21].

Предметом контроля согласно Основам законодательства Российской Федерации о нотариате [8] могут являться: контроль исполнения нотариусами профессиональных обязанностей; контроль за исполнением правил нотариального делопроизводства; судебный контроль за совершением нотариальных действий.

При этом имеющаяся судебная практика свидетельствует о недостаточном нормативном правовом регулировании вопроса о контроле за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей [20], а также о неоднородной оценке актов нотариальных палат [4].

Заслуживает внимания позиция Г.К. Шарова о том, что в одной сфере профессиональной деятельности должны существовать единые стандарты, в отсутствие которых остаются «двойные стандарты, неразбериха, бесконтрольность на рынке юридических услуг и благодатная почва для коррупции» [22].

Более прозрачной данная деятельность может стать в случае, если нотариальные палаты перейдут из разряда «закрытых» корпораций [5] в организации, основанные на принципах саморегулирования.

Саморегулирование согласно ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ от 01.12.2007 [19] заключается в необходимости разработки и установлении стандартов и правил указанной деятельности, а также контроле за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Процедура получения статуса саморегулируемых организаций уже подробно исследована [9]. При этом следует учитывать, что переход на саморегулирование имеет как положительные, так и отрицательные последствия.

Вместе с тем в связи с отсутствием ясных рамок правового поля в рассматриваемой сфере правоотношений переход на саморегулирование в сфере нотариальной деятельности и контроля за ней является наиболее предсказуемым вариантом с точки зрения последствий.

Вторым этапам таких изменений должно являться введение стандартов раскрытия информации, как это реализуется в настоящее время в сфере деятельности открытых акционерных обществ, акции которых находятся в государственной или муниципальной собственности, естественных монополий, организаций, управляющих многоквартирными домами, организаций коммунального комплекса.

Такой механизм позволит сведения о деятельности органов в области нотариата, в том числе связанных с осуществлением контроля, сделать прозрачными и установить единую систему оценки их деятельности.

Внедряемые в настоящее время в нотариальную деятельность информационные технологии облегчат процедуру раскрытия информации субъектами нотариальных правоотношений и предоставят возможность знакомиться с данной информацией широкому кругу лиц.

Вышеизложенные меры, в свою очередь, сделают процедуру контроля за нотариальной деятельностью более объективной и позволят улучшить качество предоставляемых нотариальных услуг.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] 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.
- [2] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.
- [3] Концепция проекта Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Нотариус. — 2010. — № 1. — С. 10–16.
- [4] 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.
- [5] Материалы Круглого стола Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по правовым и судебным вопросам на тему «Современное состояние нотариата в Российской Федерации и проблемы его реформирования» // Бюллетень нотариальной практики. — 2010. — № 2. — С. 2–25.
- [6] Методические рекомендации по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей, утверждены Решением Правления ФНП от 17.06.2005, Протокол № 04/05 // Нотариальный вестник. — 2005. — № 9. — С. 32–36.
- [7] Налоговый кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.
- [8] Основы законодательства Российской Федерации о нотариате // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. — 1993. — № 10. — Ст. 357.
- [9] Парфирьев Д.Н. Проблемы получения статуса саморегулируемых организаций в России // Российская юстиция. — 2010. — № 4. — С. 18–22.

- [10] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» № 15-П от 19.05.1998 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 22. — Ст. 2491.
- [11] Приказ Минюста РФ «Об утверждении Порядка изменения территории деятельности нотариуса» № 1 от 14.01.2010 // Российская газета. — 2010. — № 33. — 17 февр.
- [12] Проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
- [13] Решение Европейского Суда по правам человека «По вопросу приемлемости жалобы № 44319/98 “Ольга Валентиновна Романовская против Российской Федерации”» от 03.04.2001 // Журнал российского права. — 2001. — № 8.
- [14] *Смирнов С.В., Калинин Т.Г., Бочковенко В.А.* О контроле в сфере нотариата в свете грядущей реформы // Российская юстиция. — 2011. — № 9. — С. 32–36.
- [15] Уголовный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
- [16] Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» № 1313 от 13.10.2004 // СЗ РФ. — 2004. — № 42. — Ст. 4108.
- [17] Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79-ФЗ от 27.07.2004 // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.
- [18] Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.1996 // СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.
- [19] Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ от 01.12.2007 // СЗ РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6076.
- [20] *Черемных Г.Г.* В современной России должно нормативного правового регулирования в сфере нотариата не было и нет // Нотариус. — 2009. — № 4. — С. 2–9.
- [21] *Черемных Г.Г.* Организация контроля деятельности нотариуса должна быть изменена кардинально // Российская юстиция. — 2009. — № 2.
- [22] *Шаров Г.К.* Обеспечение квалифицированной юридической помощи и самоуправление адвокатуры // Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. — 2011. — № 3. — С. 144–152.

## CONTROL ACTIVITIES OF NOTARIES

**E.V. Vinogradova, P.A. Vinogradova**

The Department of Judicial Power, Law Enforcement and Human Rights Activity  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article is devoted to analysis of the legislation of the Russian Federation, regulating the procedure the control of notarial acts, and to develop suggestions for their improvement.

**Key words:** notary, self-regulatory organization, a public institution, state control, performance standards, disclosure of information.