



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Москва

19 мая 1998 года

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.А.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 обязательности членства в нотариальной палате нотариусов, занимающихся частной практикой, 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 о лишении гражданки О.В.Романовской, исключенной из состава нотариальной палаты, права нотариальной деятельности. 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 на негосударственное объединение контрольные функции, нарушает статьи 3 и 11 Конституции Российской Федерации, согласно которым властные полномочия должны осуществляться 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 нотариальном округе (часть 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 и второй, пункта 3 части пятой 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 или 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 нотариальных функций от имени государства предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля за их 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 во всех субъектах 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 (часть первая, третья и четвертая статьи 24).

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 нотариальной палатой такого рода полномочий предполагает обязательность членства в ней 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 становится членом соответствующей нотариальной палаты как профессионального объединения, на которое государство возлагает ответственность за обеспечение надлежащего качества нотариальных действий.

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 исключительно на основе общности интересов граждан (статья 30 Конституции Российской Федерации, статья 117 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 3 Федерального закона "Об общественных объединениях").

Обязательность членства занимающихся частной практикой нотариусов в нотариальной палате как условие занятия этой 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 (в данном случае - нотариальную) деятельность, обязательные условия назначения на должность и пребывания в должности.

Аналогичная правовая позиция была сформулирована 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 вправе осуществлять установленные Основами для нотариальных палат властные организационно-контрольные полномочия.

Невыполнение занимающимся частной практикой нотариусом требований, связанных с обязательным членством 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 должны ставиться в зависимость от каких-либо иных, не установленных законом условий, в частности 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 статей 3 и 11 Конституции Российской Федерации об осуществлении государственной власти органами государства.

Между тем Конституция Российской Федерации, в том числе указанные 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 права на получение квалифицированной юридической помощи, не связывают законодателя в выборе путей выполнения указанной обязанности. Им, в частности, определяются и способы контроля со стороны нотариальных палат за деятельностью нотариусов, занимающихся частной практикой. Предусмотренные Основами законодательства Российской Федерации о нотариате способы контроля согласуются с международной практикой: резолюция Европейского парламента от 18 января 1994 года характеризует профессию нотариуса 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 нотариуса совершить нотариальное действие или неправильное совершение им нотариального действия обжалуются в судебном порядке (статья 49 Основ); 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 совместно органами юстиции и нотариальными палатами, в том числе об учреждении и ликвидации должности нотариуса, определении количества должностей в нотариальном 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.

Отсутствие механизма урегулирования возможных разногласий между нотариальными палатами и органами юстиции по подлежащим совместному разрешению вопросам может приводить на практике 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 Конституции Российской Федерации, в том числе ее статьям 3 и 11. Проблема обеспечения соответствующего 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 противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Признать положения частей первой и второй, пункта 3 части пятой статьи 12, части второй статьи 17 и 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".

Председательствующий - судья
Конституционного Суда
Российской Федерации
Н.В.Селезнев

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Г.А.Гаджиев
Л.М.Жаркова
Т.Г.Морщакова
Ю.Д.Рудкин
О.И.Тиунов
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев