

Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. N 15-П

"По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате"

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Селезнева, судей Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей сторон, обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации: кандидатов юридических наук А.Ф.Малого и Г.Б.Романовского - представителей гражданки О.В.Романовской, адвоката О.В.Гриневой - представителя администрации Владимирской области,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части первой , частями второй и третьей статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 и пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36 , 74 , 84 , частью первой статьи 85 , статьями 86 , 96 , 97 , 99 , 101 , 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений статей 2 , 12 , 17 , 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года.

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Эжвинского районного суда Республики Коми, администрации Владимирской области, а также индивидуальная жалоба гражданки О.В.Романовской.

Учитывая, что оба запроса и жалоба касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон, заключение эксперта - кандидата юридических наук Л.Ф.Лесницкой, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - В.Н.Пирожкова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - И.Д.Буданова, от Министерства юстиции Российской Федерации - С.М.Юдушкина, от Федеральной нотариальной палаты - А.И.Тихенко и Н.Ф.Шарафетдинова, от общественного объединения "Московская нотариальная палата" - В.С.Репина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В производстве Эжвинского районного суда Республики Коми находится дело по иску нотариальной палаты Республики Коми к нотариусу, занимающемуся частной практикой, о взыскании задолженности по членским взносам. Придя к выводу о том, что подлежащие применению в этом деле положения части четвертой статьи 2 и части первой статьи 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате об обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой, в нотариальной палате, не соответствуют статье 30 (часть 2) Конституции Российской Федерации, запрещающей принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем, суд приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке конституционности указанных норм.

Северодвинский городской суд Архангельской области на основании статей 2 , 12 , 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате удовлетворил иск нотариальной палаты Архангельской области к гражданке О.В.Романовской о лишении ее права нотариальной деятельности, поскольку она исключена из состава палаты. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации О.В.Романовская утверждает, что примененные в ее деле часть четвертая статьи 2 и часть первая статьи 24 Основ нарушают принцип равенства прав и свобод человека независимо от принадлежности к общественным объединениям, а также конституционные права на свободу пребывания в каком-либо объединении и распоряжения своими способностями к труду, выбора рода деятельности и профессии, т.е. не соответствуют статьям 19 , 30 и 37 Конституции Российской Федерации. Кроме того, в жалобе оспаривается конституционность положения пункта 3 части пятой статьи 12 Основ, наделяющего нотариальную палату полномочием обращаться в суд с ходатайством о лишении нотариуса, занимающегося частной практикой, права нотариальной деятельности за

нарушение законодательства. Заявительница полагает, что данная норма, возлагающая контрольные полномочия на негосударственное объединение, нарушает статьи 3 и 11 Конституции Российской Федерации, согласно которым властные полномочия осуществляются только органами государственной власти и местного самоуправления.

По мнению администрации Владимирской области, нотариусы, занимающиеся частной практикой, выполняют государственные функции и потому их деятельность, по смыслу статей 3 (часть 2) и 11 (часть 2) Конституции Российской Федерации, должна контролироваться только органами государственной власти. В связи с этим заявителем оспаривается конституционность отдельных положений Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, предоставляющих нотариальной палате следующие организационно-контрольные полномочия: совместно с органом юстиции разрешать вопросы учреждения и ликвидации должности нотариуса, определять количество должностей нотариусов в нотариальной округе (части первая и вторая статьи 12); самостоятельно осуществлять контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, профессиональных обязанностей (часть первая статьи 34) и обращаться в суд с представлениями о прекращении их деятельности в случаях совершения ими действий, противоречащих законодательству Российской Федерации (часть вторая статьи 17).

Таким образом, предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу являются положения части четвертой статьи 2 и части первой статьи 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате об обязательности для нотариуса, занимающегося частной практикой, членства в нотариальной палате и положения частей первой , второй и пятой (пункт 3) статьи 12, части второй статьи 17 и части первой статьи 34 Основ об осуществлении нотариальной палатой организационно-контрольных функций в сфере нотариальной деятельности.

2. Нотариат в Российской Федерации служит целям защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, обеспечивая совершение нотариусами, работающими в государственных конторах либо занимающимися частной практикой, предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации (статья 1 Основ), что гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов.

Осуществление нотариусами нотариальных функций от имени государства предопределяет их публично-правовой статус и обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля за деятельностью, включая

деятельность нотариусов, занимающихся частной практикой и в качестве таковых принадлежащих к лицам свободной профессии. В связи с этим Основами законодательства Российской Федерации о нотариате предусматривается создание в каждом субъекте Российской Федерации нотариальных палат - некоммерческих организаций, представляющих собой профессиональные объединения, которые основаны на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой, и организуют работу на принципах самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации и своим уставом (части первая , третья и четвертая статьи 24 Основ).

Публично-правовое предназначение нотариальных палат проявляется прежде всего в том, что они осуществляют контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также обращаются в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной деятельности за нарушение законодательства (пункт 3 части пятой статьи 12, часть вторая статьи 17 и часть первая статьи 34 Основ). Реализация такого рода полномочий предполагает обязательность членства в нотариальной палате нотариусов, занимающихся частной практикой (часть четвертая статьи 2 и часть первая статьи 24 Основ). Последнее выступает в качестве установленного законодателем условия их профессиональной деятельности. С момента наделения в определенном законом порядке полномочиями по осуществлению частной нотариальной деятельности нотариус в силу закона, автоматически становится членом соответствующей нотариальной палаты, как профессионального объединения, на которое государство возлагает ответственность за обеспечение надлежащего качества нотариальных действий.

Кроме того, нотариальные палаты выполняют и другие специфические публично значимые задачи - оказывают содействие в развитии частной нотариальной деятельности, организации стажировки претендентов на должность нотариуса, повышении профессиональной подготовки нотариусов, возмещении затрат на экспертизы, назначенные судом по делам, связанным с деятельностью нотариусов, организации страхования нотариальной деятельности для обеспечения возмещения возможного ущерба от нотариальных действий (часть вторая статьи 25 Основ).

Именно в силу публичного предназначения нотариальных палат для их организации неприемлем принцип добровольности, характерный для членства в других объединениях, которые создаются в целях удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан исключительно на основе общности их интересов (статья 30 Конституции Российской Федерации, статья 117 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 3 Федерального закона "Об общественных объединениях").

Обязательное членство занимающихся частной практикой нотариусов в нотариальной палате как условие занятия указанной профессией не затрагивает ни конституционный принцип равенства, ни конституционные права на свободу объединения и свободный выбор рода деятельности и профессии (статьи 19, 30 и 37 Конституции Российской Федерации), поскольку государство вправе устанавливать для всех граждан, желающих осуществлять публичную (нотариальную) деятельность, обязательные условия назначения на должность и пребывания в должности.

Аналогичная правовая позиция была сформирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 28 января 1997 года по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 УПК РСФСР: государство, обеспечивая оказание гражданам различных видов юридической помощи, обязано устанавливать с этой целью определенные профессиональные и иные требования; к компетенции законодателя относится и определение соответствующих условий допуска тех или иных лиц к профессиональной юридической деятельности с учетом ее публичной значимости.

Это тем более оправдано, когда такая деятельность осуществляется от имени государства, что имеет место при совершении нотариальных действий. Кроме того, членство в нотариальной палате не препятствует нотариусам, занимающимся частной практикой, участвовать в создании других объединений (общественных, профессиональных союзов и т.п.), основанных на принципе добровольного членства. Однако такие объединения не могут наделяться установленными Основами для нотариальных палат властными организационно-контрольными полномочиями.

Невыполнение занимающимся частной практикой нотариусом требования об обязательном членстве в нотариальной палате является нарушением законодательства и как таковое может повлечь прекращение судом его деятельности. Однако членство в нотариальной палате и связанное с ним право осуществления частной нотариальной деятельности не могут быть поставлены в зависимость от каких-либо иных, не установленных законом условий, в том числе от уплаты не предусмотренных Основами вступительных взносов.

3. Возложение на нотариальные палаты обязанности контролировать, исходя из публичных интересов, профессиональную деятельность своих членов и реагировать на выявленные нарушения законодательства свидетельствует, по мнению заявителей, о наделении негосударственных органов государственными (контрольными) полномочиями

и потому не соответствует положениям Конституции Российской Федерации (статья 3, часть 2 , и статья 11, части 1 и 2) об осуществлении государственной власти органами государства.

Между тем Конституция Российской Федерации, в том числе названные конституционные нормы, не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу ее статей 78 (части 2 и 3) и 132 (часть 2) , такая передача возможна, при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Наделение государством нотариальных палат в соответствии с законом отдельными управленческими и контрольными полномочиями в целях обеспечения в нотариальной деятельности гарантий прав и свобод граждан не противоречит Конституции Российской Федерации. Ее статьи 45 (часть 1) и 48 (часть 1) , закрепляя обязанность государства гарантировать защиту прав и свобод, в том числе на получение квалифицированной юридической помощи, не связывают законодателя в выборе путей выполнения указанной обязанности. Им осуществляется, в частности, и определение способов контроля со стороны нотариальных палат за деятельностью нотариусов, занимающихся частной практикой. Предусмотренные Основами законодательства Российской Федерации о нотариате способы контроля согласуются с международной европейской практикой: резолюция Европейского парламента от 18 января 1994 года характеризует профессию нотариуса в странах - членах Европейского Союза как публичную службу, контролируруемую государством или органом, действующим на основании устава и наделенным соответствующими полномочиями от имени государства.

Вместе с тем контрольные полномочия нотариальных палат, закрепленные в оспариваемых положениях Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (пункт 3 части пятой статьи 12 , часть вторая статьи 17 и часть первая статьи 34), не исключают существование и иного государственного контроля за деятельностью как нотариусов, так и нотариальных палат: органы юстиции регистрируют уставы нотариальных палат и, следовательно, проверяют их соответствие закону, а также совместно с нотариальными палатами осуществляют контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, правил нотариального делопроизводства (часть вторая статьи 9 , статья 33 Основ); выполнение нотариальной палатой предписанных законом обязанностей поднадзорно прокуратуре (пункт 2 статьи 1 , пункт 1 статьи 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"), подконтрольно органам государственной статистики и налоговым органам (статьи 32 и 33 Федерального закона "О некоммерческих организациях"). Отказ в совершении нотариального действия или неправильное совершение нотариального действия

обжалуются в судебном порядке. Но, кроме того, в соответствии со статьей 46 (часть 2) Конституции Российской Федерации и на основании Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" суды во всяком случае вправе рассмотреть вопрос и о законности действий или решений нотариальных палат.

4. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате содержат значительный перечень вопросов, разрешаемых органами юстиции совместно с нотариальными палатами, в том числе об учреждении и ликвидации должности нотариуса, определении количества должностей в нотариальной округе (части первая и вторая статьи 12). Администрация Владимирской области усматривает неконституционность названных положений также и в том, что ими не предусмотрены правовые механизмы устранения возникающих при этом разногласий.

В правоприменительной практике отсутствие механизма урегулирования возможных разногласий между нотариальными палатами и органами юстиции по подлежащим совместному разрешению вопросам может приводить к нарушению прав лиц, заинтересованных в занятии нотариальной деятельностью, дефициту нотариальных услуг и другим негативным последствиям, на которые указывали заявители по данному делу. Однако это не является основанием для признания частей первой и второй статьи 12 Основ противоречащими статьям 3 и 11 Конституции Российской Федерации. Проблема обеспечения эффективного законодательного регулирования должна быть решена законодателем.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71 , статьями 72 , 74 , 75 , 79 , 87 , 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

1. Признать положения части четвертой статьи 2 и части первой статьи 24 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате об обязательности членства в нотариальной палате нотариусов, занимающихся частной практикой, как условия их профессиональной деятельности, связанной с осуществлением публичных (государственных) функций, не противоречащих Конституции Российской Федерации.

2. Признать положения частей первой и второй , пункта 3 части пятой статьи 12, части

второй статьи 17 , части первой статьи 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, возлагающие на нотариальную палату полномочия по организации деятельности нотариата, в том числе по учреждению и ликвидации должности нотариуса, определению числа должностей в нотариальном округе и осуществлению контроля за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, профессиональных обязанностей, не противоречащими Конституции Российской Федерации.

3. Федеральному Собранию при совершенствовании законодательства Российской Федерации о нотариате надлежит урегулировать механизм взаимодействия между нотариальными палатами и органами юстиции.

4. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и в "Российской газете". Постановление должно быть также опубликовано в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".