



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-844

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 декабря 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Назаровой А.М.
при секретаре Сибиле Г.В.
с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Акимова Глеба Борисовича о признании недействующим Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации,

установил:

нотариус г. Москвы Акимов Г.Б. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (далее – Кодекс), мотивируя свои требования тем, что по своей правовой природе Кодекс имеет все признаки нормативного правового акта: издан на основании и во исполнение Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее – Основы); является письменным официальным документом, принятым (изданным) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции, и направлен на установление, изменение существующих правоотношений, содержит предписания, обязательные для исполнения как нотариусами, так и третьими лицами, то есть распространяется на неопределенный круг лиц и носит публичный характер, дополняет правила, установленные законодательством о нотариате. Однако в нарушение Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), не прошел государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и не был официально опубликован; утвержден лицом, не имеющим полномочий, в отсутствие приказа Минюста России – заместителем Министра юстиции Российской Федерации. По мнению административного истца, Кодекс выходит за рамки регулирования профессиональной этики нотариусов и устанавливает ответственность в том числе за нарушения, совершенные во внерабочее время, противоречит нормам о свободе слова и фактически запрещает нотариусам открыто выражать свое мнение, в частности критиковать руководство, создает правовую неопределенность относительно мер ответственности за конкретные действия (бездействие) нотариуса, поскольку не содержит перечня проступков и перечня взысканий, применяемых за конкретные нарушения, вводит дополнительные обязанности для нотариуса (хранение печати, информирование о подозрительных операциях и т.д.), не предусмотренные Основами, передает полномочия по контролю за профессиональной деятельностью нотариусов от Минюста России руководству нотариальных палат, что приводит к ослаблению государственного контроля за нотариатом, усилению полномочий руководящих органов нотариата и неконтролируемому давлению с их стороны на отдельных представителей нотариата в своем интересе.

Административный истец и его представитель Темир-Булатова А.А. в судебном заседании поддержали заявленное требование.

Административные ответчики Федеральная нотариальная палата (далее – Палата) и Минюст России в письменных возражениях на административный иск указали на то, что Кодекс принят и утвержден в соответствии с требованиями статьи 6¹ Основ, является корпоративным нормативным актом нотариального сообщества, регулирует правоотношения членов нотариальных палат, не затрагивая права и обязанности третьих лиц, в связи с чем не нуждается в государственной регистрации в Минюсте России и официальном опубликовании, положения Кодекса не противоречат нормам Основ.

Представители Палаты Мелешина Ю.В. и Медведев В.В., представитель Минюста России Коршунова А.М. в судебном заседании просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Выслушав стороны, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Нотариальная деятельность в Российской Федерации, которой вправе заниматься гражданин Российской Федерации, сдавший квалификационный экзамен, регулируется Основами (часть первая статьи 3¹).

В соответствии со статьей 6¹ Основ требования к профессиональной этике нотариуса и лица, его замещающего, а также основания возникновения

дисциплинарной ответственности нотариуса, порядок привлечения его к дисциплинарной ответственности и меры дисциплинарной ответственности нотариуса, занимающегося частной практикой, и лица, его замещающего, устанавливает Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, принимаемый собранием представителей нотариальных палат и по принятии утверждаемый федеральным органом юстиции.

В силу статьи 24 Основ нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, сдавшие квалификационный экзамен, но не являющиеся нотариусами. Нотариальные палаты образуются в каждом субъекте Российской Федерации. Нотариальная палата является юридическим лицом и организует свою работу на принципах самоуправления. Деятельность нотариальной палаты осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и со своим уставом, который принимается собранием членов нотариальной палаты и регистрируется в порядке, установленном для регистрации уставов общественных объединений.

Из положений статьи 31 Основ, пункта 8.1 Устава некоммерческой организации Федеральной нотариальной палаты (далее – Устав) следует, что собрание представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации является высшим органом управления Федеральной нотариальной палаты, осуществляющей свою деятельность исключительно в рамках полномочий, предоставленных ей Основами и Уставом (статьи 29 и 30 Основ).

Решения органов Федеральной нотариальной палаты, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения членами палаты (пункт 6.4.2 Устава).

Пунктом 8.2.5 Устава к компетенции общего собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации отнесено принятие Кодекса и внесение в него изменений.

В полном соответствии с приведенными нормами Основ и Устава Собранием представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. (протокол № 33) был принят Кодекс и 19 января 2016 г. утвержден федеральным органом юстиции. Впоследствии в том же порядке в Кодекс внесены изменения, принятые решением Собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. (протокол № 40) и 12 августа 2019 г. утвержденные федеральным органом юстиции.

Минюст России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере нотариата, в том числе предусмотренные законодательством Российской Федерации о нотариате, а также функции по контролю и надзору в сфере нотариата (подпункты 1 и 4 пункта 1 и подпункт 28 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции

Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (далее – Положение).

В целях реализации своих полномочий Минюст России имеет право издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, обязательные для исполнения государственными и муниципальными органами, организациями, должностными лицами и гражданами (подпункт 9 пункта 8 Положения).

Подпунктом 30.22 пункта 7 Положения установлено, что Минюст России совместно с Палатой утверждает порядок определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, изменения территории деятельности нотариуса, учреждения и ликвидации должности нотариуса, а также образует апелляционную комиссию по рассмотрению жалоб лиц, изъявивших желание заниматься нотариальной деятельностью, не допущенных к сдаче квалификационного экзамена либо не сдавших такой экзамен, на соответствующее решение квалификационной комиссии; осуществляет иные полномочия, предусмотренные Основами, которые являются специальным федеральным законом, регулирующим нотариальную деятельность.

Анализ положений Основ указывает на то, что перечень вопросов, отнесенных законодателем к совместной компетенции Минюста России и Палаты, является достаточно широким и касается как организационных основ деятельности нотариата, так и правил совершения нотариальных действий (в частности, нормы частей второй и восьмой статьи 3¹, части шестой статьи 4, статьи 9, части третьей статьи 11, статьи 12, статьи 13, частей второй и четвертой статьи 19, частей первой и третьей статьи 20, частей второй и третьей статьи 34², части шестой статьи 34³, частей третьей и пятой статьи 34⁴, статьи 39, статьи 42, статьи 45¹, статьи 51, статьи 55, частей восьмой и девятой статьи 103¹, части четвертой статьи 103⁷, части четвертой статьи 103⁸).

Однако вопрос принятия Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации Основами к совместной компетенции Министерства юстиции Российской Федерации и Федеральной нотариальной палаты не отнесен.

Таким образом, Кодекс, регулирующий вопросы профессиональной этики и дисциплинарной ответственности нотариуса, занимающегося частной практикой, а также лица, его замещающего, является корпоративным нормативным актом, обязательным для применения исключительно в рамках нотариального сообщества, и не может быть отнесен к нормативным правовым актам, так как не содержит правил поведения, обязательных для неопределенного круга лиц, разработка и принятие Кодекса профессиональной этики нотариусов не входит в компетенцию федерального органа исполнительной власти – Минюста России. Требования Правил № 1009 о государственной регистрации Минюстом России нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, и об опубликовании в ФГБУ «Редакция «Российской газеты» либо о размещении на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) в случае

признания Минюстом России нормативного правового акта не нуждающимся в государственной регистрации на Кодекс не распространяются.

При этом Кодекс опубликован на официальном сайте Палаты, размещен в правовой системе «Консультант Плюс» и доступен для ознакомления с ним неограниченного круга лиц, в связи с чем довод административного истца о нарушении порядка принятия Кодекса основан на ошибочном толковании норм материального права.

Суд считает несостоятельным утверждение административного истца об ограничении Кодексом прав и свобод человека и гражданина в нарушение статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Из содержания пункта 6.4 Кодекса усматривается, что нотариус не вправе выступать в средствах массовой информации, публиковать информацию в социальных сетях по вопросам профессиональной деятельности, представлять в государственных органах, органах местного самоуправления, организациях и учреждениях без получения предварительного согласия или поручения уполномоченного органа или комиссии нотариальной палаты. Наличие в Кодексе данной нормы обусловлено особым статусом нотариуса, в том числе предусмотренной положениями статей 5 и 16 Основ обязанностью нотариуса хранить в тайне сведения, которые стали ему известны в связи с осуществлением профессиональной деятельности.

Частью девятой статьи 17 Основ закреплено, что нотариус несет дисциплинарную ответственность за нарушения, предусмотренные Кодексом.

Глава 10 Кодекса содержит подробные положения об основаниях и сроках привлечения нотариуса к дисциплинарной ответственности, видах дисциплинарных проступков, мерах дисциплинарных взысканий, порядке их снятия. Процедура рассмотрения дел о дисциплинарной ответственности определена главой 11 Кодекса.

Довод административного истца об отсутствии в Кодексе перечня мер ответственности за конкретные дисциплинарные проступки не соответствует фактическим обстоятельствам и является необоснованным.

Меры дисциплинарной ответственности нотариуса: замечание, выговор, строгий выговор, указанные в пункте 10.4 Кодекса, в каждом конкретном случае применяются исходя из характера, тяжести и последствий совершенного дисциплинарного проступка, а также с учетом личности нотариуса (пункт 12.43.1 Кодекса).

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о противоречии положения Кодекса, устанавливающего дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора, Трудовому кодексу Российской Федерации (далее – ТК РФ), которым такая мера дисциплинарного взыскания не предусмотрена. Правоотношения нотариальной палаты и нотариуса основаны на членстве и носят корпоративный характер, а часть вторая статьи 192 ТК РФ допускает, что федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (часть пятая статьи 189 ТК РФ) для отдельных

категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

Дисциплинарная ответственность нотариуса устанавливается только за виновные действия, нарушающие требования Кодекса. Нотариус, занимающийся частной практикой, не находится в трудовых отношениях с нотариальной палатой, поэтому трудовое законодательство на данные правоотношения не распространяется.

Не основаны на нормах закона доводы административного истца об установлении Кодексом дополнительных профессиональных обязанностей нотариуса, не предусмотренных законодательством (таких как, например, хранение печати нотариуса и информирование о подозрительных операциях).

Обязанность нотариуса обеспечивать сохранность личной печати с изображением Государственного герба Российской Федерации (пункт 3.1.3 Кодекса) соответствует принципам добросовестности и разумности действий участников гражданских правоотношений, требованиям главы V Правил нотариального делопроизводства, утвержденных приказом Минюста России от 16 апреля 2014 г. № 78, и корреспондирует статье 11 Основ о личной печати нотариуса с изображением Государственного герба Российской Федерации.

Обязанность нотариуса уведомлять уполномоченные органы в случаях, предусмотренных законодательством, о сделках или финансовых операциях, которые осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма (пункт 3.1.4 Кодекса) установлена во исполнение требований статьи 7¹ Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», обязывающих нотариусов принимать меры по идентификации клиентов, а также информированию уполномоченного органа о совершении сомнительных операций (сделок) при наличии подозрений, что они совершаются в целях легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Осуществление контроля за исполнением нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, профессиональных обязанностей Основами возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере нотариата, и его территориальные органы, а нотариусами, занимающимися частной практикой, — на нотариальные палаты (часть первая статьи 34).

Следовательно, довод административного истца о необоснованном наделении Кодексом нотариальных палат субъектов Российской Федерации полномочиями по контролю за профессиональной деятельностью нотариусов, занимающихся частной практикой, противоречит закону.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 19 мая 1998 г. №15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» (далее —

Постановление), Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. По смыслу 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 способы контроля согласуются с международной практикой: резолюция Европейского парламента от 18 января 1994 г. характеризует профессию нотариуса как публичную службу, контролируруемую государством или органом, действующим на основании устава и наделенным соответствующими полномочиями от имени государства. 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).

Вопреки доводу административного истца статьей 12316-3 Гражданского кодекса Российской Федерации нотариальными палатами признаются некоммерческие организации, которые представляют собой профессиональные объединения, основанные на обязательном членстве, и созданы в виде нотариальной палаты субъекта Российской Федерации или Федеральной нотариальной палаты для реализации целей, предусмотренных законодательством о нотариате.

Противоречит положениям Основ и суждение административного истца о том, что законодатель не возлагает на нотариуса обязанность соблюдать требования Кодекса.

Принятие Кодекса, имеющего статус корпоративного нормативного акта, предусмотрено пунктом 6¹ Основ, дисциплинарная ответственность за нарушения, предусмотренные Кодексом, установлена частью девятой статьи 17 Основ. Неоднократное совершение нотариусом дисциплинарных проступков в силу пункта 3 части пятой статьи 12 Основ является основанием для освобождения нотариуса от полномочий на основании решения суда о лишении его права нотариальной деятельности.

Кодексом, который исходит из публичного характера деятельности нотариусов и нотариальных палат, установлены нормы профессионального поведения нотариуса, принципы дисциплинарной ответственности нотариуса, основанные на положениях законодательства Российской Федерации. Обязательность соблюдения Кодекса в силу закона определяется публичным статусом нотариуса.

Положения Кодекса не содержат правовой неопределенности и не предполагают возможности их произвольного применения.

Принимая во внимание, что Кодекс принят и утвержден в установленном законом порядке полномочным органом нотариального сообщества и не противоречит законодательству Российской Федерации, оснований для признания его недействующим не имеется.

Руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215, статьями 175–180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Акимова Глеба Борисовича о признании недействующим Кодекса профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова