

## ТРУДНОДОСТУПНЫЕ И ОТДАЛЕННЫЕ МЕСТНОСТИ И ИНСТИТУТ НОТАРИАТА В ВОПРОСЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЙ РАВЕНСТВА ПРАВ И СВОБОД. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

**Рыбаков Александр Анатольевич**

канд. геогр. наук, магистр юриспруденции, помощник нотариуса, РФ, г. Оренбург

### INACCESSIBLE AND REMOTE AREAS AND THE INSTITUTE OF NOTARY ON THE QUESTION OF ENSURING CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF EQUALITY OF RIGHTS AND FREEDOMS. THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECT

*Alexander Rybakov*

*Ph.D. in Geography, master of Law, Assistant notary, Russia, Orenburg,*

**Аннотация.** В настоящей статье раскрывается понятие труднодоступные и отдаленные местности. Анализируется научная литература и нормативно-правовые акты, определяющие понятие и критерии труднодоступности территорий. Рассматривается теоретический и практический аспект партнерства института нотариата с государством в вопросе гарантированного Конституцией Российской Федерации предоставления квалифицированной юридической помощи гражданам, проживающим в труднодоступных и отдаленных местностях.

**Abstract.** This article reveals the concept of hard-to-reach and remote areas. The article analyzes the scientific literature and regulatory legal acts that define the concept and criteria of inaccessibility of territories. The theoretical and practical aspect of the partnership of the notary institution with the state in the issue of the provision of qualified legal assistance to citizens living in hard-to-reach and remote areas guaranteed by the Constitution of the Russian Federation is considered.

**Ключевые слова:** труднодоступные и отдаленные местности; понятие; критерии; конституционные гарантии равенства прав и свобод; институт нотариата.

**Keywords:** hard-to-reach and remote areas; concept; criteria; constitutional guarantees of equality of rights and freedoms; the institution of notaries.

Труднодоступных мест в России больше чем в любой другой стране. Обосновано Россию иногда называют «страной отдаленных уголков» [16].

У нас на подсознании сформировалось что люди, проживающие в отдаленных и труднодоступных местностях смиренно или героически обязаны переносить лишения и постоянно сталкиваться с жизненными трудностями.

Но это совершенно не так Конституция Российской Федерации четко указывает: «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина... независимо от места жительства...» [1].

Институт нотариата как публично-правовое образование, действующее от имени государства безусловно в праве в вопросе оказания квалифицированной юридической помощи, «подставить плечо» Государству в разрешении данного неравенства, и хотя нотариусы не являются государственными служащими и самостоятельно организуют свою работу, в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации нотариат находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и нотариальная деятельность в Российской Федерации осуществляется в каждом субъекте Российской Федерации.

Для более чёткого понимания термина «труднодоступные и отдаленные местности» и критериев отнесения к ним необходимо провести анализ научной литературы и нормативно-правовых актов, в которых рассматриваются вопросы, касающиеся труднодоступности территорий.

В российском законодательстве легальное определение понятия «труднодоступные и отдаленные местности» отсутствует.

Обращаясь к словарям русского языка, для определения значения этого термина получаем следующую информацию.

В толковом словаре русского языка С. И. Ожегова [18] термин «труднодоступный», «труднодоступная» представлен следующими значениями – такой, к которому трудно подойти, которого трудно достичь.

Термин «местность» в вышеуказанном словаре определяется как – какое-нибудь определенное место, пространство, участок на земной поверхности. Территория (обычно сельская), на которой расположено несколько населенных мест.

Термин «отдаление» – даль, далекое расстояние. В отдалении вдалеке от кого-чего-нибудь.

Таким образом, исходя из анализа значения данных слов в отдельности можно сказать, что термин «труднодоступные и отдаленные местности» – это определенные места на земной поверхности (обычно сельские) находящиеся далеко или в отдалении от чего-нибудь (предположим районного центра) к которым трудно подойти (подъехать) или трудно достичь.

Для понимания возникновения термина в российском законодательстве необходимо отметить, что в дореволюционной России в «Уложениях о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года были закреплены юридически понятия «места более или менее отдаленные», «места отдаленнейшие», «места не столь отдаленные» они были связаны с наказанием в виде ссылки на поселение в Сибирь [19]. Пункт 1 Статьи 34 Уложения конкретизирует «адрес» этих мест определяя, что это сибирские губернии, в статье 35 указывается Иркутская, Енисейская, Томская и Тобольская губернии.

Полагаем, что с этого времени данный термин прочно «прижился» в российском, а впоследствии советском праве. В качестве примера приведем Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 февраля 1948 г. «О направлении особо опасных государственных преступников по отбытии наказания с ссылку на поселение в отдаленные местности СССР» [17, с. 118] данный указ обязывает МВД СССР всех особо опасных государственных преступников по истечении сроков наказания направлять в ссылку на поселение в районы Колымы на Дальнем Востоке, в районы Красноярского края и Новосибирской области, расположенные в 50 километрах севернее Транссибирской железнодорожной магистрали, в определенные области Казахской ССР.

Как видим в российском и советском законодательстве под отдаленными местностями понимались конкретно определенные места, расположенные преимущественно в Сибири и на Дальнем Востоке.

В законодательстве новой России понятие «отдаленные местности» подверглось трансформации, во многом утратив прежнее устрашающе-зловещее значение как вида наказания в уголовном праве и стало активно применяться в гражданском законодательстве.

В настоящее время сфера применения термина настолько обширна, насколько огромна наша страна.

Чтобы определить критерии понятия «труднодоступные и отдаленные местности», необходимо проанализировать в каких сферах оно применяется.

Понятие «труднодоступные и отдаленные местности» используется в Федеральном законе от 12 июня 2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8] понятие труднодоступные и отдаленные местности в законе не определено, однако для понимания данного термина и определения критериев по нашему мнению важно проанализировать положения данного закона, регламентирующие порядок проведения выборов и референдума на избирательных участках и участках референдума образованных в труднодоступной и отдаленной местности.

Не давая определения закон подробно регламентирует порядок проведения выборов в труднодоступной местности в частности:

Пункт 12 статьи 17 указанного закона регламентирует особый (специальный) круг должностных лиц подписывающих список избирателей и участников референдума на избирательных участках и участках референдума, образованных в труднодоступной и отдаленной местности.

Статья 18 закона допускает больший процент отклонений от средней нормы представительства избирателей в одномандатных и многомандатных округах, сформированных в труднодоступной и отдаленной местности.

Пункт 19 статьи 63 в исключительных случаях на избирательных участках и участках референдума, образованных в труднодоступной и отдаленной местности, допускает изготовление избирательной документации включая бюллетени непосредственно участковой комиссией.

Статья 64 позволяет участковой комиссии в труднодоступной и отдаленной местности объявить голосование законченным раньше установленного законом времени, если проголосовали все избиратели, участники референдума, включенные в список избирателей, участников референдума.

Пункт 1 статьи 65 позволяет провести досрочное голосование всех избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума, образованных в труднодоступной и отдаленной местности, а если невозможно в целом то голосование групп избирателей, участников референдума, находящихся в труднодоступной и отдаленной местности.

Как видно статьи закона, регулирующие особенности проведения выборов в труднодоступной местности отражают практические аспекты и выявленные практикой типичные осложнения процедуры голосования.

Федеральное законодательство, регулирующее судопроизводство и оказание юридической помощи также использует понятие «труднодоступные и отдаленные местности» не закрепляя критериев определения.

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 года №1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [2] ст.33.11 и Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 года №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [3] п. 3. ст. 24 указывает что «в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях,... могут быть образованы постоянные судебные присутствия, расположенные вне места постоянного

пребывания этих судов».

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 18 декабря 2001 года №174-ФЗ) [4] в пункте 3 статьи 170 закрепляет возможность проведения в труднодоступной местности следственного действия без участия понятых с внесением соответствующей записи в протокол следственного действия.

Федеральный закон от 31 мая 2002 года №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [7] в пункте 9 статьи 25 определяет, что материально-техническое и финансовое обеспечение оказания юридической помощи в труднодоступных местностях является расходным обязательством субъекта Российской Федерации.

Закон от 11 февраля 1993 года №4462-1 «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» [5] в ст. 11.2 определяет возможность осуществления материальной поддержки нотариусов, работающих в труднодоступных местностях и в силу их экономического развития не позволяющих осуществлять нотариальную деятельность самостоятельно и независимо за счет средств нотариальной палаты или Федеральной нотариальной палаты.

Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] в 11 ст.11 указывает на возможность неприменения критерия пешеходной доступности при формировании границ сельских поселений, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях.

Ст. 13.1 регламентирует допустимость упразднения поселений в труднодоступных местностях, если численность населения не более 100 человек и решение будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Это право также закреплено в ст. 25.1 указанного закона.

Федеральный закон от 25 апреля 2002 года №40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» [6] Ст. 12 порядок осуществления страхового возмещения предусматривает возможность изменения сроков в договоре страхования в течение которых страхователь обязан прибыть для осмотра и независимой экспертизы поврежденного имущества в случае их проведения в труднодоступных и отдаленных местностях.

Ни в одном из федеральных законодательных актов не содержится определения понятия «труднодоступные и отдаленные местности», а также критериев отнесения территорий. Однако прослеживается, что для данных территорий предполагается специальный режим действия закона.

В Большом иллюстрированном словаре иностранных слов [15, с. 411] термин «критерий» представлен следующим значением [гр. kriterion] – признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо, мерило оценки.

Критерии отнесения территорий к труднодоступным и отдаленным местностям устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Региональное законодательство прошло определенную эволюцию в данном вопросе, устанавливались четкие критерии, современное региональное законодательство в большинстве своем определяет конкретный перечень населенных пунктов, относящихся к труднодоступным и отдаленным местностям.

Проиллюстрируем это примерами региональных законов с конца 90-х годов по настоящее время.

Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 25 января 1999 года №64-р (утратившее силу) «Об утверждении критериев удаленных и труднодоступных местностей районов республики по применению контрольно-кассовых машин» [12] – критерии устанавливаются исходя из географических, природных, социально-экономических факторов. Во внимание и за основу определения принимаются:

а) удаленность от центра сельского, поселкового совета, сомона или районного центра;

б) природные и географические особенности труднодоступности (наличие регулярных паводков, образование наледей, гористость и рельефность местности и другие факторы);

в) сезонность сообщений из-за отсутствия переправ, мостов и т.д.;

г) отсутствие регулярной транспортной связи;

д) отсутствие телефонной связи;

е) иные особенности, присущие только этой местности, позволяющие отнести ее к категории отдаленных или труднодоступных.

Постановление главы администрации Краснодарского края от 01 августа 2001 года №703 «Об утверждении критериев отнесения территорий к отдаленным и труднодоступным местностям» [10] данным постановлением устанавливаются критерии удаленных и труднодоступных местностей территории края по применению контрольно-кассовых машин.

К отдаленным или труднодоступным местностям относятся территории, отвечающие одному из следующих критериев:

1. Затруднено транспортное сообщение:

- нет регулярного автобусного сообщения в связи с отсутствием между населенными пунктами дорог с твердым покрытием и отсутствует железнодорожное сообщение;

- непроходимость дорог в отдельные периоды времени.

2. Отсутствие постоянного энергоснабжения.

3. Численность населения до 500 человек за исключением курортной зоны и населенных пунктов, расположенных на расстоянии до 20 км от федеральных и краевых дорог.

Закон Республики Бурятия от 14 мая 2007 года №2253-III «О труднодоступных и отдаленных местностях в Республике Бурятия при проведении выборов и референдумов в Республике Бурятия» [13] ст. 3 Труднодоступные и отдаленные местности - «Труднодоступными и отдаленными местностями являются населенные пункты, а также метеостанции, кочующие оленеводческие бригады, базы охотников, рыбаков и родовых общин коренных малочисленных народов Севера, старательские бригады (артели), стоянки животноводов, жилые объекты национальных парков, заповедников, участков геологических и горнодобывающих работ (далее производственные участки), находящиеся на значительном удалении от помещений для голосования, не имеющие регулярного транспортного сообщения, оказывающиеся на длительные периоды из-за погодно-климатических условий (ледоходы, половодья) оторванными от транспортных путей и требующие по этим причинам для проведения голосования организации дополнительного транспортного сообщения...» [13].

Закон Камчатского края от 19 декабря 2008 года №204 «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Камчатском крае» [11] ст.2 «Труднодоступными и отдаленными местностями в Камчатском крае при проведении выборов и референдумов... являются административно-территориальные единицы - населенные пункты Камчатского края и иные части территории Камчатского края, не имеющие регулярного сообщения с административным центром соответствующего района».

Проанализировав изменение законодательства, отмечаем, что с развитием прогрессивных технологий (связь) происходит определенное изменение критериев труднодоступности, но природные и географические особенности и объективные сложности транспортной доступности являются основными критериями, сохраняющимися постоянно.

Понятие и критерии труднодоступной и отдаленной местности, рассмотренные нами выше, нашли свое отражение и в «Положении оказания поддержки нотариата в труднодоступных и малонаселенных местностях» [14].

С 2017 года Федеральной нотариальной палатой (далее-ФНП) оказывается материальная помощь нотариусам, осуществляющим деятельность в нотариальных округах, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях, экономическое развитие которых не позволяет нотариусам осуществлять нотариальную деятельность самостоятельно и независимо.

Такая помощь оказывается за счет средств сформированного ФНП фонда поддержки нотариата в труднодоступных местностях. Данный фонд формируется из взносов нотариусов от нотариальной деятельности. На 2019 год размер средств фонда поддержки нотариата в труднодоступных и малонаселенных местностях составляет 65 000000 рублей.

Согласно Положения в перечень субъектов Российской Федерации на территории которых расположены нотариальные округа отвечающие критериям труднодоступной и отдаленной местности входят: Республика Алтай – 3 нотариальных округа (далее- н.о.), Республика Бурятия – 9 н.о., Забайкальский край – 1 н.о., Иркутская область – 3 н.о., Камчатский край – 7 н.о., Красноярский край – 10 н.о., Магаданская область – 7 н.о., Мурманская область – 2 н.о., Оренбургская область – 2 н.о., Сахалинская область – 6 н.о., Республика Саха (Якутия) – 15 н.о., Томская область – 7 н.о., Республика Тыва – 3 н.о., Хабаровский край – 6 н.о., Ханты-Мансийский автономный округ – Югра – 4 н.о., Чукотский автономный округ – 8 н.о., Ямало-Ненецкий автономный округ – 5 н.о..

Одним из основных условий поддержки является соблюдение установленного Нотариальной палатой субъекта РФ графика регулярного обслуживания населения в нотариальном округе, расположенном в труднодоступной местности.

Участниками Программы поддержки нотариата в труднодоступных местностях на 2019 год являются 96 нотариусов из 17 субъектов РФ осуществляющих деятельность в 90 нотариальных округах, расположенных в труднодоступных местностях.

Одной из приоритетных целей поддержки ФНП нотариата в труднодоступных местностях является заполнение имеющихся в таких местностях вакантных должностей нотариусов.

При отсутствии нотариуса в указанных местностях прием граждан осуществляется путем организации нотариальной палатой субъекта РФ регулярных выездов нотариусов, работающих в других населенных пунктах или иных нотариальных округах.

За последнее время за счет расширения форм поддержки со стороны ФНП, а именно возможности установления ежемесячной денежной компенсации нотариусу, назначенному на вакантную должность нотариуса в нотариальном округе, расположенном в труднодоступной местности удалось добиться значительного снижения количества вакансий в таких нотариальных округах.

Материальная поддержка нотариусов позволяет обеспечить равный доступ граждан к квалифицированной юридической помощи независимо от места жительства.

Осуществление нотариусами деятельности в труднодоступных и отдаленных местностях – пример эффективного партнерства института нотариата с государством в вопросе гарантированного Конституцией Российской Федерации равенства прав и свобод человека и гражданина, доступности предоставления квалифицированной юридической помощи вне зависимости от места жительства.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г // Российская газета. 1993. 25 декабря. С изменениями от 01 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Об арбитражных судах в Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589. С

- изменениями на 18 июля 2019г. // Собрание законодательства РФ. 2019. № 29 (ч. I). Ст. 3840.
3. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898. С изменениями на 06 марта 2019г. // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6823.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 51 (ч. I). Ст. 4921. С изменениями на 27 октября 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 44. Ст. 6894.
5. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357. С изменениями на 27 декабря 2019г. // Собрание законодательства РФ. 2019. № 46. Ст. 6416.
6. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Федеральный закон от 25 апреля 2002 №40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 18. Ст. 1720. С изменениями на 20 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4738.
7. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 мая 2002 №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102. С изменениями на 31 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31(ч. I). Ст. 5027.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 №67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253. С изменениями на 31 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 21. Ст. 3232.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. С изменениями на 09 ноября 2020г. // Собрание законодательства РФ. 2020. № 46. Ст. 7214.
10. Об утверждении критериев отнесения территорий к отдаленным и труднодоступным местностям. Постановление главы администрации Краснодарского края от 01 августа 2001 года №703 // Документ опубликован не был.
11. О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Камчатском крае. Закон Камчатского края от 19 декабря 2008 года №204 // Официальные ведомости. 2008. № 221-225. С изменениями на 24 декабря 2012г. // Документ опубликован не был.
12. Об утверждении критериев удаленных и труднодоступных местностей районов республики по применению контрольно-кассовых машин. Распоряжение Правительства Республики Бурятия от 25 января 1999 года №64-р // Документ опубликован не был. [утратил силу]
13. О труднодоступных и отдаленных местностях в Республике Бурятия при проведении выборов и референдумов в Республике Бурятия. Закон Республики Бурятия от 14 мая 2007 года №2253-III // Собрание Законодательства Республики Бурятия № 4-5 (97-98) 2007. [утратил силу]
14. Положение о порядке оказания поддержки нотариата в труднодоступных и малонаселенных местностях. Утверждено Правлением ФНП, протокол от 24 июня 2016 г. № 06/16. // Документ опубликован не был. С изменениями от 27 июля 2020 г. № 14/20. //Документ опубликован не был.
15. Большой иллюстрированный словарь иностранных слов: 17 000 слов. – М.: Астрель, 2006. – 957с.
16. Россия и в самом деле оказалась «страной отдаленных уголков» [Электронный ресурс] –

Режим доступа URL: <https://www.kp.ru/daily/26781.7/3814498>. (Дата обращения: 30.11.2020).

17. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. - М.: Республика: Верховный Совет РФ, 1993. - 223 с.

18. Словарь русского языка: Ок.53 000 слов / С.И. Ожегов; Под общ. ред. проф. Л.И.Скворцова. - 24 изд, испр. - М.: ООО «Издательство Оникс»: ООО «Издательство «Мир и образование», 2007. - 1200с.

19. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. - Санкт-Петербург: Тип. 2 отд-ния собств. е. и. в. канцелярии, 1845. - IV, 898, XVII с.