

Контроль за законностью деятельности нотариусов как форма реализации государством функции управления

Е. А. Иванченко

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры правовой культуры и защиты прав человека
Юридического института ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет».
Адрес: ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет»,
355017, Ставрополь, ул. Пушкина, д. 1А.
E-mail: kvi-elena@yandex.ru

Т. В. Воротилина,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: vorotilina@mail.ru

Control over the Legality of the Activities of Notaries as a Form of State Implementation of the Management Function

E. A. Ivanchenko

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Legal Culture protection of human rights
of Juridical institute of the North-Caucasian Federal University.
Address: North-Caucasian Federal University,
1A Pushkina Str., Stavropol, 355017, Russian Federation.
E-mail: kvi-elena@yandex.ru

T. V. Vorotilina,

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyanny Lane, Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: vorotilina@mail.ru

Аннотация

Предметом данного исследования является нотариальная деятельность, а также контроль за ее законностью. Деятельность нотариусов нуждается в контроле, такая необходимость обусловлена целым рядом социальных, правовых и экономических причин, в данном причинно-следственном комплексе наиболее актуальной авторам представляется причина предупреждения посредством государственного контроля конфликтных ситуаций в правоприменительной практике нотариусов, а также проверка общей законности применения нотариусами действующего законодательства. В исследовании применялись диалектический, логический, формально-юридический, системно-структурный методы. Авторы проанализировали особенности контроля за деятельностью нотариусов, охарактеризовали основные виды контроля, выявили проблемы реализации управленческой функции государства по осуществлению названного контроля; предложен новый подход к классификации контрольных проверок, доказывается необходимость выделения двух их видов: систематических и экстраординарных.

Ключевые слова: нотариат, нотариальная деятельность, функции государства, контрольная функция государства, принципы нотариальной деятельности.

Abstract

The subject of this study is notarial activity, as well as control over its legality. The activities of notaries need to be monitored, such a need is due to a number of social, legal and economic reasons, in this causal complex, the most relevant reason for the authors is the prevention of conflict situations through state control in the law enforcement practice of notaries, as well as checking the general legality of the application of current legislation by notaries. The study used dialectical, logical, formal-legal, systemic-structural methods. The authors analyzed the features of control over the activities of notaries, characterized the main types of control, identified problems in the implementation of the managerial function of the state for the implementation of this control; a new approach to the classification of control checks is proposed, the need to distinguish two types of them is proved: systematic and extraordinary.

Keywords: notary, notarial activity, functions of the state, control function of the state, principles of notarial activity.

Нотариат – важный и востребованный юридический институт российской правовой системы, посредством которого осуществляется обеспечение и защита самых разных прав и законных интересов граждан и организаций.

Как и любой вид деятельности, деятельность нотариусов нуждается в контроле. Такая необходимость обусловлена целым рядом социальных, правовых и экономических причин, из которых в данном причинно-следственном комплексе наиболее актуальной нам представляется причина предупреждения (посредством государственного контроля) конфликтных ситуаций в правоприменительной практике нотариусов, а также проверка общей законности применения нотариусами действующего законодательства.

Правовая доктрина содержит представление о нескольких формах контроля за нотариальной деятельностью. Самыми значимыми, по нашему мнению, являются следующие виды контроля: профессиональный, налоговый, прокурорский и судебный. Существует в юридической науке и иная классификация. Так, например, некоторые исследователи подразделяют контроль за деятельностью нотариусов на судебный и административный [28. – С. 134].

Рассмотрение правовых и организационных основ контроля за законностью деятельности нотариусов представляло для авторов исследовательский интерес в силу особенного правового статуса нотариальных органов и уникальной правовой сущности контрольной деятельности государственных органов, в том числе суда.

Судебная практика свидетельствует, что в рассмотрении подобных дел отсутствует должное единообразие. Допускаемые контролирующими органами ошибки и противоречивые реше-

ния обусловлены целым рядом объективно существующих проблем, нуждающихся в соответствующем исследовании и адекватном разрешении.

Контроль за деятельностью нотариусов базируется на соблюдении следующих принципов нотариальной деятельности, которых они должны неукоснительно придерживаться в своей профессиональной сфере. К ним относятся: законность; публичность; уважение прав и свобод человека; независимость и беспристрастность; соблюдение тайны нотариальных действий; национальный язык нотариального делопроизводства.

Принцип законности подразумевает, что в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации нотариусы обязаны соблюдать положения Основного закона, а также всего действующего законодательства. Возможность обжалования действий (бездействия) нотариуса – прямая правовая гарантия реализации принципа законности.

Соблюдение принципа законности в деятельности нотариуса условно можно представить в виде совокупности следующих элементов:

- специфика осуществляемых действий определяется компетенцией нотариального органа, и данная компетенция строго определена в соответствующем законе – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее – Основы);

- нотариальная деятельность осуществляется строго по основаниям и в порядке, установленном в законе, и строго для достижения цели, закрепленной в статье 1 Основ;

- для осуществления деятельности установлена строгая процессуальная форма – нотариальная.

Реализация принципа публичности обуславливает следующие правовые последствия:

- документы и юридические факты, удостоверяемые нотариусом, приобретают характер преюдициальный – официальный и общепризнанный, не нуждающийся в дополнительном удостоверении и проверке;
- деятельность нотариусов подлежит обязательному контролю со стороны государства, контролируется не только законность ее осуществления, но и неукоснительное соблюдение установленной государством же нотариальной формы;
- нарушения установленного порядка осуществления нотариальных действий или нотариальной формы действий влечет признание их недействительными.

Таким образом, в основу контроля за деятельностью нотариусов прежде всего положено соблюдение принципа публичности, в этом смысле контроль со стороны государства выступает его правовой гарантией.

Не случайно в правовую основу деятельности нотариата положен принцип уважения прав и свобод человека – в нашем государстве провозглашен приоритет прав и свобод личности над интересами государства, публичными интересами, что закономерно вследствие соблюдения гуманистических основ в национальном праве.

В практическом смысле соблюдение данного принципа проявляется следующим образом: во всех без исключения случаях личности гарантируется защита со стороны государства, все обращения в правоохранительные органы по факту нарушения ее прав и свобод или попыток такого нарушения не должны оставаться без надлежащего реагирования, в данном смысле в отношении самого правоохранителя законом установлена соответствующая ответственность за бездействие или неадекватную (несоразмерную или несвоевременную) защиту.

Таким образом, по нашему мнению, предположение, что нотариус своими действиями (бездействием) нарушил права или свободы человека и гражданина, безусловно, выступает достаточным основанием для производства контроля со стороны уполномоченных на это органов.

«Именно поэтому к деятельности нотариусов предъявляются повышенные требования...», – пишет по данному вопросу президент Нотариальной палаты Воронежской области А. Н. Чугунова, – «...для нотариальной деятельности во-

обще характерна теснейшая взаимосвязь норм правовых и норм моральных» [26. – С. 23].

В юридической литературе принцип независимости и беспристрастности отмечается как базовый для нотариальной деятельности [8. – С. 86].

Так, данный принцип реализуется следующим образом:

- нотариус, удостоверяя нотариальные акты, руководствуется только нормами права;
- нотариальная деятельность должна осуществляться исключительно в условиях, в которых постороннее воздействие на нотариуса в принципе невозможно;
- нотариус принимает решения исключительно самостоятельно, все осуществляемые им действия включены в круг его профессиональных полномочий, на принятие решения о совершении нотариального действия или отказе от него никто не может и не должен воздействовать извне, за такое давление и иные формы вмешательства установлена соответствующая юридическая ответственность.

Для соблюдения неукоснительной независимости нотариата в законодательстве существуют необходимые гарантии:

- нотариус никому не обязан предоставлять информацию относительно совершенных нотариальных действий, кроме случаев, исчерпывающе закрепленных в законодательстве (ст. 5 Основ);
- в законодательстве о нотариате установлены определенные ограничения, способные исключить случаи осуществления нотариальных действий для удовлетворения личных интересов нотариуса (ст. 47 Основ).

Я. П. Юдкина по вопросу независимости нотариусов пишет следующее: «Независимость – практически единственное условие, способное надлежащим образом обеспечить правовой статус нотариуса как субъекта публичной деятельности» [29. – С. 326]. Данную точку зрения мы находим совершенно обоснованной.

Однако свобода нотариуса не безгранична, законность его действий и принимаемых решений контролируется, что мы признаем абсолютно правильным.

Контроль, его границы и формы четко очерчены законодательством, произвола при производстве контроля не допускается, но независимо от того, кто контроль осуществляет, – Министерство юстиции, суд или иной орган, – во всех случаях он прежде всего сводится к проверке законности.

В данном контексте судебный контроль не имеет никаких преимуществ перед контролем со стороны других органов.

Независимость и беспристрастность нотариусов диалектически взаимосвязаны. Согласно Основам, нотариус в равной степени обязан защищать и обеспечивать права и законные интересы всех заинтересованных лиц.

Любая доказанная заинтересованность или предвзятость нотариуса – достаточное для суда основание признать нотариальное действие недействительным, считает Л. В. Войтович [7. – С. 375], если пристрастность нотариуса послужила причиной обращения в судебный орган (ярким примером тому является решение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 24 марта 2016 г. по делу №33-3880¹).

Интересен тот факт, что подозрение в пристрастности служит достаточным процессуальным основанием для отвода суда, в отношении же нотариуса института отвода не существует [29. – С. 327]. При наличии подозрений в заинтересованности гражданин может просто обратиться к другому нотариусу. Это могло составить проблему относительно недавно: некоторые авторы [30. – С. 45; 17. – С. 998] отмечали, что если в округе один нотариус, то гражданин не может беспрепятственно реализовать свое право на получение квалифицированной юридической помощи. Однако в связи с происходящими процессами цифровизации нотариальной деятельности данная проблема исчезнет сама собой.

Принцип соблюдения тайны нотариальных действий обязывает нотариуса обеспечивать конфиденциальность сведений, ставших ему известными в связи с совершением нотариальных действий, в том числе после сложения им своих полномочий нотариуса. Так, ярким примером тому является решение Ленинского суда г. Ульяновска о частичном удовлетворении исковых требований Ассоциации нотариусов².

Реализация данного принципа подразумевает ряд исключений. Так, например, материалы, со-

держащие сведения, ставшие доступными нотариусу, могут быть предоставлены органу предварительного расследования в связи с находящимся в его производстве уголовным делом и т. п.

Если судебный орган установит, что в результате разглашения тайны нотариальных действий гражданину или юридическому лицу был причинен реальный имущественный ущерб, нотариус несет за него имущественную ответственность (ст. 17 Основ). Данные же неблагоприятные последствия в виде имущественной ответственности нотариуса имеют место в случаях, когда разглашение допущено не им самим, а лицами, у него работающими по трудовому договору, так как именно на нотариуса возлагается обязанность обеспечивать конфиденциальность сведений (в таких случаях судом должна быть установлена исключительно прямая причинно-следственная связь между действиями нотариуса и причиненным имущественным вредом, в случаях наличия хоть небольшой степени ее опосредованности – суды отказывают в удовлетворении исковых требований, примером чему может послужить решение Чапаевского городского суда Самарской области³).

Принцип национального языка нотариального делопроизводства предусматривает, что согласно статье 10 Основ, статьям 3, 18 и 19 Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 г. №1807-1 «О языках народов Российской Федерации» нотариальное производство ведется на русском языке или языке республики, входящей в состав государства (в случае принятия в республике соответствующего закона). Соблюдение данного принципа является случаем частной реализации конституционных положений о государственном и родных языках.

Таким образом, основанием для производства контрольных действий в отношении нотариуса является либо нарушение основополагающих принципов нотариальной деятельности (при экстраординарных основаниях для производства контроля – выявление факта нарушения прав и законных интересов гражданина или юридического лица), либо проверка исполнения данных принципов (при производстве систематического контроля со стороны территориального управле-

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 24 марта 2016 г. по делу №33-3880. – URL: <https://base.garant.ru/141583490/>

² Решение Ленинского суда г. Ульяновска Ульяновской области №2-3887/2015 2-3887/2015-М-4253/2015 М-4253/2015 от 19 августа 2015 г. по делу №2-3887/2015. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/D4RLy5vnlQ6j/>

³ Решение Чапаевского городского суда Самарской области №2-201/2019 от 27 марта 2019 г. по делу №2-201/2019. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/MPYg5SIH0UJu/>

ния Министерства юстиции и нотариальной палаты соответствующего субъекта).

Мы предлагаем классифицировать проверки на две группы: систематические и экстраординарные. В юридической литературе мы встретили классификацию контрольных проверок на плановые и внеплановые [20. – С. 91].

Контроль за деятельностью нотариусов является важной формой реализации государством функции управления.

Наделив нотариат автономностью и самостоятельностью, государство тем не менее не исключило реализацию достаточно широкого перечня контрольных и надзорных функций в отношении данного органа, что представляется авторам абсолютно правильным.

В рамках данного исследования необходимо рассмотреть все основные виды контроля за законностью деятельности нотариусов. Данная необходимость обусловлена общей логикой построения правозащитной и правоохранительной системы государства, в которой все ее субъекты, выполняющие самостоятельные функции, при всем этом дополняют друг друга.

Принципы организации контрольной деятельности за нотариатом соответствуют делению контроля на два вида: внутренний и внешний. Внутренний предопределен иерархичностью построения системы нотариата, внешний – подотчетностью и поднадзорностью органов нотариата и осуществляется Министерством юстиции и его территориальными органами в субъектах Российской Федерации, органами прокуратуры и судебными органами Российской Федерации.

Наиболее часто контрольные функции осуществляются нотариальными палатами субъектов Российской Федерации. Совершенно обоснованно Г. В. Таничев считает, что предмет их контрольного ведения гораздо шире, чем у всех остальных органов [20. – С. 91; 22. – С. 178; 21. – С. 203]. Соответственно, наиболее часто именно нотариальные палаты субъектов Российской Федерации привлекают нотариусов к установленной законодательством ответственности, в части контрольной деятельности нотариальных палат субъектов Российской Федерации – к дисциплинарной.

К предмету контрольного ведения нотариальных палат Федеральная нотариальная палата также относит проверку законности совершения нотариусами нотариальных действий, о чем прямо говорят соответствующие методические ре-

комендации¹. Однако данная позиция разнится с позицией Верховного суда Российской Федерации, который пришел к выводу о том, что проверка законности совершения нотариальных действий должна производиться только судебным органом, иное будет противоречить положению статьи 33 Основ, которое гласит, что в судебном порядке обжалуются отказ или неправильное совершение нотариального действия².

Нотариальные палаты осуществляют контроль деятельности исключительно частнопрактикующих нотариусов, что вызывает в юридической среде некоторые вопросы к данному профессиональному виду контроля.

Так, распространено мнение о возможности злоупотреблений при производстве контроля со стороны нотариальных палат [11. – С. 55]. Встречается также мнение о необходимости передать профессиональный контроль государственному контролирующему субъекту – Министерству юстиции Российской Федерации с его территориальными органами [12. – С. 51]. Мы затрудняемся согласиться и с первым, и со вторым из высказанных мнений, поскольку самым целесообразным вариантом считаем организацию контроля за частнопрактикующими нотариусами на паритетных началах – комиссией, членами которой являются как представители нотариальной палаты, так и представители территориального органа юстиции (п. 180 Правил нотариального делопроизводства, утвержденных Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16 апреля 2014 г. №78), за счет чего достигается идеальный баланс между публичным и корпоративным интересами.

Обеспечение предложенного баланса помогает обеспечить реальные механизмы выполнения решений Конституционного суда Российской Федерации в отношении нотариата, выраженные в форме постановлений и определений – в частности, например, это определение о том, что нота-

¹ Методические рекомендации по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей (утв. Решением Правления ФНП от 17.06.2005, Протокол №04/05). – URL: <https://sudact.ru/law/metodicheskie-rekomendatsii-po-provedeniiu-proverki-ispolneniia-notariusom/>

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации №5-КГ15-149 от 30.11.2015. – URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/a223ccd9163efc03852ba66296a80510/>

риусы все-таки имеют публично-правовой статус, даже если это частнопрактикующие нотариусы («занимающиеся свободной профессией», как выразился высший орган конституционного контроля), так как и они осуществляют нотариальную деятельность от лица Российской Федерации¹.

Однако у данной практики есть и противники. Так, А. В. Таталина [23. – С. 352] и С. В. Смирнов [18. – С. 44] считают, что полноценный контроль (т. е. организованный на высоком профессиональном уровне и одновременно эффективный) могут осуществлять исключительно профессионалы, имеющие опыт работы в статусе нотариуса и в общем длительный юридический стаж, хотя действующий кадровый состав территориальных органов юстиции совершенно не отвечает данным требованиям. Мы не можем поддержать данную точку зрения. Не требуем же мы от судьи, осуществляющего контроль законности действий (бездействия) нотариуса, или от прокурора, осуществляющего надзор за законностью деятельности нотариусов, чтобы они имели соответствующий профессиональный нотариальный опыт!

Таким образом, профессиональный контроль заключается в проверке добросовестности и аккуратности выполнения частными нотариусами своих обязанностей. Г. В. Таничев по данному вопросу указывает на то, что «...в такой контроль входит проверка всех правомочий, которыми они способны заниматься в силу закона» [22. – С.177].

Отличает данный вид контроля от всех иных видов то, что он содержит максимальный профилактирующий компонент, способный действительно снизить количество допускаемых нарушений в нотариальной деятельности, т. е. реализует профилактику, обеспечивающую, чтобы допущенные конкретным нотариусом нарушения не совершались более им или другими нотариусами.

Так, по мнению Г. Б. Акимова, посредством профессионального (корпоративного) контроля проверяется:

- исполняются ли как положено нотариусом его членские обязанности;
- надлежащим ли образом организованы прием граждан и представителей юридических

лиц в нотариальной конторе и общая работа нотариальной конторы;

- получили или нет надлежащее оформление отношения с наемными работниками;
- оформлены ли отношения в налоговом органом;
- осуществлено ли страхование риска профессиональной ответственности;
- ведется ли надлежащим образом нотариальное делопроизводство;
- ведется ли надлежащим образом архивный фонд [2. – С. 4–5].

Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы осуществляют контрольную деятельность в отношении государственных нотариусов, которых, к слову, практически не осталось. Данный контроль регламентируется достаточно широким перечнем ведомственных нормативных актов органов юстиции.

Необходимо помнить, что правовой статус нотариуса государственного и нотариуса частного неодинаков, между ними есть достаточно существенные различия, как справедливо отмечает А. В. Бегичев [5. – С. 85]. Так, согласно статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ ответственность за причиненный государственным нотариусом имущественный вред, должно брать на себя государство. Существуют отличия также между порядком назначения на должность и порядком прекращения деятельности, в назначении на должность помощника нотариуса и т. д.

Контролю органов юстиции подлежит не нотариус как таковой, а законный порядок деятельности нотариальных палат. Для того, чтобы получить об этом представление, необходимо обратиться к Федеральному закону от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», согласно которому фактический контроль данного корпоративного объединения нотариусов начинается уже с момента регистрации нотариальной палаты, когда проверяется устав на его соответствие действующему законодательству. Такой же проверке подлежат все изменения, которые впоследствии вносятся в этот документ.

Органы юстиции проводят ежегодно комплекс проверок некоммерческих организаций, и нотариальные палаты соответственно включены в данный список.

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/78725/>

Нотариальные палаты обязаны предоставлять территориальным органам юстиции следующие сведения:

- ежегодный отчет о своей деятельности, в том числе и о полученных доходах;
- о персоналиях, составляющих руководящий состав нотариальной палаты;
- об израсходованных денежных средствах и целях такого расходования.

Данная информация не носит закрытый характер и должна фигурировать в отчетах нотариальных палат, в том числе и размещаемых с помощью СМИ.

Таким образом, при осуществлении контроля орган юстиции вправе потребовать у нотариальной палаты предоставления следующих документов:

- распорядительных;
- финансово-хозяйственных.

Кроме того, в нотариальную палату территориальным органом юстиции могут направляться:

- представления;
- представители для участия в непосредственных внутренних контрольных мероприятиях, организованных самой нотариальной палатой.

Проводя проверки деятельности нотариальных палат, органы юстиции сами должны соблюдать положения действующего законодательства, прежде всего нормы Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Налоговый контроль нотариусов осуществляется на основании статьи 87 Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ. В полномочия налогового органа включены соответствующие проверки, посредством которых он осуществляет в пределах своей компетенции проверку законного порядка предоставления налоговой отчетности.

Налоговые проверки бывают двух видов – выездные и камеральные, указывает Д. Г. Черник [25. – С. 37]. В отношении нотариусов налоговые проверки в основном носят камеральный характер, т. е. цель проведения такой проверки – «...оказание содействия налогоплательщику в исполнении его налоговой обязанности путем проверки его налоговых деклараций» [9. – С. 162].

Однако при необходимости налоговый орган может затребовать и иные документы для произ-

водства контроля, а также принять решение (по согласованию с руководителем налогового органа) о необходимости проведения выездной проверки по месту нахождения нотариуса или нотариальной палаты (ст. 89 Налогового кодекса Российской Федерации прямо предусматривает такую возможность).

Следующий вид контрольной деятельности носит название прокурорского надзора. Согласно положениям Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», деятельность отдельного нотариуса не может составлять предмет надзорной работы, однако поднадзорными являются нотариальные палаты и осуществляемая ими деятельность.

Прокурорский надзор за субъектами нотариальной деятельности безынициативен, он не может осуществляться сам по себе в рамках запланированной надзорной деятельности и на систематической основе. Надзор начинается осуществляться в отношении нотариальных палат только в случае прямого поступления в органы прокуратуры сведений, что определенная нотариальная палата нарушает действующее законодательство. Обычно такие сведения поступают в форме жалобы гражданина или коллективной жалобы группы граждан.

Если факты получили подтверждение после проведения соответствующей проверки поступившей информации, надзирающий прокурор выносит следующий вид акта прокурорского реагирования – представление об устранении нарушений закона. Если эти нарушения сопряжены с принятием нотариальной палатой незаконного правового акта – прокурор выносит на него протест.

Так, прокуратурой Воронежской области было вынесено представление на имя президента нотариальной палаты Воронежской области об устранении нарушений законодательства, касающихся порядка совершения нотариальных действий. Основанием для начала надзорной работы послужило обращение в орган прокуратуры через Интернет-приемную надзорного органа гражданина Н. с жалобой на то, что в соответствии со статьей 222.38 Налогового кодекса Российской Федерации данный гражданин должен быть освобожден от уплаты государственной пошлины за совершение нотариального действия (выдача свидетельств о праве на наследство при наследовании жилого дома, а также земельного участка, на котором расположен жилой дом, квартиры, комнаты или долей в указанном не-

движимом имуществе, при этом данный гражданин проживал совместно с наследодателем на день смерти наследодателя и продолжает проживать в этом доме после его смерти). Несмотря на это пошлина была взыскана с N. в полном объеме, что нарушило положение статьи 22 Основ, приравнявшее в вопросе налогов и сборов частного и государственного нотариуса. На основании выявленного факта прокурором было внесено соответствующее представление¹.

Надзорная прокурорская практика за соблюдением нотариусами порядка совершения нотариальных действий невелика, но такие случаи встречаются [1. – С. 12].

Говоря о деятельности всех иных, кроме суда, контролирующих субъектов, хотелось бы отметить то, что контроль еще градируется в зависимости от времени его проведения. Таким образом, контроль можно классифицировать так:

- предварительный контроль (предупредительно-превентивный), в основном осуществляемый нотариальными палатами;
- текущий контроль, осуществляемый на систематической основе;
- последующий контроль, осуществляемый в форме реагирования на выявленное нарушение законности осуществления нотариальной деятельности специально уполномоченными органами, главными из которых являются судебные органы.

Особенность деятельности нотариусов заключается в их полной независимости при осуществлении профессиональной деятельности. Никакое должностное лицо, никакой государственный орган не могут обязать нотариуса совершить нотариальное действие. Исключением является только один орган – суд, который обладает полномочием не только обязать нотариуса совершить нотариальное действие, но и указать, как конкретно это должно быть сделано.

Такая исключительность обусловлена уникальной правовой природой судебной власти, исключительностью данной власти, что отличает ее от иных публично-властных институтов.

Правовую природу судебной власти детализируют нормативные положения, на соблюдении которых базируется организация судебной системы в Российской Федерации.

В юридической литературе существуют несколько классификаций видов судебного контроля [19. – С. 91; 6. – С. 50]. Практическое значение, на взгляд авторов, имеет классификация судебного контроля по цели:

- предварительный судебный контроль имеет целью предупредить нарушение конституционных прав и свобод;
- последующий судебный контроль имеет целью правосознание, устранение нарушений закона, прав и законных интересов лиц.

Таким образом, мы можем уверенно отнести судебный контроль, осуществляемый в отношении нотариусов, ко второму типу. Необходимо также уметь дифференцировать статутный и диспозитивный виды судебного контроля.

Статутный (обязательный) судебный контроль осуществляется судебным органом в случаях, прямо указанных в процессуальном законе. В таких установленных случаях без проведения обязательной контрольной процедуры законности и обоснованности не может быть осуществлено процессуальное действие, а его результатам не может быть придана надлежащая юридическая сила.

Диспозитивный судебный контроль осуществляется судебным органом по инициативе заинтересованного субъекта, обратившегося в судебный орган для проверки законности и обоснованности совершенных в его отношении действий (бездействия) или принятого решения. Таким образом, при осуществлении судебного контроля законности действий (бездействия) нотариуса судебный орган осуществляет диспозитивный судебный контроль, по своей цели являющийся правосознательным.

Задача судебного контроля одна – предотвращение или устранение нарушений законодательства, в том числе процессуального.

Возможность обжаловать в судебном органе все действия и решения любого субъекта публичной деятельности – элемент конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации. Реализация данного права не находится в зависимости от российского гражданства, следовательно, распространяется на всех лиц без исключения. Лицу, желающему обратиться в судебный орган для проверки законности совершенного

¹ Прокуратурой области внесено представление президенту нотариальной палаты Воронежской области об устранении нарушений законодательства о порядке совершения нотариальных действий / Прокуратура Воронежской области. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_36/mass-media/news?item=29178785

в отношении него действия или принятого решения, не должно чиниться никаких препятствий.

Таким образом, Р. Р. Умярова справедливо утверждает, что судебный контроль является самостоятельной функцией реализации судебной власти, объединенной с иными ее формами общей целью – защитой прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций [24. – С. 216].

Сложным представляется вопрос о том, посредством какого вида судопроизводства должно обжаловаться действие (бездействие) нотариуса.

Несмотря на фактически публично-правовой статус нотариусов (даже несмотря на бурный рост частноправового нотариата), дела об оспаривании их действий не рассматриваются как публично-правовые конфликты в рамках административного судопроизводства, пишет по данному вопросу Е. М. Михайлова [14. – С. 29]. То есть при решении такой главной задачи, как охрана и защита права, публично-правовая природа нотариата в расчет не берется.

Отказ нотариуса совершить нотариальное действие или оспаривание законности его совершения, несмотря на правовую сущность таких дел – оспаривание или обжалование, с процессуальной точки зрения вынесено в особое производство и определяется как бесспорное. С точки зрения теории правосудия любое обращение в судебный орган представляет собой попытку разрешения правового спора или правового конфликта, но с точки зрения организации судебного процесса, с процессуальной точки зрения рассмотрение таких дел определяется как бесспорное.

Следовательно, огромную важность представляет умение разграничивать спорные и бесспорные дела, связанные с нотариальной деятельностью. Большинство исследователей, работы которых были подвергнуты изучению, считают, что это достаточно проблематично [14. – С. 29].

Ученые советского периода права в основу такого разграничения помещали возможность или невозможность рассмотреть жалобу на действия нотариуса, не затрагивая интересы иных граждан или юридических лиц [16. – С. 365].

Современные авторы [27. – С. 16; 4. – С. 155] в основном склоняются к следующему мнению: нотариус может фигурировать в двух типах правовых конфликтов (об оспаривании отказа в совершении нотариального действия или о неправомерности совершенного нотариального действия), оба типа в исследованиях и законода-

тельстве фактически рассматриваются как однотипные по отношению друг к другу, поскольку в них отсутствует спор о праве, и именно поэтому они относятся к особому производству.

При этом, как отмечает И. А. Михайлова, за последнее пятилетие было принято более 20 нормативно-правовых актов, имеющих прямое отношение к институту нотариата, внесших соответствующие изменения в Основы [15. – С. 16].

Все это свидетельствует о том значении, которое имеет нотариат в правозащитной системе нашего государства. Несмотря на длительную историю, нотариат как публично-правовой субъект обеспечения прав и законных интересов не утрачивает, а только увеличивает свой правозащитный потенциал.

При этом одновременно просто в геометрической прогрессии растет нагрузка, возлагаемая на нотариусов и требующая от них высочайшего профессионализма и внимательности в соблюдении законного порядка в осуществлении нотариальной деятельности.

В современной юридической литературе очень высоко оцениваются изменения, произошедшие в законодательстве о нотариате. Такое расширение перечня нотариальных действий, как указывают авторы, способно обеспечить реальную «юридическую чистоту» сделок, защиту прав граждан [3. – С. 12; 10. – С. 35; 13. – С. 8]. Однако расширение перечня нотариальных действий напрямую взаимосвязано с ростом числа случаев судебного обжалования действий нотариусов.

Так, по мнению Верховного суда Российской Федерации, при удостоверении сделки считается, что нотариус осуществил проверку ее законности и проверил наличие права у каждой из сторон права на ее совершение¹. Соответственно, в случаях, когда нотариус ненадлежащим образом исполнил данную обязанность, возникает формальное основание считать, что им был не соблюден порядок осуществления нотариальных действий.

Следовательно, увеличение экономической активности граждан обуславливает увеличение профессиональной нагрузки, возлагаемой на нотариусов. Выполняя свои обязанности, нотари-

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 15 октября 2013 г. №5-КГ13-88 // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. – 2014. – № 6. – С.8–11

усы обязаны проверить не только все предоставляемые документы, но и обстоятельства, свидетельствующие о «юридической чистоте» предстоящей сделки, и несут за это прямую ответственность. В этом, в частности, заключается отличие правового статуса нотариуса от правового статуса, например, регистратора, которому позволяется осуществить только проверку соответствия сделки формальным требованиям.

Контроль за деятельностью нотариусов является важной формой реализации государством функции управления.

Наделив нотариат автономностью и самостоятельностью, государство тем не менее не исключило реализацию достаточно широкого перечня контрольных и надзорных функций в отношении данного органа, что представляется нам абсолютно правильным.

Принципы организации контрольной деятельности за нотариатом соответствуют делению контроля на два вида – внутренний и внешний. Внутренний предопределен иерархичностью построения системы нотариата, внешний – подотчетностью и поднадзорностью органов нотариата и осуществляется Министерством юстиции и его территориальными органами в субъектах Российской Федерации, органами прокуратуры и судебными органами Российской Федерации.

Основанием для производства контрольных действий в отношении нотариуса является либо нарушение основополагающих принципов нотариальной деятельности (при экстраординарных основаниях для производства контроля – выявление факта нарушения прав и законных интересов гражданина или юридического лица), либо проверка исполнения данных принципов (при производстве систематического контроля со сто-

роны территориального управления Министерства юстиции и нотариальной палаты соответствующего субъекта Российской Федерации).

В юридической литературе мы встретили классификацию контрольных проверок на плановые и внеплановые. Мы же в свою очередь предлагаем классифицировать контрольные проверки на две группы: систематические и экстраординарные.

Говоря о деятельности всех контролирующих субъектов, хотелось бы отметить, что контроль градируется в зависимости от времени его проведения. Таким образом, контроль можно классифицировать следующим образом:

- предварительный контроль (предупредительно-превентивный), в основном осуществляемый нотариальными палатами;

- текущий контроль, осуществляемый на систематической основе;

- последующий контроль, осуществляемый в форме реагирования на выявленное нарушение законности производства нотариальной деятельности специально уполномоченными органами, главными из которых являются судебные органы.

Выполняя свои обязанности, нотариус обязан проверить не только все предоставляемые документы, но и обстоятельства, свидетельствующие о «юридической чистоте» предстоящего нотариального действия, – за это нотариус несет прямую ответственность. Таким образом, нотариусы просто обязаны «страховать себя» в контексте перспективы обжалования или судебного оспаривания законности совершенного нотариального действия или отказа в совершении такового.

Список литературы

1. Абдулкеримова А. С. Прокурорский надзор за деятельностью нотариата, совершением нотариальных действий // Сборник научных трудов кафедры правовой культуры и защиты прав человека: Сборник научных работ преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов. Выпуск 2. – Ставрополь : Издательско-информационный центр «Фабула», 2018.
2. Акимов Г. Б. Актуальные вопросы организации контроля исполнения нотариусами профессиональных обязанностей // Нотариус. – 2017. – № 2. – С.3–7.
3. Аланина Л. М. Нотариальное удостоверение сделок: новеллы текущего года // Нотариус. – 2016. – № 5. – С.11–13.
4. Балашова И. Н. Рассмотрение заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6 (95). – С.151–157.

5. *Бегичев А. В.* Соотношение правового статуса государственных и частных нотариусов // Евразийская адвокатура. – 2017. – №2 (27). – С.83–86.
6. *Бухсаева Н. М.* Юридические механизмы защиты прав человека: Российская практика и зарубежный опыт // Международный научно-исследовательский журнал. – 2022. – № 2-3 (116). – С.49–51.
7. *Войтович Л. В.* Право на обращение в суд в гражданском и административном судопроизводстве: особенности законодательного регулирования от УГС 1864 года и до наших дней // Юридические формы переживания истории: практики и пределы : коллективная монография / под ред. С. В. Бочкарева. – СПб., 2020.
8. *Жуйков В. М.* Контроль за деятельностью нотариата // Российский нотариат: 25 лет на службе государству и обществу : материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 29 марта 2018 г. – М. : Фонд развития правовой культуры, 2018. – С. 78–87.
9. *Заинчуковская Е. А.* Выездная налоговая проверка как форма налогового контроля: некоторые практические вопросы // Молодежная наука : сборник статей VI Международной научно-практической конференции, Пенза, 23 января 2022 г. – Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2022.
10. *Илюшина М. Н.* Новеллы правового регулирования способов защиты прав участников договора купли-продажи жилой недвижимости в гражданском законодательстве // Семейное и жилищное право. – 2016. – № 3. – С.33–36.
11. *Кашина А. В., Скачкова О. С.* Контроль за деятельностью нотариусов в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой и этический аспекты // Современные проблемы цивилизации и устойчивого развития в информационном обществе : сборник материалов II Международной научно-практической конференции, Москва, 26 марта 2021 г. – Махачкала : Институт развития образования и консалтинга, 2021.
12. *Ковачевич А. О.* Актуальные виды контроля за деятельностью нотариуса // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений : сборник научных статей по итогам работы одиннадцатого круглого стола со всероссийским и международным участием, Шахты, 29–30 ноября 2020 г. Часть 2. – Шахты : Конверт, 2020.
13. *Левушкин А. Н., Долганова И. В.* Новые нотариальные действия: современные реалии, оценка законодательных изменений и перспектив их правоприменения // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 3. – С.8–12.
14. *Михайлова Е. М.* К вопросу о природе и видах нотариальной деятельности и процессуальных формах защиты прав ее участников // Нотариальный вестник. – 2022. – № 4. – С.25–36.
15. *Михайлова И. А.* Модернизация законодательства о нотариате как фактор, повышающий гарантии охраны и защиты гражданских и семейных прав // Нотариус. – 2021. – № 3. – С.15–22.
16. Научно-практический комментарий к ГПК РСФСР / под ред. Р. Ф. Каллистратовой, Л. Ф. Лесницкой, В. К. Пучинского. – М., 1976.
17. *Сидорко Т. Г., Мкртчян А. А.* К проблеме законодательного регулирования правил совершения нотариальных действий в РФ // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – № 105 (01). – С.981–999.
18. *Смирнов С. В.* Новая инициатива Минюста России, или к вопросу о роли государства в нотариальной деятельности // Закон. – 2014. – № 11. – С.41–48.
19. *Солянка П. Б.* Суд как субъект права. М. : Юрлитинформ, 2023.
20. *Таничев Г. В.* Актуальные вопросы контроля за деятельностью нотариуса в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – №1-3 (64). – С.90–93.
21. *Таничев Г. В.* Контроль за деятельностью нотариуса в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительный анализ // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 4-3 (67). – С.201–204.
22. *Таничев Г. В.* Специфика контроля за деятельностью нотариуса в Российской Федерации и его разновидности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 2-2 (65). – С.177–179.
23. *Таталина А. В., Ляхимец И. В.* Организация государственного контроля за профессиональной деятельностью частнопрактикующих нотариусов // Основные тенденции развития правовой науки : материалы I Международной студенческой научно-практической конференции, Хабаровск, 2–6 декабря

2019 г. / Редколлегия: В. Е. Степенко (председатель) [и др.]. – Хабаровск : Тихоокеанский государственный университет, 2020.

24. Умярова Р. Р. Судебная власть, правосудие, судебный контроль: взаимосвязь в уголовном судопроизводстве // Юрист-Правоведъ. – 2022. – № 1 (100). – С.215–221.

25. Черник Д. Г., Шмелев Ю., Типалина М. Организация и методика проведения налоговых проверок : учебник и практикум. – М. : Юрайт, 2022.

26. Чугунова А. Н. Сравнительный анализ норм профессиональной этики нотариусов: Россия и Франция // Нотариальный вестник. – 2019. – № 1. – С.23–37.

27. Чудиновская Н. А. Установление юридических фактов в особом производстве гражданского и арбитражного процесса: общее и особенное (некоторые аспекты) // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 9. – С.15–19.

28. Щирская Е. А. Контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей // Проблемы модернизации современного российского государства : сборник материалов X Всероссийской научно-практической конференции, Sterлитамак, 21–22 июня 2021 г. – Sterлитамак : Башкирский государственный университет, 2021.

29. Юдкина Я. П. Независимость и беспристрастность как гарантия принципа законности нотариальной деятельности // Принципы гражданского, арбитражного и административного судопроизводства: проблемы теории и практики : сборник научных статей / сост. и ред. Л. В. Войтович. – СПб. : Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2021.

30. Ярков В. В. Особенности нотариального производства в отношении векселей // Нотариус. – 2002. – № 5. – С. 40.