

А.В. Чаплинский

аспирант кафедры
конституционного
и муниципального
права факультета
права Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»

Саморегулирование профессиональных юридических сообществ: миф или реальность?¹

В статье рассмотрены структура и функции института саморегулирования трех профессиональных юридических сообществ России: судей, адвокатов и нотариусов. Автор анализирует практику принятия актов саморегулирования указанных профессиональных сообществ. На основе данного анализа автор предлагает классификацию актов саморегулирования. В статье также рассматриваются содержание и роль данных актов в регламентации профессиональной деятельности.

Ключевые слова: саморегулирование; судейская корпорация; адвокатское сообщество; сообщество нотариусов; акты саморегулирования

Традиционно в российской юриспруденции саморегулирование рассматривается как частноправовое явление, существующее вне сферы публичной власти. Однако это не совсем правильно. Осуществление публичной власти включает в себя не только императивные (т.е. отношения власти-подчинения, в том числе и при определении правил поведения), но и диспозитивные начала, подразумевающие возможность усмотрения субъекта, включенного в систему публичной власти. Более того, последние необходимы для здорового функционирования государства. Наглядным примером может служить саморегулирование профессиональных сообществ в сфере юстиции.

Применительно к профессиональным юридическим сообществам российское законодательство предусматривает три случая обязательного саморегулирования: судейское и адвокатское сообщества, а также сообщество нотариусов². Это не случайно. Основным предназначением саморегулирования является обеспечение самостоятельности и независимости сообществ и входящих в их состав индивидов от государственно-властного воздействия. Деятельность судей, адвокатов и нотариусов без обеспечения надлежащей независимости искажается и теряет смысл.

¹ Статья подготовлена в рамках коллективного исследовательского проекта «Учитель — Ученики» 2010–2011 гг. (проект № 10-04-0024), проводимого при поддержке Научного фонда НИУ ВШЭ.

² Статья 29 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; п. 2 ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; гл. VI Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

Конечно, саморегулирование не выводит деятельность судей, адвокатов и нотариусов полностью из-под государственно-властного воздействия. Они по-прежнему подчиняются требованиям законодательства. Но саморегулирование обеспечивает определенную независимость судей от исполнительной и даже законодательной властей, а адвокатов — от всех государственных институтов. Это оказывает значительное содействие тому, чтобы правосудие осуществлялось беспристрастно и справедливо.

Обобщая указанные в законодательстве основные задачи органов сообществ судей, адвокатов и нотариусов, их полномочия и практику деятельности, можно выделить несколько основных направлений саморегулирования:

- формирование корпорации;
- содействие обучению, поддержанию квалификации членов корпорации и работников, осуществляющих вспомогательную функцию;
- представительство интересов членов корпорации, содействие в реализации и защита их прав;
- дача заключений на проекты нормативных правовых актов и практику их реализации;
- установление стандартов поведения членов корпорации, правил организации и осуществления профессиональной деятельности;
- контроль за исполнением данных стандартов и правил, применение ответственности.

В рамках каждого направления органами данных профессиональных сообществ принимаются акты саморегулирования. Количество таких актов различается в зависимости от профессионального сообщества и направления деятельности.

Анализируя нормативные³ акты профессиональных сообществ в сфере юстиции, можно выделить три основных группы этих актов. Первая группа (наиболее важная) — это акты, определяющие правила поведения членов корпорации, исполнения ими профессиональных обязанностей, порядок формирования корпорации и исключения члена корпорации из ее состава. Вторая группа — акты органов корпорации, имеющие организационный характер (положения об органах, регламенты и т.д.). Они нужны для того, чтобы обеспечить функционирование органов самоуправления корпорации и исполнение надлежащим образом их функций. Третья группа — акты вспомогательного характера. По сути, к данной группе относятся акты органов корпораций, не вошедшие в две первые группы. В основном это акты о корпоративных наградах и конкурсах. Сюда могут быть отнесены и акты, касающиеся профессиональной подготовки членов, реализации социальных гарантий и оказания материальной помощи.

В пункте 2 ст. 3 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» установлен перечень **органов судейского сообщества**. На федеральном уровне действуют Всероссийский съезд судей и формируемые им Совет судей Российской Федерации и Высшая квалифи-

³ Здесь и далее понятие «нормативные акты» используется для обозначения актов, содержащих правила поведения, вне зависимости от того, кем они были приняты — государственными органами или органами самоуправления профессионального сообщества. Акты, принимаемые государственными органами, будут именоваться правовыми актами, а акты, принимаемые органами самоуправления сообществ, — актами саморегулирования.

кационная коллегия судей Российской Федерации. На региональном уровне существуют конференции судей субъектов Российской Федерации и формируемые ими советы судей субъектов Российской Федерации и квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации. Помимо этого, в каждом суде функционируют общие собрания судей суда.

Анализируя акты, принимаемые органами судейского сообщества, легко заметить, что наиболее важная часть актов саморегулирования (т.е. *актов, содержащих правила формирования корпорации и поведения ее членов*) является самой малочисленной.

Казалось бы, закон предоставляет Всероссийскому съезду судей, конференциям судей субъектов Российской Федерации, Совету судей Российской Федерации и советам судей субъектов Российской Федерации обширные полномочия по регулированию деятельности судейского сообщества. Например, согласно п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» съезд правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества (за исключением вопросов, относящихся к полномочиям квалификационных коллегий судей), утверждать кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества.

Однако практика реализации данных полномочий довольно скудна. После принятия указанного федерального закона Всероссийский съезд судей принял только один нормативный акт – Кодекс судейской этики (утвержденный VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.). Советом судей Российской Федерации за этот же период принято три акта саморегулирования, которые можно отнести к актам, регулирующим деятельность судейского сообщества:

- Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи⁴;
- Типовые правила внутреннего распорядка судов⁵;
- Методические рекомендации по формированию и размещению информации о деятельности судов общей юрисдикции в глобальной сети общего пользования Интернет на официальном интернет-сайте суда⁶.

К этой же группе актов можно отнести и примерные перечни вопросов для подготовки к сдаче квалификационных экзаменов на должность судьи, утверждаемые квалификационными коллегиями судей или их экзаменационными комиссиями⁷. Стоит отметить, что перечни вопросов различаются в зависимости от региона, поскольку утверждаются самостоятельно коллегиями.

Причины столь малого количества актов саморегулирования данной группы, на наш взгляд, две. Первая лежит в области юридической техники: абстрактность формулировок положений законодательства о компетенции органов судейского

⁴ Постановление Совета судей Российской Федерации от 26 декабря 2002 г. № 78 // Российская газета. 2003. № 13.

⁵ Постановление Совета судей Российской Федерации от 18 апреля 2003 г. № 101 // СПС КонсультантПлюс.

⁶ Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 13 августа 2008 г. № 162 // СПС КонсультантПлюс.

⁷ См., напр.: Примерный перечень вопросов для подготовки к сдаче квалификационных экзаменов на должность судьи суда общей юрисдикции (федеральных, мировых, военных) Томской области, утвержденный Протоколом заседания экзаменационной комиссии при квалификационной коллегии судей Томской области № 13 от 31 октября 2003 г. // <http://obsud.tomsk.ru/?l=500&p=96> (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

сообщества позволяет поставить под сомнение правомерность принятия органами судейского сообщества любого акта, касающегося вопроса, не связанного с внутренней организацией судейского сообщества. Поэтому принимаются, в основном, те акты, на возможность принятия которых прямо указано в законодательстве. Круг таких актов крайне узок.

Другая причина заключается в существующем перекосе от самоорганизации судей к иерархичной системе судов. В соответствии с п. 5 ст. 19 и п. 5 ст. 23 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации дают разъяснения по вопросам судебной практики, которые фактически имеют обязательный характер. Принятие актов, определяющих порядок работы аппарата судов, осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации (для судов общей юрисдикции) и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (для арбитражных судов). Таким образом, то, что вполне могло бы быть результатом саморегулирования, замещается «приказами» вышестоящих органов нижестоящим.

Справедливости ради стоит отметить, что определенные механизмы саморегулирования действуют и при подготовке данных актов. Так, при подготовке постановлений пленумов высшие суды выясняют у нижестоящих судов вопросы, вызывающие наибольшие затруднения при рассмотрении дел, а затем рассылают проекты постановлений пленумов, которые также обсуждаются на собраниях судей. В подготовке актов, регламентирующих деятельность аппаратов судов, участвуют Совет судей Российской Федерации и его комиссии. Однако эта практика носит неофициальный характер и в любой момент может быть ликвидирована на правовых основаниях.

Группа *актов саморегулирования организационного характера* более обширна. В соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» Всероссийским съездом судей утверждаются регламенты данного съезда и Совета судей Российской Федерации. Конференция судей субъекта Российской Федерации утверждает регламенты конференции и Совета судей субъекта Российской Федерации. Порядок деятельности квалификационных коллегий определяется не только названным федеральным законом, но и положением, утвержденным Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации⁸. Помимо этого, действует Положение об экзаменационных комиссиях по приему квалификационного экзамена на должность судьи, утвержденное Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 15 мая 2002 г.

Кроме того, в Совете судей Российской Федерации сформирован ряд комиссий (финансовая комиссия, комиссия по вопросам статуса судей и правового положения работников аппаратов судов), действующих на основании положений, утверждаемых самим советом. В качестве примера можно привести Положение о комиссии Совета судей Российской Федерации по этике, утвержденное постановлением Совета судей Российской Федерации 29 апреля 2005 г. № 130. Во многих советах судей субъектов Российской Федерации также сформированы комиссии, причем

⁸ Положение о порядке работы квалификационных коллегий судей, утвержденное Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации 22 марта 2007 г. // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2007. № 2(12).

их количество и перечень определяются самим советом. Часть из этих комиссий действует на основании утвержденных положений⁹.

Третья группа актов (*акты вспомогательного характера*) представлена также довольно широко. В основном к ней относятся акты о награждении судей, о проведении конкурсов. В качестве примера можно привести Положение о награждении знаке Совета судей Российской Федерации «За служение правосудию», утвержденное постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 19 апреля 2007 г. № 115, и Порядок награждения наградным знаком Совета судей Российской Федерации «За служение правосудию», утвержденное постановлением Совета судей Российской Федерации от 19 июня 2007 г. № 173.

Можно привести примеры таких актов и на уровне советов судей субъекта Российской Федерации. Например, Совет судей Ульяновской области проводит на основании соответствующих положений два конкурса: региональный конкурс студенческих работ «История судебных реформ в Симбирской губернии – Ульяновской области» и конкурс на лучшее освещение в региональных средствах массовой информации деятельности судов и органов судейского сообщества Ульяновской области «Ваша честь!»¹⁰

Институциональной формой **саморегулирования адвокатского сообщества** являются адвокатские палаты. В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» действуют адвокатские палаты субъектов Российской Федерации и объединяющая их на основе обязательного членства Федеральная палата адвокатов Российской Федерации (далее – ФПА).

Высшим органом управления адвокатской палаты субъекта Российской Федерации является собрание адвокатов или их конференция, если численность адвокатов в регионе превышает 300 человек. Исполнительным органом адвокатской палаты является совет палаты. Кроме того, органом палаты является ревизионная комиссия. Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусматривает создание квалификационной комиссии. Закон прямо не относит ее к числу органов адвокатской палаты. Причиной, по всей видимости, является тот факт, что из 13 членов комиссии адвокатами являются только 7, остальные – представители органа юстиции, законодательного органа субъекта Российской Федерации, судов. Однако в уставах палат, как правило, квалификационная комиссия прямо указана в числе органов адвокатской палаты¹¹.

⁹ Примером могут служить Положения о финансовой комиссии, комиссии по вопросам организационно-кадровой работы, комиссии по вопросам статуса судей и правового положения работников аппарата судов, утвержденные постановлением Совета судей Челябинской области от 2 февраля 2007 г. № 15 // http://www.chel-oblsud.ru/?html=ss_rules (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

¹⁰ Положение о конкурсе студенческих работ «История судебных реформ в Симбирской губернии – Ульяновской области», утвержденное на заседании Совета судей Ульяновской области 16 сентября 2009 г.; Положение о проведении конкурса на лучшее освещение в региональных средствах массовой информации деятельности судов и органов судейского сообщества Ульяновской области «Ваша честь!», утвержденное постановлением Совета судей Ульяновской области 15 июля 2009 г. // http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=13&Itemid=47 (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

¹¹ См., напр.: Устав негосударственной некоммерческой организации «Адвокатская палата Санкт-Петербурга», принятый Учредительной конференцией адвокатов Санкт-Петербурга 26 ноя-

Законодательство прямо не запрещает создание иных органов адвокатских палат, поэтому в большинстве случаев при совете палаты формируются комиссии и рабочие группы. В некоторых палатах создаются советы ветеранов, совет молодых адвокатов и т.д.

Структура адвокатских палат субъектов Российской Федерации аналогична структуре ФПА. Высшим органом ФПА является Всероссийский съезд адвокатов. Исполнительный орган – совет палаты. В соответствии с Уставом ФПА в ней также образуется Ревизионная комиссия. Помимо этого, решением совета палаты могут формироваться комиссии и рабочие группы, которых в настоящий момент насчитывается 14. Квалификационная комиссия на уровне ФПА не образуется. Также действует Третейский суд при ФПА, который разрешает экономические споры, подведомственные арбитражным (государственным) судам.

Анализ актов, принимаемых органами адвокатского сообщества, позволяет утверждать, что последние более активно, чем органы судейского сообщества, пользуются возможностью принимать акты, содержащие правила формирования корпорации и поведения ее членов.

Аналогично принятию Всероссийским съездом судей Кодекса судейской этики Всероссийский съезд адвокатов принимает Кодекс профессиональной этики адвоката (далее – КПЭА). Основанием является положение подп. 2 п. 2 ст. 36 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В настоящий момент действует Кодекс профессиональной этики адвоката, принятый II Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г. Стоит отметить, что если в отношении судей правила дисциплинарного производства по фактам нарушения законодательства и Кодекса судейской этики установлены законодательно, то применительно к адвокатскому сообществу в соответствии с п. 2 ст. 4 указанного закона они установлены им самостоятельно в КПЭА.

Советом ФПА приняты акты, определяющие порядок формирования адвокатского сообщества: Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена на присвоение статуса адвоката (утвержденное протоколом № 2 заседания Совета ФПА 25 апреля 2003 г.) и Перечень вопросов для включения в экзаменационные билеты при приеме квалификационного экзамена от лиц, претендующих на приобретение статуса адвоката (утвержденный протоколом № 11 заседания Совета ФПА 6 апреля 2005 г.). Совет ФПА принял ряд актов, содержащих правила деятельности адвокатов:

- Порядок рассмотрения и разрешения обращений в адвокатских образованиях и адвокатских палатах субъектов Российской Федерации (протокол № 6 заседания Совета ФПА 6 июня 2006 г.);

- Методические рекомендации о порядке изготовления, хранения и выдачи ордеров адвокатам (протокол № 4 заседания Совета ФПА 10 декабря 2003 г.);

- Методические рекомендации по реализации прав адвоката, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 53, ч. 3 ст. 86 УПК РФ и п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (протокол № 5 заседания Совета ФПА 22 апреля 2004 г.);

бря 2002 г. // http://www.apspb.ru/news.php?news=060605_01 (дата обращения: 1 июня 2010 г.); Устав адвокатской палаты Ростовской области, утвержденный Учредительной конференцией адвокатов Ростовской области 16 ноября 2002 г. // <http://www.advpalatara.ru/about/lawbase.php?ID=1056> (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

- Рекомендации по организации исполнения адвокатами требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (протокол № 2 заседания Совета ФПА 27 сентября 2007 г.).

Достаточно большое количество актов нормативных актов принято на уровне адвокатских палат субъектов Российской Федерации. В качестве показательного примера можно привести нормативные акты саморегулирования, принятые Адвокатской палатой г. Санкт-Петербурга:

- решение Совета Адвокатской палаты г. Санкт-Петербурга «О порядке участия адвокатов г. Санкт-Петербурга в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, предварительного следствия и суда» (протокол № 16 от 20 октября 2006 г.);

- Порядок организации и предоставления бесплатной юридической помощи в г. Санкт-Петербурге на 2008–2009 гг., утвержденный решением Совета Адвокатской палаты (протокол № 7 от 27 мая 2008 г.);

- Положение о стажере адвоката и порядке прохождения стажировки, утвержденное решением Совета Адвокатской палаты г. Санкт-Петербурга (протокол № 5 от 14 апреля 2008 г.).

Такие акты, независимо от уровня принятия, носят обязательный характер, что подкрепляется возможностью применения дисциплинарной ответственности за их нарушение. Так, согласно п. 2 и 3 ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» совет адвокатской палаты вправе прекратить статус адвоката (в том числе за нарушение норм КПЭА и неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции). Эти нормы применяются на практике. Так, из 440 случаев прекращения статуса адвоката в 2007 г. в 89 случаях данная мера ответственности применялась за нарушение норм КПЭА, а в 263 случаях – за неисполнение решений адвокатских палат¹².

Группа *актов саморегулирования организационного характера* также представлена широко.

Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не содержит указания на орган, уполномоченный принять устав адвокатской палаты субъекта Российской Федерации. Однако в силу того, что высшим органом палаты является собрание или конференция адвокатов, устав палаты принимается именно этим органом. В соответствии с п. 16 ч. 3 ст. 31 указанного федерального закона регламенты совета и ревизионной комиссии адвокатской палаты принимаются советом данной палаты. Им же принимаются положения и регламенты учреждаемых при совете палаты комиссий и рабочих групп. Акты, регламентирующие статус и порядок деятельности квалификационных комиссий, как правило, отсутствуют. Однако есть и исключения. В качестве примера можно привести Положение о квалификационной комиссии адвокатской палаты Новосибирской области, утвержденное конференцией членов адвокатской палаты Новосибирской области 18 декабря 2008 г.

¹² Информационное письмо о дисциплинарной практике адвокатских палат субъектов Российской Федерации за 2007 год // http://www.fparf.ru/laws/normativ_akt_fpa/disciplinar_2007.htm (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

Всероссийский съезд адвокатов принимает свой регламент, а также Устав ФПА. В соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» Регламент Совета ФПА утверждается самим советом. Однако на практике данный акт утвержден Всероссийским съездом адвокатов. Также Советом ФПА принимаются положения и регламенты учреждаемых при совете палаты комиссий и рабочих групп. Кроме того, Совет ФПА утвердил Положение и Регламент Третейского суда при ФПА, а также документы, необходимые для его функционирования (например, Положение о третейских расходах и сборах, утв. Советом ФПА 2 декабря 2008 г.).

Третья группа актов (*акты вспомогательного характера*) представлена также довольно широко. Основное место занимают акты о корпоративных наградах. Советом ФПА утверждено Положение о мерах, основаниях и порядке поощрения Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации (протокол № 9 от 1 декабря 2004 г.). Значительное количество актов данной тематики принято на уровне адвокатских палат субъекта Российской Федерации. Показательным является пример адвокатской палаты Чувашской Республики. Среди принятых ею актов – Положение о мерах поощрения и дисциплинарной ответственности членов адвокатской палаты Чувашской Республики (утвержденное решением I Конференции Адвокатской палаты Чувашской Республики 28 ноября 2003 г.) и три положения о мерах поощрения (Положение о доске почета, Положение о книге почета, Положение о почетном знаке «Заслуженный адвокат Чувашской Республике»).

К данной категории актов относятся акты о материальной помощи (Положение о порядке предоставления материальной помощи в Адвокатской палате Чувашской Республики, утвержденное решением VI Конференции адвокатов Чувашской республики 6 февраля 2009 г.), акты о подготовке и переподготовке (Положение о порядке повышения профессиональной квалификации членов Палаты адвокатов Нижегородской области, утвержденное решением Совета Палаты адвокатов Нижегородской области от 2 марта 2005 г.) и т.д.

Особенностью саморегулирования адвокатской корпорации является то, что, помимо обязательных в силу закона органов самоуправления, действует значительное число добровольных объединений адвокатов, которые создаются в развитие самоорганизации адвокатского сообщества. В качестве примеров можно привести Федеральный союз адвокатов России, Международный союз (содружество) адвокатов, Гильдию российских адвокатов, Ассоциацию адвокатов России. Эти объединения принимают собственные акты нормативного характера: например, Правила адвокатской этики Международного союза (содружества) адвокатов¹³.

Организационными формами самоуправления нотариусов в России являются нотариальные палаты. Согласно гл. 6 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 в каждом субъекте образуется нотариальная палата. Высшим органом нотариальной палаты является собрание членов нотариальной палаты, т.е. нотариусов, замещающих должности в данном субъекте Российской Федерации. Стоит отметить, что требование быть членом нотариальной палаты распространяется только на частнопрактикующих нотариусов и не касается лиц, замещающих должности в государственных нотариальных кон-

¹³ <http://www.mcca.narod.ru/ust2.html> (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

торах. Руководство нотариальной палатой осуществляют избранные правление и президент.

Нотариальные палаты субъектов Российской Федерации на условиях обязательного членства объединяются в Федеральную нотариальную палату (далее — ФНП). Ее высшим органом является собрание представителей нотариальных палат. Руководят палатой избранные тайным голосованием на собрании представителей нотариальных палат правление и президент ФНП. Кроме того, Устав ФНП предусматривает создание ревизионной, мандатной и иных комиссий (в настоящее время создано 8 таких комиссий). Помимо этого, ФНП является учредителем Фонда развития правовой культуры и одним из учредителей Центра нотариальных исследований.

Анализ деятельности нотариальных палат позволяет утверждать, что количество принимаемых ими актов, содержащих правила формирования корпорации и поведенческие нормы ее членов, вполне сопоставимо с числом аналогичных актов, принимаемых органами судейского сообщества. Однако по своему характеру акты саморегулирования нотариальных палат отличаются от таких же актов органов судейского и адвокатского сообщества. С одной стороны, если требование о принятии Кодекса судейской этики и Кодекса профессиональной этики адвоката прямо предусмотрено в законодательстве, то Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации был принят сообществом нотариусов по собственной инициативе (постановление Собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации от 18 апреля 2001 г. № 10). С другой стороны, все нормативные акты, касающиеся формирования корпорации нотариусов, принимаются совместно Министерством юстиции Российской Федерации и Федеральной нотариальной палатой. Примерами являются:

- Положение о Квалификационной комиссии по приему экзамена у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности, утвержденное приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 апреля 2000 г. № 132 и решением Федеральной нотариальной палаты от 20 марта 2000 г.;
- Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса, утвержденное приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 17 февраля 1997 г. № 19-01-19-97 и согласованное с Президентом Федеральной нотариальной палаты 15 января 1997 г.

Аналогичная ситуация складывается и с актами, определяющими порядок деятельности нотариусов. Так, Правила нотариального делопроизводства утверждены решением Правления ФНП от 18 ноября 2009 г. № 11/09 и приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19 ноября 2009 г. № 403. Положение о порядке замещения временно отсутствующего нотариуса, занимающегося частной практикой, также утверждено решением Правления ФНП от 10 декабря 2008 г. и согласовано с заместителем министра юстиции Российской Федерации 18 ноября 2009 г. Практика совместного принятия актов в большинстве случаев основана на требованиях законодательства. Вместе с тем существуют исключения. Например, Основы законодательства о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 не содержат требования о принятии положения о порядке замещения временно отсутствующего нотариуса, занимающегося частной практикой. Поэтому при принятии ФНП данного акта согласования с Минюстом России не требовалось. Однако ФНП ре-

шила придерживаться существующей практики, и положение было согласовано с регулирующим органом.

Факт совместного принятия указанных актов ФНП (т.е. органом самоуправления корпорации нотариусов) и Министерством юстиции Российской Федерации (т.е. государственным органом) демонстрирует довольно низкий уровень саморегулирования нотариального сообщества. Вместе с тем данные акты все-таки являются актами саморегулирования, поскольку совместное принятие акта означает обязательный учет мнения органа самоуправления нотариусов. Используя этот механизм, нотариальное сообщество может непосредственно предопределять те правила, по которым обязаны действовать его члены при осуществлении профессиональной деятельности.

В научной литературе¹⁴ высказываются критические замечания о состоянии нормативно-правового регулирования порядка совершения нотариальных действий. Министерство юстиции Российской Федерации, отменяя устаревшие, принятые еще в советское время акты, регламентирующие совершение нотариальных действий, не вводит в действие новые акты, в результате чего образуется правовой вакуум. Так, после отмены Инструкции о порядке совершения нотариальных действий государственными нотариальными конторами РСФСР, утвержденной приказом Минюста РСФСР от 6 января 1987 г. № 01/16-01, новая инструкция принята не была. Ее заменили ненормативные Методические рекомендации по совершению отдельных видов нотариальных действий нотариусами Российской Федерации (приказ Минюста России от 15 марта 2000 г. № 91), которые регламентируют порядок совершения далеко не всех нотариальных действий. Часть актов, необходимость принятия которых предусмотрена Основами законодательства Российской Федерации о нотариате, до сих пор не принята (например, упоминаемый в ст. 47 Основ порядок определения места совершения нотариального действия).

В этих условиях существуют попытки восполнить пробелы регулирования самими нотариальными палатами. Как правило, позиции ФНП по тому или иному вопросу облакаются в форму методических рекомендаций или писем. Примерами могут служить:

- Методические рекомендации по совершению нотариального действия о передаче заявлений граждан, юридических лиц другим гражданам, юридическим лицам, утвержденные решением Правления ФНП от 23–25 июня 2008 г., протокол № 09/08;
- Методические рекомендации по оформлению наследственных прав, утвержденные решением Правления ФНП от 27–28 февраля 2007 г. (протокол № 02/07);
- Методические рекомендации по удостоверению доверенностей, утвержденные решением ФНП от 7–8 июля 2003 г. (протокол № 03/03).

В качестве примера письма, излагающего позицию ФНП, можно привести ее письмо «О сроке действия выписки из Единого государственного реестра юридических лиц»¹⁵.

Природа данных методических рекомендаций и писем двояка. С одной стороны, законодательство не только не наделяет данные документы обязательной силой,

¹⁴ См.: Черемных Г.Г. В современной России должно нормативное правовое регулирование в сфере нотариата не было и нет // Нотариус. 2009. № 4.

¹⁵ http://www.notariat.ru/section81543/text_3146_28.aspx (дата обращения: 1 июня 2010 г.).

но и даже не упоминает о возможности нотариальных палат издавать какие-либо рекомендации или разъяснения. С другой стороны, в своей деятельности нотариусы придерживаются правил, определенных в таких актах, поскольку это позволяет обеспечить единообразное применение законодательства всеми нотариусами.

Важным публичным полномочием нотариальных палат является проведение проверок исполнения нотариусами правил нотариального делопроизводства, чего нет у органов судебной и адвокатской общности. Порядок исполнения данного полномочия регламентируется актами нотариальных палат: например, Методическими рекомендациями по проведению проверки исполнения нотариусом, занимающимся частной практикой, профессиональных обязанностей, утвержденными решением Правления ФНП от 17 июня 2005 г. (протокол № 04/05).

Акты саморегулирования организационного характера представлены менее широко, чем в двух предыдущих случаях. Собранием представителей региональных нотариальных палат утвержден Устав ФНП. Правлением ФНП утвержден его Регламент (постановление Правления ФНП от 22 июня 2009 г. № 07-2/09). Кроме того, принят ряд положений о комиссиях, сформированных при Правлении ФНП (например, Положение о комиссии по законодательной и методической работе). На региональном уровне акты саморегулирования организационного характера почти не принимаются. Устав нотариальной палаты субъекта Российской Федерации утверждается на общем собрании ее членов. Как правило, он и является единственным актом, определяющим статус (структуру и функции) органов.

Третья группа актов саморегулирования нотариального сообщества (*акты вспомогательного характера*) представлена также довольно скромно. В основном данные акты также принимаются только на федеральном уровне. В качестве примера можно привести Положение о конкурсе среди нотариальных палат субъектов Российской Федерации по использованию информационных технологий и Положение об именных стипендиях Федеральной нотариальной палаты на лучшую диссертацию по нотариату, утвержденные решением Правления ФНП от 31 января 2008 г. (протокол № 01/08).

Как видим, соотношение нормативно-правового (государственного) регулирования и саморегулирования в деятельности различных юридических сообществ различно. Саморегулирование наиболее развито в адвокатской корпорации. Это происходит потому, что законодательство допускает и даже требует принятия органами адвокатского самоуправления соответствующих актов в большом количестве случаев. Позиция законодателя вполне понятна: адвокаты, хотя и выполняют публичную функцию, от имени государства не действуют, следовательно, имеют право на достаточно широкую автономию.

Судьи и нотариусы, напротив, осуществляют свою деятельность от имени государства, и этот факт служит обоснованием для ограничения саморегулирования их сообществ. Саморегулирование судей ограничивается достаточно жесткой, иерархичной вертикалью судебной системы, в рамках которой вышестоящие суды осуществляют в том числе и нормотворческую функцию по отношению к нижестоящим. Саморегулирование нотариусов ограничивается нормотворческой и контрольной деятельностью Министерства юстиции Российской Федерации.

Представляется, что такое положение дел не оптимально. Сообщества судей и нотариусов нуждаются в не меньшей доле самостоятельности, чем адвокатская

корпорация. Особенно это важно для судей. Выстраивание четкой вертикали в рамках судебной системы означает сокращение независимости судей, облегчая для главы государства и исполнительной власти воздействие на судебную власть. В таких условиях достаточно получить рычаги управления высшими судами (или даже только председателями этих судов), и возможность воздействовать на каждого судью получена. Расширение судейского саморегулирования, подразумевающего коллективное принятие решения, может исключить или хотя бы затруднить такое воздействие на судебную систему, что стало бы определенным шагом на пути к утверждению правового государства.