



УДК 340(09)

## СОВЕТСКИЙ НОТАРИАТ В УКРАИНЕ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОСОБЕННОСТИ

Ольга ЧЕПЕЦ,

аспирант кафедры теории, истории государства и права и международного права  
Классического частного университета

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование становления и развития советского нотариата в Украине в период 1923–1975 гг. Осуществляется сравнительный анализ нормативно-правовых актов в сфере нотариата. Концентрируется внимание на особенностях осуществления нотариальной деятельности в военный период и в период смены политического руководства в СССР. Рассматривается вопрос организации работы нотариальных органов. Исследуется обеспечение кадровых органов советского нотариата, а также звено субъектов, имеющих право осуществлять надзор и контроль за нотариальной деятельностью.

**Ключевые слова:** советский нотариат, Положение, нотариус, юстиция, суд УССР.

### SOVIET NOTARIAL SYSTEM IN UKRAINE: GENERAL CHARACTERISTIC AND PECULARITIES

O. Chepets,

Postgraduate Student at the Department of theory, history of state  
and law and international law subdepartment at Classical Private University

### Summary

Theoretical study of establishment and development of Soviet notarial system in Ukraine during 1923–1975 is carried out. Comparative analysis of regulatory acts in the sphere of notary is conducted. The attention is focused on the peculiarities of notary activity in the war period and during the period of leadership change in the USSR. The issue concerning the organization of work of notarial bodies is addressed. Personnel authorities support of Soviet notarial system as well as link of constituents, that has the right to inspector and control the notary activity are studied.

**Key words:** Soviet notary system, regulations, notary public, justice, USSR court.

**Постановка проблемы.** В процессе поиска наиболее эффективной модели государственного контроля за нотариальной деятельностью на сегодняшний день особое значение приобретает исторический анализ различных аспектов нотариальных органов.

**Актуальность темы исследования.** В отечественной юридической науке отсутствуют фундаментальные исследования становления, развития и функционирования советского нотариата в Украине. Как правило, учеными исследованы отдельные аспекты советского нотариата достаточно узкого промежутка времени. Наше исследование посвящено советскому украинскому нотариату начиная, с 1923 г. и заканчивая принятием Верховной Радой Украинской Советской Социалистической Республики (далее – УССР) Закона «О государственном нотариате».

**Состояние исследования.** Отдельные аспекты этого вопроса изучали В.Н. Аргунова, Л.Н. Бардин, В.Г. Зайчук, Л.Ф. Лесницькая, Д.И. Чорпита, К.С. Юдельсон и др. Среди совре-

менных ученых, которые исследовали вопросы становления и развития советского украинского нотариата, следует выделить К.Ф. Досинчук, М.С. Долинскую, Ю.В. Желиховскую, В.Д. Степаненко, С.Я. Фурса, К.И. Чижмарь, В.М. Черныш, Л.Е. Ясинскую и других.

**Целью статьи** является анализ становления и развития нотариата в Украине в 1923–1975 гг.

**Изложение основного материала.** После вхождения УССР в состав СССР и для обеспечения единства основных принципов деятельности нотариата в начале 20-х гг. появилась необходимость развития украинского республиканского законодательства. В связи с этим 20 апреля 1923 г. постановлением Совета народных комиссаров (далее – СНК) УССР было утверждено Положение о государственном нотариате [1], согласно которому во всех городах УССР образовывались государственные нотариальные конторы, в количестве, устанавливаемом местными Исполнительными Комитетами по согласованию с Народным Комиссариатом

Юстиции (далее – НКЮ). Во главе нотариальных контор стояли нотариусы, которые назначались Председателем губернского суда (далее – Губсуд) по представлению Заведующего Гражданским отделом из числа лиц, пользовавшихся правом выбирать и быть избранными в Советы Рабочих и Крестьянских Депутатов, а также успешно сдавших соответствующий экзамен. В местностях, где отсутствовали нотариусы, обязанность выполнения нотариальных функций возлагалась на народных судей, а в случае отсутствия последних – на районные исполнительные комитеты. В сельских местностях, где отсутствовали все вышеуказанные должностные лица, нотариальные действия выполняли сельские советы. Надзор и контроль нотариальной деятельности в этот период осуществлял Губсуд.

В своем учебнике К.С. Юдельсон отмечал важность нотариата для развития советского государства [2, с. 17].

23 октября 1925 г. постановлением Всеукраинского центрального



исполнительного комитета (далее – ВЦИК) было утверждено Положение о судостроительстве УССР, согласно которому во главе нотариальных контор оставались нотариусы, однако назначались, перемещались, увольнялись они с должности уже окружным исполком, по представлению председателя окружного суда (далее – окрсуд). Нотариусами могли быть лица, имевшие право быть избранными в народные судьи и сдавшие соответствующий экзамен по программе, установленной НКЮ [3].

16 декабря 1925 г. вновь произошли изменения в регулировании деятельности советского нотариата, было совместно принято постановление ВЦИК и Совета Народных комиссаров (далее – СНК) УССР «О введении в действие Нотариального Положения» [4]. Однако новое Положение было утверждено только 31 мая 1926 г. постановлением ВЦИК «Об утверждении постановлений, которые принял Президиум Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета между 2 и 3 Сессиями Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва».

Регулирование нотариальной деятельности в начале советского периода осуществлялось на двух уровнях законодательства – союзном и республиканском. В связи с различиями в толковании союзного и республиканского законодательства возникла необходимость принятия единого общесоюзного акта. 14 мая 1926 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление «Об основных принципах организации государственного нотариата» [5, с. 5], по аналогии которого в союзных республиках были приняты Положения о государственном нотариате. По нашему мнению, это обусловило утверждение нового Положения от 16 декабря 1925 г. лишь в 1926 г.

25 июля 1928 г. постановлением ВУЦИК и СНК № 20 принят новый нормативный акт – «Нотариальное Положение», которое по своей сути выполняло роль регулятора нотариальной деятельности до начала Немецко-советской войны. Согласно новому нормативному акту совершение нотариальных действий возлагалось на нотариусов, а в случае отсутствия в районе нотариальных контор – на судей, а если отсутствовали и те, и другие, – на

районные исполкомы. Следует отметить, что народные судьи и районные исполнительные комитеты были наделены меньшими полномочиями, чем нотариусы [6].

В 1930 г. происходит резкое сокращение работы в нотариальных конторах, которое приводит к уменьшению совершения нотариальных действий, и, как следствие, сокращение нотариальных контор. Чтобы закрепить на законодательном уровне изменения, 20 июня 1933 г. было принято постановление ВУЦИК и СНК УССР «О реорганизации государственного аппарата». Выполнение всех нотариальных действий, за исключением регистрации арестов, возлагалось на народных судей. Такой порядок просуществовал достаточно короткое время, выполнение со стороны судов одновременно функций, присущих судебной ветви власти и нотариата, реально себя не оправдал. Суды были не способны должным образом выполнять все необходимые обязанности в связи с большим количеством работы. Поэтому 20 октября 1937 г. ЦИК и СНК УССР принимают решение о создании в Украине новой расширенной сети нотариальных контор. В областных центрах и городах образовались областные и городские нотариальные конторы. В тех городах и районных центрах, в которых по объему работы существование нотариальных контор было нецелесообразным, создавались нотариальные столы. Областные нотариальные конторы возглавляли старшие нотариусы, которых назначали на должность президиумом соответствующего облисполкома по представлению председателя областного суда, согласованному с НКЮ; нотариусы городских нотариальных контор и нотариальных столов – президиумом соответствующего городского или районного Советов по представлению старшего нотариуса, согласованному с председателем областного суда.

В связи с принятием в августе 1938 г. нового Закона о судостроительстве СССР и с целью приведения организации государственного нотариата в соответствие с вышеуказанным Законом было принято постановление СНК УССР от 27 декабря 1940 г. «Об улучшении организации государственного нотариата УССР», согласно которому были организованы: в городах – город-

ские государственные нотариальные конторы, в селах и поселках городского типа, которые были райцентрах, – районные государственные нотариальные конторы. Областные нотариальные конторы реорганизовывали в городские, а нотариальные столы – в районные нотариальные конторы. Нотариусы назначались, перемещались и освобождались от должности начальниками управлений НКЮ УССР. Областным управлением юстиции были переданы все функции руководства, надзора, инструктирование, материального обеспечения, финансирования, подбора кадров, составление итоговых отчетов о работе нотариальных органов области.

Период немецко-советской войны, как и любая война, привел к изменениям в государстве, экономике, законодательстве и т.д. 19 сентября 1941 г. немцы вошли в Киев. Украинская столица ощутила на себе оккупацию в полной мере. Война внесла коррективы во все сферы деятельности государства, в том числе в нотариальную. Это подтверждается материалами Государственного архива Киевской области. Как следует из архивных дел, несмотря на то, что только 19 сентября 1941 г. был оккупирован Киев, уже 06 октября 1941 г. нацистские оккупанты начали создавать «вспомогательные органы» структурной единицы комендатуры [7]. В частности, для помощи различным организациям, в том числе нотариату, в решении юридических вопросов был создан «Правничий» орган [1. – Арк. 8]. С целью обеспечения населения нотариальной помощью на время до установления устойчивой системы нотариальных учреждений 04 ноября 1941 г. постановлением № 97 Киевской городской управы была создана нотариальная контора Киевской городской управы (или Киевская нотариальная контора) [7. – Арк. 29].

Стоит отметить, что не только в Киеве были созданы вспомогательные органы немецкими властями. С ноября 1941 г. г. Винница и вся территория области были подчинены областной управе. Областная и городская управы делились на отделы, при которых действовали нотариальные конторы. В 1942 г. в г. Виннице работало Нотариальное бюро Винницкой городской управы. В 1943 г. в г. Жмеринка нота-



риальные функции выполнял Нотариальный стол Жмеринской Примарии.

Со стороны СССР в период Немецко-советской войны имеются свои особенности. В частности, был введен ряд упрощенных правил при осуществлении нотариальных действий в отношении военнослужащих. Один из ярких примеров – постановление СНК СССР от 15 сентября 1942 г. № 1536 «О порядке удостоверения доверенностей и завещаний военнослужащими в военное время», согласно которому было установлено, что засвидетельствовать доверенность или завещание лицам, находящимся на службе в Красной Армии или Военно-морском Флоте, могли нотариальные органы, командование отдельных воинских частей (полков, эскадрилий, кораблей 1, 2, 3 рангов; соединений кораблей 4 ранга, отдельных батальонов, дивизий, рот, батарей; отрядов и других соответствующих им воинских частей), а в случае нахождения на лечении в госпиталях – начальники госпиталей. Действие упрощенной процедуры удостоверения доверенностей и завещаний от имени военнослужащих была сохранена и после окончания военных действий. Стоит отметить, что все вышеуказанные нормативно-правовые акты действовали также на территории УССР.

На заключительном этапе освобождения Украины от фашистских захватчиков в 1944 г. происходят существенные изменения в сфере нотариата. 09 августа 1944 г. СНК УССР принято постановление № 1016 «Об утверждении Положения о Государственном нотариате УССР и Перечня документов, на основании которых совершаются нотариальные исполнительные надписи на взыскание денег и имущества». Новым положением устанавливалось, что к нотариальным органам относятся государственные нотариальные конторы, а в населенных пунктах, где нет нотариальных контор, – исполнительные комитеты городских, поселковых и сельских советов. Возглавляли государственные нотариальные конторы нотариусы, а в областных центрах – старшие нотариусы. В случае наличия в областном центре нескольких нотариальных контор должность старшего государственного нотариуса устанавливалась только в первой но-

тариальной конторе. В соответствии со ст. 6 вышеупомянутого Положения нотариусами могли быть лица, имеющие высшее или среднее юридическое образование, или либо стаж работы на должности судьи, прокурора, следователя, юрисконсульта, или не менее 2-летнего стажа нотариальной работы, а также успешно сдавшие соответствующий экзамен, установленный НКЮ УССР.

Руководство и контроль за деятельностью государственных нотариальных контор, как и в предыдущий период, осуществлял НКЮ УССР, но уже через свои управления при областных советах. Положением 1944 г. впервые в истории советского нотариата:

– суды были отстранены от осуществления надзора и контроля за нотариальной деятельностью. По нашему мнению, эти изменения были положительными. В связи с перегрузкой суды не могли осуществлять контроль и надзор должным образом, они не имели времени для нормального формирования единой практики для исключения ошибок нотариусами;

– в названиях нотариальных действий разграничивались такие их признаки, как засвидетельствование и удостоверение, которые являются неизменным в базовых актах о нотариате до сегодняшнего дня;

– определены квалификационные требования для назначения на должность нотариуса, что свидетельствует о повышении статуса нотариуса.

Изменение политического руководства и идеологии в государстве приводит к принятию очередного нормативно-правового акта в сфере нотариата. 26 декабря 1956 г. постановлением Совета Министров УССР (далее – СМ УССР) № 1536 утверждено Положение о государственном нотариате [9], которое состояло из 70 статей. В соответствии с Положением создавались нотариальные конторы. В населенных пунктах, где нотариальные конторы не создавались, определенные нотариальные действия совершали исполнительные комитеты городских, районных, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, однако только для лиц, проживающих на подчиненной данной Раде территории.

Нотариальные конторы возглавляли нотариусы. В случае отсутствия

нотариуса нотариальные действия совершал его заместитель или другое лицо по назначению председателя областного суда. Как и в Положении 1944 г., в областных центрах одна из нотариальных контор выделялась как Первая нотариальная контора, которую возглавлял старший нотариус (ст. 5 Положения 1956 г.). Например, в г. Запорожье Первая запорожская государственная нотариальная контора была создана в 1944 г. По состоянию на 1956 г. в г. Запорожье уже действовало 4 нотариальных конторы (Первая, Вторая, Третья и Четвертая).

В сфере кадрового обеспечения органов нотариата произошли существенные изменения. Новым положением было установлено, что на должность нотариуса назначались лица, которые имели высшее юридическое образование. Новеллой Положения стало то, что на должность нотариуса назначались лица из числа молодых специалистов, окончивших юридические высшие учебные заведения, при условии прохождения стажировки в нотариальной конторе в течение 3-х месяцев. Итак, с одной стороны, Положением 1956 г. были упрощены критерии (условия) для занятия должности нотариуса, отменена сдача экзамена, который был заменен на стажировку, с другой стороны, повысились квалификационные требования – необходимость высшего юридического образования.

Руководство по нотариальной деятельности осуществляло Министерство юстиции УССР, но уже через областные суды.

Положение 1956 г., как и предыдущее Положение 1944 г., не только охватывало организационные вопросы деятельности в сфере нотариата, но и устанавливало порядок совершения нотариальных действий. Мы считаем, что это первые нормативно-правовые акты, которые вмещали основные вопросы нотариата в одном законодательном акте.

В связи с принятием 30 июня 1960 г. Закона «О судостроительстве Украинской ССР» было установлено, что общее руководство и контроль за нотариальной деятельностью УССР возлагается на Верховный Суд УССР, а руководство в областях – областные суды.

01 мая 1962 г. вступили в силу новые «Основы гражданского



законодательства Союза РСР и союзных республик» и «Основы гражданского судопроизводства Союза РСР и союзных республик», которые были утверждены 7 сессией Верховного Совета СССР в декабре 1961 г. Эти законодательные акты внесли ряд существенных изменений в нормы, действовавшие ранее в отношении нотариальной деятельности. Как результат, 31 августа 1964 г. постановлением Совета Министров УССР утверждено Положение о государственном нотариате УССР [10, с. 9]. Положение в основном повторяло Положения 1956 г., однако имело свои новеллы и особенности. Новым Положением 1964 г. устанавливалось, что на должность нотариуса в отдельных случаях назначались лица, не имевшие высшего юридического образования, учащиеся в высших юридических заведениях, прошедшие стажировку в нотариальной конторе в течение 3-х месяцев. По нашему мнению, такие изменения являются обоснованными, ведь работа нотариуса в советское время была нерентабельной и непрестижной, так как основной деятельностью нотариата в этот период было удостоверение копий документов, что утверждается статистическими отчетами нотариальных контор, хранящихся в архивных фондах.

В связи с приходом нового руководства к власти в СССР и УССР в 1970-х гг. вновь происходят изменения, и, как следствие, принимается новый общесоюзный акт – Закон СССР «О государственном нотариате» (далее – Закон СССР). Одним из положительных моментов Закона СССР было то, что впервые на законодательном уровне определялись задачи и принципы нотариата на общесоюзном уровне; изменена система источников законодательства о нотариате, предусматривалось принятие союзными республиками законов о государственном нотариате, а не Положений, как было раньше.

25 декабря 1974 г. в соответствии с общесоюзным законом был принят Закон УССР «О государственном нотариате» (далее – Закон УССР), который вступил в силу 01 мая 1975 [11, с. 16–45]. Закон УССР состоял из 85 статей, которые структурно объединялись в четыре раздела и пятнадцать глав. Впервые на законодательном уровне Законом УССР были закрепле-

ны права иностранных граждан и лиц без гражданства наравне. В частности, последние имели право наравне с советскими гражданами обращаться в государственные нотариальные конторы УССР, а также в другие органы, совершающие нотариальные действия.

Несмотря на положительные изменения в законодательстве о нотариате, все же нотариат в советское время, в первую очередь из-за отмены частной собственности на землю, не был влиятельным государственным органом.

**Выводы.** Осуществив анализ становления и развития нотариата в Украине в 1923–1975 гг., мы выявили как положительные, так и отрицательные его стороны. К отрицательным моментам следует отнести частые изменения советского законодательства. Была обнаружена закономерность влияния смены руководства в государстве на изменения в законодательстве, в качестве примера назовём Положение УССР 1925 г. (сталинская эпоха), Положения УССР 1956, 1964 (Хрущевская «оттепель»); Закон СССР и УССР «О государственном нотариате» (установление административно-командной системы управления).

Отрицательной стороной советского нотариата было то, что организация и контроль нотариальной деятельностью был возложен на органы судебного управления. В связи с выполнением своих основных функций – правосудия, суды не могли уделить должного внимания нотариальной деятельности, ведь нотариат имел свою специфику, которая требовала специальных знаний, навыков.

Период немецкой оккупации Украины характеризовался своими особенностями. Интересным фактом является то, что после захвата украинских земель оккупанты сразу же начинали организовывать различные органы, в том числе нотариальные, для решения юридических вопросов, в отличие от советской власти.

Кадровое обеспечение органов нотариата в Украине в советский период было достаточно серьезным. Велся поиск оптимальных кандидатов к должности нотариуса, который бы удовлетворил интересы советского государства, что является положительным моментом. Стоит отметить, что советский нотариус должен был

досконально знать не только законодательство своей республики, но и общесоюзное законодательство.

В условиях постоянного реформирования современной правовой системы Украины совершенно очевидно, насколько важную роль приобретают анализ и комплексное исследование истории формирования, становления, развития советского украинского нотариата, ведь современный институт нотариата не может быть эффективно реформирован вне связи с бывшими стадиями его формирования.

#### Список использованной литературы:

1. Положения про державний нотаріат [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP230001.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP230001.html).
2. Советский нотариат / под ред. В.И. Ширвинского. – Москва : Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 376 с.
3. Положения про судоустрій УСРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP250018.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250018.html).
4. Постановова про надання чинності Нотаріальному Положенню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP250019.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP250019.html).
5. Збірник нормативних актів і зразків документів для нотаріальних контор і виконкомів місцевих рад депутатів трудящих / за заг. ред. Д.І. Чорніта. – Київ : Видавництво політичної літератури України, 1969. – 276 с.
6. Нотаріальна Устава : Постановова ВЦВК і РНК УСРР від 25 липня 1928 р. // Збірник Узаконень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1928. – № 20. – Арт.183.
7. Державний архів Київської області. – Ф. 2412. – Оп. 2. – Спр. 5.
8. Чорнила нотаріуса віками не вицвітають : [історія нотар. справи і становлення її на Україні / уклад. : Король О.М., Башта М.О. – Вінниця : Держ. картогр. ф-ка, 2009. – 143 с.
9. Положення про державний нотаріат Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1536-56-%D0%BF>.



10. Збірник нормативних актів і зразків документів для нотаріальних контор і виконкомів місцевих рад депутатів трудящих / за заг. ред. Д.І. Чорпіта. – Київ : Видавництво політичної літератур України, 1969. – 276 с.

11. Державний нотаріат: збірник офіційних матеріалів / за заг. ред. С.І. Рудика. – Київ : Політвидат, 1982. – 543 с.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Чепец Ольга Сергеевна** – аспирант кафедры теории, истории государства и права и международного права Классического частного университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Chepets Olga Segreyevna** – Postgraduate Student at the Department of theory, history of state and law and international law subdepartment at Classical Private University

*clearon21@gmail.com*

УДК 352.08 (477)

## СУЩНОСТЬ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Елена ШАТАЛОВА,**

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### Аннотация

В статье на основе обобщения научных исследований раскрыто содержание процесса профессиональной адаптации персонала, в том числе и персонала органов местного самоуправления. Дано описание сути профессиональной адаптации в контексте общего процесса профессионального становления и развития личности в контексте группо- и командообразования. Подчеркнуто, что в процессе адаптации к групповым нормам органа местного самоуправления важно оценивание внутренних мотивов вступления человека на должность, его профессиональных ожиданий. Задачей процесса управления профессиональной адаптацией персонала органов власти является ориентация на профессионализм, профессиональную мобильность, результативность деятельности, основным средством и результатом приобретения которых будут выступать творческие стратегии процесса профессиональной адаптации.

**Ключевые слова:** кадровая политика в органах местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, адаптационная база органа власти, адаптационный профиль должностного лица, управление профессиональной адаптацией.

#### ESSENTIAL AND MANAGERIAL ASPECTS OF PROFESSIONAL ADAPTATION OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

**E. Shatalova,**

Postgraduate Student of the Public Administration and Local Government Officials, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

#### Summary

The article on the basis of significant generalization of scientific researches reveals the content of the process of professional personnel's adaptation including local government staff. There is a description of the essence of professional adaptation in the context of the general process in professional formation and personality development, in the context of group and command formation. It was emphasized that in the process of adaptation to the group norms of the local self-government body the most important thing is an assessment of the internal motives of the person's entry into the post, its professional expectations. The task of the process of managing professional adaptation of the authorities is to focus on professionalism, professional mobility, performance, the main means and result of which there will be creative strategies of the process of professional adaptation.

**Key words:** personnel policy in local self-government officials, local self-government officials, adaptation base of the authority, adaptive profile of the official, management of professional adaptation.

**Постановка проблемы.** Необходимость управления профессиональной адаптацией определяется большими убытками для местного самоуправления, местных общин и самих должностных лиц местного

самоуправления. Общая ситуация в системе местного самоуправления характеризуется противоречием между количеством, качеством труда и его вознаграждением. Кризис отражается на кадрах органов местного самоуп-