



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-89

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 марта 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Корчашкиной Т.Е.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Засеевой Э.С.

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

по апелляционной жалобе Акимова Г.Б. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. по делу № АКПИ20-844, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения Акимова Г.Б. и его представителя Темир-Булатовой А.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, возражения против доводов апелляционной жалобы представителей Федеральной нотариальной палаты Медведева В.В., Мелёшиной Ю.В., Министерства юстиции Российской Федерации Меликян И.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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 также – Кодекс).

В обоснование заявленного требования административный истец указал, 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 определённой 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 неопределённый круг лиц, носит публичный характер, дополняет правила, установленные законодательством о нотариате, вводит новые меры ответственности, которых нет в трудовом законодательстве, однако Кодекс не был принят в форме федерального закона, не был официально опубликован и не проходил процедуру согласования и экспертиз, утверждён лицом, не имеющим полномочий, в отсутствие соответствующего приказа – заместителем Министра юстиции Российской Федерации.

Считает, что Кодекс выходит за рамки регулирования профессиональной этики нотариусов и устанавливает ответственность в том числе за нарушения, совершённые во внерабочее время, противоречит нормам о свободе слова и фактически запрещает нотариусам открыто выражать своё мнение, в частности критиковать руководство, создаёт правовую неопределённость относительно мер ответственности за конкретные действия (бездействие) нотариуса, так как 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, передаёт полномочия по контролю за профессиональной деятельностью нотариусов от Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст 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 своём интересе. Между тем, как указывает Акимов Г.Б., прямых указаний на обязательное соблюдение требований Кодекса федеральное законодательство не содержит.

Административные ответчики – Федеральная нотариальная палата (далее также – Палата) и Минюст России – в письменных возражениях административный иск не признали, указав, что Кодекс принят и утверждён 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.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Акимову Г.Б. отказано.

В апелляционной жалобе Акимов Г.Б., не соглашаясь с решением суда первой инстанции, просит его отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что решение суда первой инстанции было постановлено с многочисленными нарушениями норм материального и процессуального права: суд оставил без удовлетворения его ходатайства о привлечении в качестве специалиста представителя Федеральной службы по труду и занятости и об отложении судебного заседания в связи с направлением административным ответчикам по данному административному делу запросов о предоставлении статистических данных о количестве дисциплинарных дел в отношении нотариусов, не изложив причины такого отказа; не исследовал вопросы законности процедур принятия и согласования Кодекса, а также введённых им ограничений прав и свобод; не привёл в решении правовую оценку довода о противоречии Кодекса трудовому законодательству в части привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, замещающих временно отсутствующих нотариусов; не исследовал вопрос о правовой неопределённости Кодекса в части применения мер дисциплинарной ответственности в отношении нотариусов, занимающихся частной практикой.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Нотариат в Российской Федерации, как это следует из статьи 1 Основ, призван обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, названными Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путём совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации. Нотариальные действия в Российской Федерации совершают в соответствии с Основами нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

Согласно статье 16 Основ нотариус выполняет свои обязанности в соответствии с Основами, законодательством субъектов Российской Федерации и присягой.

Статья 6¹ Основ закрепляет, что Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации устанавливает 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. Дисциплинарная ответственность нотариуса устанавливается только за виновные действия, приведшие к нарушению требований, установленных Кодексом профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации. Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации принимается собранием представителей нотариальных палат и по принятии утверждается федеральным органом юстиции. Решение о привлечении нотариуса, занимающегося частной практикой, и лица, его замещающего, к дисциплинарной ответственности принимается нотариальной палатой субъекта Российской Федерации и может быть обжаловано в суд.

В определениях от 24 апреля 2018 г. № 1107-О, от 2 октября 2019 г. № 2969-О Конституционный Суд Российской Федерации пришёл к выводу, что положения статьи 6¹ Основ, регулирующие вопросы установления требований к профессиональной этике нотариуса (лица, его замещающего) и привлечения его к дисциплинарной ответственности за нарушение данных требований, направлены на обеспечение соблюдения нотариусом, занимающимся частной практикой (лицом, его замещающим), норм профессионального поведения, определяемых публичным характером нотариальной деятельности.

Основы возлагают полномочия по контролю за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, их профессиональных обязанностей на нотариальные палаты, действующие на принципах самоуправления и саморегулирования.

В силу статьи 17 Основ нотариус несёт дисциплинарную ответственность за нарушения, предусмотренные Кодексом профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации.

Нотариальная палата является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. 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 своим уставом (статья 24 Основ).

Из положений статьи 31 Основ, пункта 8.1 Устава Федеральной нотариальной палаты (далее – Устав) следует, что собрание представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации является высшим органом управления 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).

К компетенции общего собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации отнесено принятие Кодекса профессиональной этики нотариусов Российской Федерации и внесение в него изменений (пункт 8.2.5 Устава).

Руководствуясь приведёнными нормами Основ и Устава, Собрание представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации

16 ноября 2015 г. (протокол № 33) принял Кодекс, прошедший затем процедуру согласования, по результатам которой 19 января 2016 г. он был утверждён Минюстом России. 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. они были утверждены названным федеральным органом юстиции.

Довод в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции не исследовал вопросы законности процедур принятия и согласования Кодекса, противоречит содержанию обжалованного решения.

Так, обращаясь в суд с указанным выше административным иском, Акимов Г.Б. в обоснование довода о том, что не были проведены процедуры, обязательные для признания Кодекса документом, обладающим юридической силой, сослался на то, что введение в действие Кодекса требует издания приказа Минюста России, однако Кодекс был утверждён лишь заместителем Министра, а ведомственного нормативного правового акта (приказа Минюста России) не издавалось, соответственно, как полагает административный истец, Кодекс не был введён в действие в установленном законом порядке.

Отказывая Акимову Г.Б. в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из необоснованности таких утверждений по следующим основаниям.

Как уже указывалось, статья 6¹ Основ устанавливает, что Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации принимается собранием представителей нотариальных палат и по принятии утверждается 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, 4 пункта 1, подпункт 28 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313).

Таким образом, утверждение Минюстом России Кодекса является одним из инструментов реализации контрольных полномочий этого министерства в сфере нотариата. При этом вопрос принятия Кодекса не отнесён к совместной компетенции Минюста России и Палаты.

Суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Кодекс, регулирующий вопросы профессиональной этики и дисциплинарной ответственности нотариуса, занимающегося частной практикой (лица его замещающего), является корпоративным нормативным актом, обязательным для применения исключительно в рамках нотариального сообщества, и не относится к нормативным правовым актам, так как не содержит правил поведения, обязательных для неопределённого круга лиц, разработка и принятие Кодекса профессиональной этики нотариусов не входит в

компетенцию Минюста России. В связи с этим требования Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, на которые ссылается административный истец, о государственной регистрации нормативных правовых актов и об их официальном опубликовании на Кодекс не распространяются.

В соответствии с частью 19 статьи 11 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Кодекс опубликован на официальном сайте Палаты. Документ размещён в справочно-правовых системах «КонсультантПлюс», «Гарант» и доступен для ознакомления неограниченному кругу лиц.

С учётом того, что Минюст России не является субъектом разработки Кодекса, принятого решением собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации, издания нормативного правового акта Минюста России для его введения в действие не требуется.

Ссылка Акимова Г.Б. о том, что участниками дисциплинарного производства могут являться граждане, направившие обращение о привлечении нотариуса к дисциплинарной ответственности, не может свидетельствовать о нормативном правовом характере Кодекса, поскольку обращение в нотариальную палату с просьбой привлечь нотариуса к дисциплинарной ответственности не влияет на правовое положение гражданина.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался о том, что законодатель, наделяя нотариальные палаты контрольными полномочиями в отношении нотариусов, тем самым признаёт, что именно нотариальная палата должна оценивать степень и характер нарушений, допущенных нотариусами и определять в пределах своих полномочий меру дисциплинарной ответственности (определения от 8 декабря 2011 г. № 1714-О-О, от 2 декабря 2019 г. № 2598-О). Отсутствие подробного регулирования вопросов профессиональной этики нотариуса (лица, его замещающего) и привлечения его к дисциплинарной ответственности на уровне федерального законодательства вызвано необходимостью соблюдения принципов независимости, самоуправления нотариата, а также тем, что предполагается более полное и чёткое регулирование вопросов привлечения нотариусов к дисциплинарной ответственности самим профессиональным сообществом.

Лишены правовых оснований доводы Акимова Г.Б. о том, что Кодекс должен быть принят в форме федерального закона.

Гриф утверждения на Кодексе проставлен в соответствии с пунктом 40 Инструкции по делопроизводству в Минюсте России, утверждённой приказом названного министерства от 30 декабря 2011 г. № 460.

Доводы Акимова Г.Б. о том, что суд первой инстанции не исследовал вопрос о законности введённых в Кодексе ограничений прав и свобод, установлении дополнительных профессиональных обязанностей нотариуса (таких как, например, хранение печати нотариуса и информирование о

подозрительных операциях), необоснованны, противоречат содержанию обжалованного решения, в котором приведены мотивы отказа суда в удовлетворении административного иска. Нотариус осуществляет свои полномочия от имени Российской Федерации, что обуславливает существование запрета в социальной жизни нотариуса, предполагает ограничение его прав и свобод.

Как правильно указал суд в обжалуемом решении, положение пункта 6.4 Кодекса о том, 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 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.

Доводы административного истца о неопределённости Кодекса в части регулирования вопросов дисциплинарной ответственности нотариусов также не нашли своего подтверждения в ходе судебного разбирательства, правильно были признаны судом необоснованными с учётом того, что: часть девятая статьи 17 Основ закрепляет, что нотариус несёт дисциплинарную ответственность за нарушения, предусмотренные Кодексом; глава 10 Кодекса содержит подробные положения об основаниях и о 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; меры дисциплинарной ответственности нотариуса, указанные в пункте 10.4 Кодекса, в каждом конкретном случае применяются исходя из характера, тяжести и последствий совершенного дисциплинарного проступка, а также с учётом личности нотариуса (пункт 12.43.1 Кодекса).

Суд первой инстанции правильно признал несостоятельным утверждение Акимова Г.Б. 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 на том основании, что 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.

Утверждение в апелляционной жалобе Акимова Г.Б. о том, что прямых указаний на обязательность соблюдения нотариусами требований Кодекса федеральное законодательство не содержит, несостоятельно, основано на неверном толковании норм права.

Принятие Кодекса, имеющего статус корпоративного правового 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.

В силу статьи 28 Основ нотариальная палата может истребовать от нотариуса (лица, замещающего временно отсутствующего нотариуса) представления сведений о совершённых нотариальных действиях, иных документов, касающихся его финансово-хозяйственной деятельности, а в необходимых случаях – личных объяснений в нотариальной палате, в том числе и по вопросам несоблюдения требований профессиональной этики.

Наряду с приведёнными нормами права пункт 20 статьи 11 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ, которым в Основы был внесён ряд изменений, непосредственно содержит предписание о том, что положения Кодекса подлежат исполнению нотариусами в Российской Федерации и лицами, замещающими временно отсутствующих нотариусов, с 1 января 2016 г.

Права и обязанности помощника нотариуса определяются Основами, трудовым законодательством и трудовым договором между нотариусом и помощником нотариуса. В случаях и порядке, которые установлены Основами, помощник нотариуса замещает временно отсутствующего нотариуса (части вторая, четвёртая статьи 19¹ Основ).

В соответствии со статьёй 351⁴ ТК РФ наряду с основаниями, предусмотренными данным кодексом, дополнительные основания прекращения трудового договора с помощником, работником нотариуса могут быть установлены законодательством о нотариате.

На основании изложенного также несостоятельна ссылка в апелляционной жалобе на якобы неправомерное распространение действия Кодекса (в том числе в части вопросов дисциплинарной ответственности) на нотариусов, занимающихся частной практикой, и на лиц, замещающих временно отсутствующих нотариусов.

Утверждение в апелляционной жалобе об отсутствии необходимых правовых оснований для привлечения нотариуса, занимающегося частной практикой, к дисциплинарной ответственности наряду с нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, лишено правовых оснований, поскольку в силу статьи 2 Основ при совершении нотариальных действий нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах и занимающиеся частной практикой, обладают равными правами и несут одинаковые обязанности.

С момента наделения в определённом 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.

Согласно части первой статьи 34 Основ осуществление контроля за исполнением нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, профессиональных обязанностей 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, в связи с чем ссылка административного истца о необоснованном наделении Кодексом нотариальных палат субъектов Российской Федерации полномочиями по контролю за профессиональной деятельностью нотариусов, занимающихся частной практикой, не соответствует приведённому положению закона.

Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 19 мая 1998 г. № 15-П, 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. Её 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 наделённым соответствующими полномочиями от имени государства.

Довод апелляционной жалобы о необходимости в целях совершенствования механизма привлечения нотариусов к ответственности осуществить нормативное правовое регулирование в рассматриваемой сфере правоотношений в предлагаемой им редакции не имеет правового значения, так как разрешение этого вопроса не отнесено к компетенции суда.

Кодекс принят и введён в действие в соответствии с требованиями Основ; нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, его положения, на которые ссылался Акимов Г.Б. в суде первой и апелляционной инстанций, не противоречат.

То обстоятельство, что суд первой инстанции, отклонив ходатайства административного истца о привлечении в качестве специалиста представителя Федеральной службы по труду и занятости и об отложении судебного заседания в связи с направлением административным ответчиком по данному административному делу запросов о предоставлении статистических данных о количестве дисциплинарных дел в отношении нотариусов, не сослался на данные ходатайства в решении, не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения, так как такие сведения в силу статьи 180 Кодекса

административного судопроизводства Российской Федерации к числу обязательных к указанию в решении суда не отнесены. Ходатайства обсуждались судом в установленном порядке и обоснованно оставлены без удовлетворения, как не имеющие значения для рассмотрения и разрешения данного административного дела.

Утверждение административного истца о том, что суд первой инстанции отказал в удовлетворении названных выше ходатайств без указания мотивов, по которым он пришёл к такому решению, противоречит содержанию протокола судебного заседания, в котором в соответствии с требованиями статьи 205 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации эти мотивы в полной мере отражены (л.д. 119–120). Участвующие в судебном заседании суда первой инстанции Акимов Г.Б. и его представитель Темир-Булатова А.А. замечания на протокол судебного заседания не подавали.

Указания в апелляционной жалобе на необоснованность обжалованного решения суда ошибочны, поскольку при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Акимова Глеба Борисовича – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

Т.Е. Корчашкина