**Тема 19. Нотариат в Российской Федерации:  
история возникновения и развития,  
современное состояние**

Развитие нотариата в России можно условно разделить на этапы:

* первый этап начинается в XVI веке и заканчивается Соборным уложением 1649 года. Этот период характеризуется тем, что формирование нотариальных органов и порядок совершения но­тариальных действий определялись отдельными указами царя;
* второй этап охватывает период с 1649 по 1866 год. Уложение 1649 года царя Алексея Михайловича в некоторой степени сис­тематизировало действовавшие до этого времени указы, обязав стороны совершать сделки только через площадных подьячих с составлением справки и последующей записью в поместном приказе, таким образом, впервые разграничив функции органа, совершающего сделку, и органа, регистрирующего ее;
* следующий период начинается 14 апреля 1866 года и заканчи­вается 29 октября 1917 года принятием ленинского «Декрета о земле», который ознаменовал начало ликвидации частного гражданского права.

Положение о нотариальной части регулировало порядок нотариаль­ной деятельности практически до Октябрьской революции 1917 года. Сформировавшийся к первому десятилетию XX века институт но­тариата был коренным образом изменен в результате Октябрьской революции 1917 года, которая кардинально повлияла на ход развития российского нотариата.

Декрет о суде от 24 ноября 1917 года № 1, принятый ВЦИК и СНК РСФСР, упразднил старые государственные органы власти, в том чис­ле суды, институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры. Несколько позднее, в 1918 году, как составная часть этой системы был упразднен и нотариат, лишь 4 ок­тября 1922 года принимается первый законодательный нотариальный акт советского периода — Положение о государственном нотариате РСФСР. В Советской России нотариат был сразу же учрежден как государственный орган и в разные периоды своего существования входил в систему либо судов, либо органов юстиции.

14 мая 1926 года было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об основных принципах организации государственного нотариата».

Очень скоро, уже в Положении о государственном нотариате от 4 ок­тября 1926 года, была закреплена обязанность нотариусов сообщать в органы торговой регистрации сведения, подлежащие согласно за­конам о торговой регистрации внесению в торговый реестр; в кре­дитные и другие учреждения по указанию Народного комиссариата юстиции — сведения о «протестованных» векселях.

В первые десятилетия своего существования государственные нотариальные конторы в соответствии с п. 2 Постановления ЦИК и СНК СССР от 14 мая 1926 года состояли в ведении губернских и им соответствующих судов и действовали, как и в дореволюционной России, под их непосредственным руководством и наблюдением. Пре­зидиумы губернских советов народных судей должны были проводить периодическое обследование нотариальных контор, осуществлять постоянное наблюдение за их деятельностью, принимать и проверять отчеты и сводки государственных нотариальных контор.

В послевоенные годы руководство всей практической деятель­ностью нотариальных органов осуществляло Министерство юсти­ции, а с середины 1960-х годов — снова суды. В начале 1970-х годов руководство деятельностью государственных нотариальных контор вновь перешло к органам юстиции.

Судебные органы и органы юстиции в 1960—80-х годах обязаны были проводить проверки государственных нотариальных контор не реже одного раза в два года.

В советский период отдельные нотариальные действия стали со­вершать не только государственные нотариальные конторы, но и рай­онные исполкомы, городские, поселковые и сельские советы. Еще по Положению от 4 октября 1922 года в местностях, где не были учреждены нотариальные конторы, исполнение их функций, за ис­ключением совершения актов и засвидетельствования договоров, возлагалось на народных судей с оплатой нотариальных действий по существующей таксе.

После введения в действие Постановления ЦИК и СНК СССР от 14 мая 1926 года отдельные функции государственных нотариальных контор могли возлагаться и на иные государственные органы. Так, вы­полнение нотариальных действий для находящихся за границей учреж­дений, организаций и граждан, а также для иностранных юридических лиц и граждан по сделкам, которые будут исполняться на территории СССР, возлагалось на консульские учреждения СССР (п. 16).

В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 июня 1937 года № 99/898 воинские части и учреждения вправе были сви­детельствовать копии с документов, исходящих от них. По Поста­новлению СНК СССР от 15 сентября 1942 года № 1536 всякого рода доверенности, а также завещания военнослужащих могли быть удосто­верены и командованием отдельных воинских частей, а доверенности и завещания военнослужащих, находящихся на излечении в госпита­лях, — начальниками госпиталей.

В конце 1920-х годов в крупных городах и поселениях, где имелось несколько нотариальных контор, с разрешения Народного комисса­риата юстиции допускалось открытие специальной вексельной кон­торы. Там же, где были две государственные нотариальные конторы и более, одна из них стала называться первой. Позднее, с середины 1960-х годов, первые нотариальные конторы обязательно должны были быть в каждом республиканском, краевом, областном центре, городах Москве и Ленинграде. Компетенция первых нотариальных контор от­личалась от компетенции всех остальных контор данной местности.

Принятый 2 августа 1974 года Закон РСФСР «О государственном нотариате» развил положения союзного закона, подробно определив порядок совершения каждого нотариального действия. Сведения о совершенных нотариальных действиях стали более закрытыми.

Нотариат действовал в рамках одной организационной системы и яв­лялся государственным, а государственный нотариус признавался должностным лицом. При этом для назначения на должность нота­риуса необязательно было иметь высшее юридическое образование, достаточно было наличия определенного опыта работы. Назначение на должность нотариусов производилось органами юстиции. Руко­водство государственным нотариатом было возложено на органы исполнительной власти и органы юстиции.

В советское время нотариус не был заинтересован в конечных результатах своей работы. Причины данного обстоятельства не были связаны с какой-либо конкретной личностью нотариуса, а существо­вали в силу объективно сложившихся в то время условий. Государство уделяло мало внимания обустройству и содержанию государственных нотариальных контор, и очень часто нотариальные конторы разме­щались в малопригодных для приема населения помещениях. Из-за нехватки пишущих машинок и отсутствия копировальной техники большинство нотариальных документов исполнялось от руки, что приводило к возникновению больших очередей.

Взысканная за совершение нотариальных действий государственная пошлина поступала в доход государства, а нотариус получал за свою работу достаточно низкую заработную плату. Нотариус не нес никакой имущественной ответственности за неправомерное совершение нота­риальных действий. В 1980-х годах государство попыталось перевести деятельность государственных нотариальных контор на хозяйственный расчет, но и этой мерой улучшить положение контор и нотариусов не удалось. Такая ситуация сохранялась до 1993 года.

Как несомненное достижение законодательства о нотариате совет­ского периода следует отметить закрепление широкого круга нотари­альных действий, относящихся к компетенции нотариусов. Совершен­но оправданным было и законодательное разграничение предметов ведения в сфере правового регулирования вопросов нотариата между органами государственной власти Союза ССР и республиканскими органами государственной власти.

Организация и деятельность российского нотариата в современный период определяются правовыми документами, к которым в первую очередь относится Конституция РФ, являющаяся основным источником любого российского законодательства. Наиболее значимыми для организации и деятельности нотариата являются: ст. 48 Конституции РФ, гарантирующая право граждан на получение квалифицированной юридической помощи; ст. 72, относящая нотариат к совместному ве­дению Российской Федерации и ее субъектов; и во взаимосвязи ст. 45, 48, 78 и 132 этого акта, предусматривающие возможность наделения отдельными государственными полномочиями негосударственных органов, участвующих в выполнении функций публичной власти.

К началу 1990-х годов в России насчитывалось 4,5 тыс. государ­ственных нотариусов. В 1992 году число их увеличилось еще на 6001. Но проблема обслуживания населения нотариальными конторами без многочисленных очередей в период существования государственного нотариата в РСФСР так и не разрешилась до реформы нотариата, которая была осуществлена после введения в 1993 году Верховным Советом Российской Федерации Основ законодательства о нотариате.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (далее также — Основы) были приняты 11 февраля 1993 года и без каких-либо изменений и дополнений действуют по настоящее время. Нормы Основ подразделяются на два раздела: «Организационные основы деятель­ности нотариата» (ст. 1—34) и «Нотариальные действия и правила их совершения» (ст. 35—109). И если нормы раздела II (ст. 35—109) претерпели незначительные изменения по сравнению с нормами ранее действовавшего Закона о государственном нотариате РСФСР 1974 года, посвященными непосредственно нотариальным действиям и правилам их совершения, то в нормах раздела I (ст. 1—34) закреплены совершенно новые принципы организации нотариата в России.

Главное изменение заключалось в появлении негосударственного, или, как его называют в России, частного (свободного) нотариата: на­ряду с нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, нотариальные действия в Российской Федерации стали совершать и нотариусы, занимающиеся частной практикой. С этого времени общественный интерес к профессии нотариуса чрезвычайно возрос. Сразу же после введения в действие Основ многие бывшие государственные нотариусы перешли на частную практику. Для этого государственному нотариусу достаточно было подать в орган юстиции лишь заявление. Не позднее чем через две недели после подачи тако­го заявления государственный нотариус в соответствии с подп. «б» п. 5. Постановления Верховного Совета РФ от 11 февраля 1993 года «О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» назначался на должность нотариуса, зани­мающегося частной практикой, в том же нотариальном округе, где находилась государственная нотариальная контора, в штате которой он состоял.

Однако нотариусам, работавшим в государственных нотариаль­ных конторах и не имевшим высшего юридического образования, лицензии на право нотариальной деятельности не выдавались. В со­ответствии с п. 5 Постановления Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» органы юстиции субъектов РФ вправе были продлевать действие трудовых договоров на срок не более одного года с момента вступления в силу Основ.

Но по Приказу Министерства юстиции РФ от 14 марта 1994 года «О продлении сроков трудовых договоров с нотариусами» лица, не имевшие высшего юридического образования, оставались рабо­тать в государственных нотариальных конторах фактически до конца 2000 года, а где-то и дольше, пока после отмены этого приказа не за­кончились сроки их трудовых договоров.

Реформа нотариата в Российской Федерации проходила без какого- либо давления со стороны государства. Негосударственный нотариат сформировался в России за короткий период. При этом государство не затратило каких-либо своих средств на организацию его деятельности.

Для того чтобы нотариусы, занимающиеся частной практикой, имели возможность создать достойные условия для своей профес­сиональной деятельности, Верховный Совет Российской Федерации при введении в действие Основ законодательства о нотариате обязал Правительство РФ:

— совместно с Центральным и Сберегательным банками РФ рас­смотреть вопрос о предоставлении Федеральной нотариаль­ной палате, нотариальным палатам и нотариусам, занимаю­щимся частной практикой, долгосрочных и льготных кредитов на материально-техническое обеспечение их деятельности, в том числе на аренду, покупку и строительство помещений;

— обеспечить передачу Федеральной нотариальной палате над­лежащего помещения, необходимого для выполнения возло­женных на нее функций, поручить органам исполнительной власти на местах в трехмесячный срок передать нотариаль­ным палатам пригодные для использования помещения.

Органам исполнительной власти было рекомендовано предоставлять нотариусам, занимающимся частной практикой, право пользования на льготных условиях помещениями, в которых размещались госу­дарственные нотариальные конторы, а также содействовать выделе­нию помещений для нотариусов, занимающихся частной практикой, с предоставлением льгот по арендной плате.

После принятия Основ законодательства о нотариате нотариусы в своей деятельности, а также при выполнении отдельных нотариаль­ных действий, правила совершения которых не установлены Основами, продолжали руководствоваться и нормами Инструкции о порядке со­вершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РСФСР от 6 января 1987 года (далее также — Инструкция) в той части, в какой она не противоречила вновь принятому законода­тельству. Эта Инструкция с изменениями, внесенными в нее Приказом министра юстиции № 34/11-3-23 от 23 апреля 1990 года, действовала до 26 апреля 1999 года.

После признания утратившей силу Инструкции от 6 января 1987 года в связи с отсутствием законодательных актов, регулирующих процедурные вопросы нотариальной деятельности, Министерство юстиции РФ утвердило 15 марта 2000 года Методические рекомендации по совершению отдельных видов нотариальных действий нотариусами Российской Федерации. Однако в этих рекомендациях освещен по­рядок совершения далеко не всех нотариальных действий. Одних же Основ законодательства о нотариате для осуществления нотариальной деятельности явно недостаточно. Принятие нормативного акта, рег­ламентирующего порядок совершения всех нотариальных действий, осуществляемых в Российской Федерации, — первоочередная задача.

В соответствии с Основами законодательства о нотариате была разработана и принята Инструкция о порядке совершения нотари­альных действий должностными лицами органов исполнительной власти от 19 марта 1996 года.

В настоящее время нотариат в Российской Федераций не входит в систему органов исполнительной власти, а нотариус не является должностным лицом, как это было до 1993 года. В период сущест­вования советского нотариата государственный нотариус считался должностным лицом, на что было указано в ч. 1 ст. 3 Закона РСФСР «О государственном нотариате» 1974 года. Не является нотариус и представителем государственной власти, хотя он совершает нота­риальные действия от имени Российской Федерации. Сегодня но­тариус — независимый представитель государства, наделенный им в установленном законом порядке правом совершать нотариальные действия. Вместе с тем свободный статус нотариуса, занимающегося частной практикой, предполагает личную ответственность за каждое совершаемое им нотариальное действие (ст. 17 Основ).

Отмеченные особенности современного российского нотариата — новеллы в нотариальном законодательстве. С появлением их статус российских нотариусов стал соответствовать требованиям латинского нотариата, основанного на романо-германской системе права.

Основными признаками, характеризующими нотариат латинского типа, являются следующие:

* основная функция нотариуса состоит в придании частным соглашениям особой доказательной и исполнительной силы, защита публичного интереса;
* нотариус есть публичное должностное лицо, получающее полномочия от государства, реализующее их от его имени и под его контролем;
* нотариус в то же время является лицом свободной юриди­ческой профессии, то есть он сам организует свою работу, находится на самофинансировании и несет полую имущест­венную ответственность за причиненные убытки;
* за совершение нотариальных актов нотариус получает плату, размер и порядок которой устанавливается государством;
* нотариусы в обязательном порядке объединяются в коллек­тивные органы (нотариальные палаты), выполняющие ад­министративные и контрольные функции. Нотариат же, по­строенный по системе латинского, в мировом нотариальном сообществе считается свободным.

Почти сразу же после создания свободного нотариата Российская Федерация в 1995 году была принята в Международный союз латинско­го нотариата (МСЛН), объединяющий свободные нотариаты 70 стран. Членами МСЛН являются Германия, Франция, Испания, Италия, Ав­стрия, Швейцария, государства Латинской Америки, Африки, Китай и другие государства всех континентов, за исключением Австралии.

Все нотариусы, занимающиеся частной практикой, объединяются в нотариальные палаты. Нотариальные палаты образуются в каждой республике в составе Российской Федерации, автономной области, автономном округе, крае, области, городах Москве и Санкт-Петербурге. Все нотариальные палаты РФ, в свою очередь, объединяются в Феде­ральную нотариальную палату.

Государственные нотариальные конторы открываются и упразд­няются Министерством юстиции РФ или по его поручению минис­терствами юстиции республик в составе Российской Федерации, органами юстиции автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

В соответствии с административно-территориальным делением Рос­сийской Федерации вся ее территория разделена на нотариальные округа.

В то же время в городах, имеющих районное или иное админи­стративное деление, нотариальным округом является вся территория соответствующего города, например, нотариальный округ «Санкт- Петербург». Нотариальный округ, в который нотариус назначен на должность, является территорией его деятельности. Самостоятельно изменить территорию своей деятельности нотариус не вправе. Однако на основании совместного решения органа юстиции и нотариальной палаты территория деятельности нотариуса может быть изменена.

При отсутствии в населенном пункте нотариуса некоторые нота­риальные действия в соответствии с ч. 4 ст. 1 Основ законодательства о нотариате вправе совершать должностные лица органов исполни­тельной власти. На территории других государств определенные нотариальные действия от имени Российской Федерации совершают должностные лица консульских учреждений (ч. 5 ст. 1 Основ).

В основном нотариальные действия, конечно, совершают нотари­усы. Но вполне естественно, что в такой огромной стране, как Рос­сия, есть населенные пункты, в которых нецелесообразно открывать нотариальные конторы, так как число нотариальных действий будет весьма незначительным. Нотариус в такой местности окажется просто без работы, тем более что по закону он дополнительно почти нигде не вправе работать. В таких населенных пунктах, где нет нотариуса, орган местного самоуправления принимает решение или руководитель органа издает распоряжение о возложении совершения нотариальных действий на кого-либо из должностных лиц органа. При этом правом совершения нотариальных действий наделяется только одно лицо.

Порядок совершения нотариальных действий должностными ли­цами органов местного самоуправления в соответствии с ч. 3 ст. 39 Основ устанавливается специальной инструкций. Методическое руко­водство по совершению нотариальных действий должностными лицами осуществляют органы юстиции субъектов Российской Федерации.

Прошло уже больше 20 лет с момента принятия Основ законода­тельства РФ о нотариате. За это время нотариат не стоял на месте — принимались многочисленные акты и поправки как в сами Основы, так и в иные акты, касающиеся гражданского права и гражданского процесса. Определенные нотариальные действия, например такие, как удостоверение сделок с недвижимым имуществом, меняли свой статус с обязательного на добровольный.

Вся история развития нотариата показала, что он был тесно свя­зан с развитием товарного оборота и выполнял удостоверительные функции, с которыми государство не могло справляться самосто­ятельно. Только в советское время в связи со снижением экономи­ческой активности граждан и отсутствием частной собственности нотариат стал полностью государственным.

Основной нормативно-правовой документ данной темы — Ос­новы законодательства РФ о нотариате от 11.02.1993 (с последними изменениями) № 4462-1.

Нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать в со­ответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, а также Основами за­конодательства РФ о нотариате защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами пред­усмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Нотариальные действия в Российской Федерации совершают в со­ответствии с Основами нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

В случае если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса, право совершать нота­риальные действия имеют соответственно глава местной админист­рации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района.

Нотариальные действия от имени Российской Федерации на терри­тории других государств совершают должностные лица консульских учреждений Российской Федерации, уполномоченные на совершение этих действий.

Реестр государственных нотариальных контор и контор нотари­усов, занимающихся частной практикой, ведет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере нотариата, в порядке, установленном Министерством юстиции Российской Федерации.

Нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли.

На должность нотариуса в Российской Федерации назначается в по­рядке, установленном Основами, гражданин Российской Федерации, имеющий высшее юридическое образование, прошедший стажировку сроком не менее одного года в государственной нотариальной конторе или у нотариуса, занимающегося частной практикой, сдавший квали­фикационный экзамен, имеющий лицензию на право нотариальной деятельности. В случае несдачи квалификационного экзамена лицо обязано заново пройти стажировку сроком один год.

Срок стажировки для лиц, имеющих стаж работы по юридической специальности не менее трех лет, может быть сокращен в поряд­ке, определяемом Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной нотариальной палатой. Продолжительность стажировки не может быть менее шести месяцев. Порядок прохожде­ния стажировки определяется Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной нотариальной палатой.

При совершении нотариальных действий нотариусы обладают равными правами и несут одинаковые обязанности независимо от того, работают они в государственной нотариальной конторе или занимаются частной практикой. Оформленные нотариусами документы имеют одинаковую юридическую силу.

Нотариальной деятельностью вправе заниматься гражданин Рос­сийской Федерации, получивший лицензию на право этой деятель­ности. Данное требование не распространяется на должностных лиц, указанных в ч. 4 и 5 ст. 1 Основ. Порядок выдачи лицензии устанав­ливается Министерством юстиции Российской Федерации. Отказ в выдаче лицензии может быть обжалован в суде в течение месяца со дня получения решения территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменитель­ные функции и функции по контролю и надзору в сфере нотариата. Гражданин, получивший лицензию, но не приступивший к работе в должности нотариуса в течение трех лет, допускается к должности нотариуса только после повторной сдачи квалификационного экзамена. Помощник нотариуса повторного экзамена не сдает.