

## МЕСТО И РОЛЬ НОТАРИАТА В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РФ

### THE PLACE AND ROLE OF NOTARIES IN THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

*A. Lakoba*

#### Annotation

This paper is devoted to studying the place and role of notary in civil and legal system of Russia. Most scholars include notary in law enforcement agencies, but one must keep in mind that the concept of "law enforcement" is rather inhomogeneous and is not defined by the current legislation. The article advocates the position that the notary can be attributed to law enforcement system, if you stand on the scientific attitude of a "broad" understanding of law enforcement activities involving understanding of almost any activity with the goal as "abstract law enforcement" and the specific efforts providing primarily all the rights, freedom and legitimate interests of citizens. The concept of notary is very ambiguous. But it seems to me appropriate to define it as follows: – a system of notary entities exercising on behalf of the State, the law-jurisdictional functions in conjunction with the provision of legal assistance to private citizens and organizations.

**Keywords:** notary, law enforcement, civil jurisdiction, the protection of citizens' rights, public administration, preventive justice, notary services, the legal system.

*Лакоба Амина Дауровна*

*Аспирант, каф. гражданского и трудового права,  
РЭУ им. Г.В. Плеханова, преподаватель,  
каф. гражданского права и процесса,  
Абхазский Государственный Университет*

#### Аннотация

Статья посвящена вопросам изучения места и роли нотариата в гражданской юрисдикции и правовой системе России. Большинство ученых включают нотариат в систему правоохранительных органов, однако необходимо иметь ввиду то, что само понятие "правоохранительные органы" достаточно неоднородно и действующим законодательством не определено. В статье отстаивается позиция о том, что можно отнести нотариат к системе правоохранительных органов, если встать на научную позицию "широкого" понимания правоохранительной деятельности, предполагающей понимание под ней практически любой деятельности, преследующей цели как абстрактной "правоохраны", так и конкретных усилий по обеспечению в первую очередь прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Понятие нотариата является весьма неоднозначным. Однако, мне представляется целесообразным определить его следующим образом – это система нотариальных образований, осуществляющих от имени государства правоохранительно-юрисдикционные функции в сочетании с оказанием частной юридической помощи гражданам и организациям.

#### Ключевые слова:

Нотариат, правоохранительные органы, гражданская юрисдикция, защита прав граждан, государственное управление, превентивное правосудие, нотариальная деятельность, правовая система.

**В** настоящее время не существует более или менее целостной концепции о роли и месте нотариата в гражданской юрисдикции и правовой системе России. Имеющиеся работы по нотариату носят в основном комментирующий характер, описывая сложившуюся систему законодательства и практику его применения.

Серьезной проблемой является также недооценка и неиспользование полностью всего позитивного потенциала института нотариата в правовой системе, способного по своим содержательным характеристикам на решение значительного числа проблем современного гражданского оборота. Нераскрыты и непонятны полностью публично-правовые начала нотариальной деятельности.

Понятие нотариата является весьма неоднозначным. По мнению Ю.Н. Власова и В.В. Калинина, под нотариатом следует понимать, во-первых, правовой институт, во-

вторых, "систему государственных органов и должностных лиц, на которых возложена обязанность по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации" [7]. В отличие от указанных авторов, Е.Э. Денисова усматривает три значения анализируемого термина: будучи солидарной с пониманием нотариата как системы органов и должностных лиц, она считает нотариат не правовым институтом, а отраслью законодательства. Кроме того, Е.Э. Денисова вводит третье значение термина как учебного курса или дисциплины [8].

Понимание нотариата как правового института сопряжено с выявлением предмета регулятивного воздействия законодателя на общественные отношения, а также методов, целей, задач и функций подобной регламентации. В этой связи представляется неполной трактовка нотариата как правового института, призванного "обеспечить стабильность гражданского оборота, а также за-

щиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц посредством совершения нотариальных действий" [26].

Некоторые авторы трактуют институциональное содержание понятия нотариата не в узком юридическом смысле, а в более широком социально-правовом измерении [11]. Однако данный подход, по существу, соединяет понимание нотариата как правового института и как взаимосвязанной системы нотариусов и их объединений, что препятствует, на мой взгляд, выявлению подлинной сущности нотариата как социально-юридического феномена.

По своему характеру и выполняемым функциям нотариат относится к числу органов государственного управления. Это обусловлено тем, что совершение нотариальных действий возложено только органом, обладающим определенными властными полномочиями (например, властное подтверждение в бесспорном порядке субъективных прав и обязанностей физических и юридических лиц, принятие охранительных мер путем наложения запрещений и ареста на имущество и др.). Во-вторых, это отрасль законодательства, нормами которой регулируется нотариальная деятельность. И в первую очередь, деятельность нотариата в нашей стране организована в соответствии с требованиями Основ законодательства о нотариате.

Определяющим правовую природу нотариата признаком следует считать юрисдикционную, правоохранительную функцию. С одной стороны, она является продолжением, детализацией функции Министерства юстиции по организации юридических услуг и правовой помощи. Подчеркивается, что реестр государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой, ведет Министерство юстиции РК. С другой стороны нотариат и суд осуществляют единую функцию предварительного и последующего контроля за законностью в гражданском обороте.

Поэтому их деятельность тесно соприкасается – суд рассматривает жалобы на нотариальные действия или отказ в их совершении, нотариальные акты оспариваются в порядке искового производства в суде или арбитражном суде, при совершении некоторых действий нотариальный орган, как и суд; руководствуются нормами ГПК, принудительное взыскание по исполнительной надписи осуществляется по правилам исполнительного производства и др. В отличие от суда, который рассматривает в гражданском процессе споры о праве, нотариат выполняет функции, направленные на предупреждение гражданских нарушений в будущем.

Таким образом, деятельность нотариата имеет пред-

упредительный характер.

Трактовка нотариата в качестве системы нотариальных органов сравнительно полно раскрывается в трудах О.В. Романовской и Г.Б. Романовского, которые квалифицируют эти органы в качестве административных, но с особым статусом, поскольку нотариат не выполняет управленческие функции, а решает социальные задачи [12]. При этом, как справедливо указывает И.В. Москаленко, нельзя отождествлять нотариат как органы, осуществляющие нотариальную деятельность, с самой нотариальной деятельностью [17].

Однако понимание нотариата в качестве системы государственных органов и должностных лиц представляется неоднозначным, ввиду двойственной природы нотариальной деятельности. Нотариус – одновременно представитель гражданского общества и носитель публично-правовых полномочий. Уникальность института нотариата заключается в том, что он обладает дуалистической природой, функционируя на границе частной и публичной сфер [13]. В этой связи 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).

Наиболее ярким примером неоднозначности такого соединения выглядит следующая дефиниция, предложенная Н.И. Комаровым: "Нотариат входит в систему правоохранительных органов государства, но в то же время является правовым органом гражданского общества, который нередко характеризуется как орган превентивного, досудебного правосудия" [15].

Примечательно, что Основы законодательства Российской Федерации о нотариате [2] и Закон г. Москвы "Об организации и деятельности нотариата в г. Москве" [3] избегают упоминания о публично-правовом или частноправовом статусе нотариата, поэтому большое значение здесь приобретает правоприменительная практика.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дело о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 и 5 Федерального закона "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год", установил, что занимающиеся частной практикой нотариусы, как и адвокаты,

и государственные нотариусы, "выполняют возложенные на них государством публичные функции, включая большой объем бесплатных нотариальных действий" [4].

Развивая эту правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации в дальнейшем указал, что нотариат в Российской Федерации "служит целям защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц", обеспечивая совершение нотариусами, работающими в государственных конторах или занимающимися частной практикой, предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации, что "гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов". Поэтому "осуществление нотариальных функций от имени государства" предопределяет "публично-правовой статус нотариусов" и обуславливает необходимость "организации государством эффективного контроля за их деятельностью" [5].

Шамба Т.М. соглашаясь с тем, что нотариат входит в систему правоохранительных органов, делает оговорку, добавляя, что само понятие "правоохранительные органы" достаточно неоднородно и действующим законодательством не определено.

Поэтому, мне представляется целесообразным остановиться на вопросе о системе правоохранительных органов, на который в среде ученых отсутствует единство взглядов.

В доктрине количество правоохранительных органов варьируется в диапазоне от 5 до 16 (пять органов выделяют К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев, И.И. Колесников, шесть – Б.Т. Безлепкин, девять – Л.К. Савюк, десять – В.М. Фокин, В.В. Черников, 11 – В.П. Божьев, 16 – А.П. Рыжаков) [21]. Причем, только Б.Т. Безлепкин формирует исчерпывающий перечень правоохранительных органов: органы прокуратуры, органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел, органы налоговой полиции, таможенные органы, органы пограничной службы [6].

Как известно, в действующем законодательстве отсутствует понятие "правоохранительная деятельность". В Конституции Российской Федерации говорится о (п. "л" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) кадрах судебных и правоохранительных органов. Анализ Федерального закона от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролируемых органов" [25], позволяет выявить следующий перечень органов, которые законодатель относит к правоохранительным: прокуратура, органы внутренних дел, органы ФСБ Российской Федерации, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба охраны Российской Федерации, таможенные органы, налоговая

служба, органы оперативно-розыскной деятельности.

Ряд ученых относят нотариат к правоохранительным органам, называют его органом профилактики правонарушений. В этом плане, некоторые исследователи утверждают, что произошедшие изменения в действующем законодательстве, прежде всего регулирующим наследственные отношения, требуют внесения изменений и в законодательство о нотариате, поскольку именно российский нотариат на сегодняшний день является основным правоохранительным органом, обеспечивающим законность в сфере наследования [10]. Как отмечает А.А. Ярик, при необходимой правовой защите в сфере гражданской юрисдикции каждый имеет право обращаться за юридической помощью к различным правоохранительным органам, в частности, такие правозащитные функции выполняет нотариат [24].

Предупредительно-профилактическая функция нотариуса заключается в следующем. Исторически и функционально нотариальное производство связано с гражданским судопроизводством, имея много общих черт и признаков. Так, и судья, и нотариус осуществляют публично-правовые функции, закон в равной мере обеспечивает независимость и беспристрастность судьи и нотариуса при решении конкретного юридического дела.

При наличии спора гражданская юрисдикция осуществляется судом, при ее отсутствии – нотариусом.

*На основании вышеизложенного, мне представляется возможным сделать следующие выводы:*

1) нотариат в Российской Федерации представляет собой систему нотариальных образований, осуществляющих от имени государства правоохранительно-юрисдикционные функции в сочетании с оказанием частной юридической помощи гражданам и организациям.

2) вероятно можно отнести нотариат к системе правоохранительных органов, если встать на научную позицию "широкого" понимания правоохранительной деятельности, предполагающей понимание под ней практически любой деятельности, преследующей цели как абстрактной "правоохраны", так и конкретных усилий по обеспечению в первую очередь прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Однако, проблема заключается в другом: взаимодействии нотариата с правоохранительными органами в настоящее время фактически отсутствует, если, разумеется, не принимать в расчет, например, выполнение нотариусом запросов правоохранительных структур в части предоставления им необходимой информации.

3) также, дискуссионным выглядит положение о том, что нотариат есть звено системы государственного управления. Логичнее, как мне кажется, утверждать, что смысл нотариата как публично-правового учреждения состоит именно в том, что нотариусы выполняют полномочия, возложенные на них государством и от имени го-

сударства, не входя при этом в систему государственного аппарата.

Рассмотрение нотариата в качестве вида звена системы государственного управления противоречит его сущности как специфического публично-правового института.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32;
2. Основы законодательства РФ о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 №4462-1) (ред. от 23.06.2014) // "Российская газета" №49, 13.03.1993.
3. Закон г. Москвы от 19.04.2006 №15 (ред. от 02.04.2008) "Об организации и деятельности нотариата в г. Москве" // "Ведомости московской городской Думы", 07.06.2006 №5
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 1 и 5 Федерального закона "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год" в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов // СЗ РФ. – 1998. – № 10.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате // СЗ РФ. – 1998. – № 22.
6. Безлепкина Б.Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России: Учебник. – М., 2001.
7. Власов Ю.Н., Калинин В.В. Нотариат. – М.: Юрайт Издат, 2002.
8. Денисова Е.Э. Нотариат в Российской Федерации. – М.: ТК Велби, Проспект, 2003.
9. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. – М., 2000.
10. Горбункова И.М. Особенности правоохранительной деятельности российского нотариата в сфере наследственных правоотношений. – М., 2007.
11. Кашурин И.Н. Нотариат в правовой системе Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. – М., 2005.
12. Романовская О.В., Романовский Г.Б. Нотариат в Российской Федерации: Проблемы развития. – СПб.: Юридический центр "Пресс", 2004.
13. Клячин Е.Н. Конституционная гарантия каждого на получение квалифицированной юридической помощи невозможна без более полного использования потенциала нотариата // Нотариат, государственная власть и гражданское общество: современное состояние и перспективы. – М.: ФРПК, 2007.
14. Кашурин И.Н. Нотариат в правовой системе Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. – М., 2005. –
15. Комаров Н.И. Нотариат в Российской империи во второй половине XIX – начале XX века (Историко-правовое исследование): Дис. канд. юрид. наук. – М., 2004.
16. Комментарий к Основам законодательства Российской Федерации о нотариате / Под ред. М.К. Треушников. – М.: Юриспруденция, 2002
17. Москаленко И.В. Нотариат: модель юрисдикции (превентивное правоохранительное обслуживание). – М.: Информационно-внедренческий центр "Маркетинг", 2005.
18. Романовская О.В., Романовский Г.Б. Нотариат в Российской Федерации: Проблемы развития. – СПб.: Юридический центр "Пресс", 2004.
19. Стешенко Л.А., Шамба Т.М. Нотариат в Российской Федерации. – М.: Норма, 2001.
20. Комментарий к Основам законодательства Российской Федерации о нотариате / Под ред. М.К. Треушников. – М.: Юриспруденция, 2002.
21. Правоохранительные органы: Учебник // Под ред. Галустяна О.А., Ендольцевой А.В., Кизлыка А.П. – М., 2008.
22. Горбункова И.М. Особенности правоохранительной деятельности российского нотариата в сфере наследственных правоотношений. – М., 2007.
23. Шамба Т.М., В.Н.Кокин, Н.Т. Шамба. Нотариат в Российской Федерации: Учебник.– М.: Норма, 2010.
24. Ярик А.А. Нотариус как яркий представитель юридической профессии // Нотариус. – 2006. – № 6. – С. 22.
25. ФЗ РФ от 22 марта 1995 г. № 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" (ред. от 07.02.2011) // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1455
26. Российская юридическая энциклопедия / Под ред. А.Я. Сухарева. – М., 1999. – С. 607.

© А.Д. Лакоба, (amina90@inbox.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

