

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сапсалева Ивана Кузьмича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 части первой статьи 2 и части седьмой статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате

Определение · № 1144-О · от 12.05.2016 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Сапсалева Ивана Кузьмича на нарушение его конституционных прав
положениями пункта 3 части первой статьи 2 и части седьмой статьи
12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате
город Санкт-Петербург 12 мая 2016 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе заместителя Председателя С.П.Маврина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина И.К.Сапсалева,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин И.К.Сапсалев оспаривает конституционность положений пункта 3 части первой статьи 2 и части седьмой статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, согласно которым нотариусом в Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации не старше семидесяти пяти лет, а достижение лицом, замещающим должность нотариуса, семидесятипятилетнего возраста является самостоятельным основанием для сложения им полномочий во внесудебном порядке. Как следует из представленных материалов, приказом Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по городу Москве от 12 августа 2015 года И.К.Сапсалев, 1938 года рождения, назначенный 9 сентября 1998 года нотариусом города Москвы, занимающимся частной практикой, в связи с достижением в 2013 году семидесятипятилетнего возраста был освобожден от занимаемой должности.

Решением Гагаринского районного суда города Москвы от 28 октября 2015 года, оставленным без изменения Московским городским судом (апелляционное определение от 12 февраля 2016 года), в удовлетворении требований И.К.Сапсалева о признании названного приказа незаконным, восстановлении полномочий нотариуса и восстановлении в должности было отказано.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения в их взаимосвязи, предусматривающие предельный возраст для занятия должности нотариуса, занимающегося частной практикой (в отличие, в частности, от адвокатов, к которым не предъявляются аналогичные требования), противоречат статьям 15 (части 1 и 2), 19 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку неправомерно ограничивают его трудовые права, нарушают общеправовой принцип равенства и не учитывают правила о действии закона во времени.

2. Согласно Основам законодательства Российской Федерации о нотариате (утверждены Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 февраля 1993 года № 4462-1) нотариат в Российской Федерации призван путем совершения нотариусами предусмотренных

законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации обеспечивать в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и данными Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц (статья 1). Это соотносится с конституционными положениями о том, что в Российской Федерации как правовом государстве гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина, каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, правовое регулирование нотариата как одного из институтов оказания квалифицированной юридической помощи относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 45, часть 1; статья 48, часть 1; статья 72, пункты "б", "л" части 1, Конституции Российской Федерации).

Учитывая данные конституционные положения, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указывал, что государство в целях обеспечения конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь обязано устанавливать профессиональные и иные квалификационные требования к лицам, оказывающим различные виды юридической помощи; к компетенции законодателя относится и определение условий допуска тех или иных лиц к профессиональной юридической деятельности с учетом ее публичной значимости (Определение от 28 января 2016 года № 198-О); соответственно, осуществление нотариальных функций от имени государства в указанных целях предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает предъявление к ним особых (повышенных) требований, с тем чтобы обеспечить независимое, объективное и беспристрастное исполнение ими публичных функций на основании закона, что, как следует из статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, является одной из основных гарантий нотариальной деятельности (Определение от 2 июля 2015 года № 1523-О).

3. В результате изменений законодательства, имевших место в 2013 - 2015 годах, были существенно расширены полномочия нотариусов и определено место нотариата в механизме защиты прав и свобод граждан. В частности, статьей 55 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 457-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" нотариусам было предоставлено право совершать такое нотариальное действие, как проверка принадлежности имущества лицу, его отчуждающему или закладывающему, при удостоверении сделок, направленных на отчуждение или залог имущества, права на которое подлежат государственной регистрации, а введенной тем же Федеральным законом в статью 61 ГПК Российской Федерации частью пятой закреплено, что обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания, если подлинность нотариально оформленного документа не опровергнута в порядке статьи 186 данного Кодекса или не установлено существенное нарушение порядка совершения нотариального действия.

Названные и иные изменения обусловили потребность в закреплении более высоких требований к лицам, осуществляющим нотариальную деятельность в государственных нотариальных конторах, и нотариусам, занимающимся частной практикой, с целью максимальной защиты прав и законных интересов граждан. Так, статья 2 "Нотариус в Российской Федерации" Основ законодательства Российской Федерации о нотариате Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 457-ФЗ была дополнена положениями, касающимися как квалификационных условий осуществления лицом нотариальной деятельности, так и условия о предельном возрасте нотариуса.

3.1. Оценивая оспариваемые И.К.Сапсалевым законоположения исходя из их места в системе норм, во взаимосвязи с иными нормативными положениями и с учетом тенденций развития законодательного регулирования в данной сфере (часть вторая статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), Конституционный Суд Российской Федерации, не ставя под сомнение осуществленные законодательные изменения в силу

презумпции их конституционности, отмечает, что положения пункта 3 части первой статьи 2 и части седьмой статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате являются частью комплекса мер, направленных на достижение высокого уровня профессионализма и избежание ошибок при совершении нотариальных действий.

Следует также учитывать, что в системе действующего правового регулирования ограничения возможности занимать определенные должности в связи с достижением предельного возраста предусмотрены в отношении широкого круга субъектов, осуществляющих публично значимые функции, и призваны, не умаляя значения жизненного опыта, профессиональной компетентности, иных деловых качеств, приобретаемых человеком с годами, обеспечить наилучшее соответствие психофизических характеристик лица (концентрация внимания, память, способность к восприятию новых технологий и др.) характеру выполняемой им работы.

В частности, возрастной предел составляет, по общему правилу, шестьдесят пять лет для государственных гражданских служащих (статья 4 Федерального закона от 23 мая 2016 года № 143-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан") и семьдесят лет для судей (пункт 1 статьи 11 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации"), т.е. данные ограничения являются более строгими, чем оспариваемые заявителем. Семидесятипятилетний возраст для занятия нотариальной деятельностью существенно превышает и общий пенсионный возраст (на настоящий момент 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), по достижении которого лицо считается нетрудоспособным (хотя и не утрачивает права работать).

В условиях, когда количество должностей нотариусов в нотариальном округе ограничено и определяется, исходя из численности населения в каждом нотариальном округе, в порядке, утвержденном федеральным органом юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой (часть вторая статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 26 ноября 2008 года № 275), а пребывание лица в должности нотариуса не обусловлено каким-либо сроком, избранный федеральным законодателем вариант правового регулирования, способствующий обеспечению равного доступа к нотариальной деятельности, не может рассматриваться как необоснованный.

3.2. Конституционный Суд Российской Федерации, признавая недопустимым расторжение трудового договора с работником по такому формальному основанию, как достижение пенсионного возраста, при наличии права на полную пенсию по старости, вместе с тем не исключил саму возможность установления возрастного критерия для прекращения трудовых отношений, если это связано с характером выполняемой работы и основано на предъявляемых к ней специфических (квалификационных) требованиях (Определение от 25 марта 1999 года № 41-О).

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что введение предельного возраста для нахождения на государственной должности, должности государственной службы, как обусловленное спецификой профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, не может расцениваться в качестве дискриминационного ограничения конституционных прав (Постановление от 6 июня 1995 года № 7-П; Определение от 3 октября 2002 года № 233-О); специфическим признаком нотариальной деятельности является совершение нотариальных действий от имени государства, чем гарантируется доказательственная сила и публичное признание нотариально оформленных документов, предопределяется специальный публично-правовой статус нотариусов и обуславливается необходимость регулирования количества должностей нотариусов в нотариальном округе (определения от 19 февраля 1996 года № 4-О и от 14 июля 2011 года № 950-О-О).

Сравнивая статусные публично-правовые характеристики таких категорий самозанятых граждан, как нотариусы, занимающиеся частной практикой, и адвокаты, и отмечая, что деятельность

нотариуса и адвоката не является предпринимательской и имеет своей основной задачей оказание на профессиональной основе квалифицированной юридической помощи в целях защиты прав, свобод и интересов граждан, Конституционный Суд Российской Федерации обращал внимание на то, что при всей схожести таких характеристик не исключается возможность социально оправданной дифференциации в правовом регулировании отношений с их участием (определения от 6 июня 2002 года № 116-О и от 11 июля 2006 года № 349-О).

В силу названных и иных содержательных различий в правовом регулировании нотариата и адвокатуры различный подход законодателя к установлению возрастного предела для занятия должности нотариуса и для обладания адвокатским статусом нельзя, вопреки утверждению заявителя, признать необоснованным и посягающим на конституционные положения о равенстве и запрете дискриминации.

3.3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, действие закона, по общему правилу, распространяется на отношения, права и обязанности, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, возникшие до введения соответствующих норм в действие, т.е. придать закону обратную силу (ретроактивность), либо, напротив, допустить в определенных случаях возможность применения утративших силу норм (ультраактивность) (Постановление от 22 апреля 2014 года № 12-П; определения от 18 января 2005 года № 7-О, от 29 января 2015 года № 211-О и др.).

Принимая во внимание, что правоотношения, связанные с занятием нотариусом своей должности, являются по своему характеру длящимися и формально бессрочными, оспариваемое правовое регулирование - в силу преследуемых конституционно значимых целей и необходимости соблюдения принципа равенства применительно ко всем нотариусам независимо от времени занятия ими своей должности - не может рассматриваться как выходящее за пределы дискреции законодателя. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что внесение изменений в действующее правовое регулирование, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должно осуществляться с соблюдением принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а в случае необходимости - предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 15 февраля 2016 года № 3-П; определения от 16 июля 2013 года № 1071-О, от 22 декабря 2015 года № 2991-О и др.).

Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 457-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" было предусмотрено, что положения Основ законодательства Российской Федерации о нотариате в части установления для нотариусов возрастного предела в семьдесят пять лет применяются по истечении тридцати дней после дня вступления в силу утвержденных Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Федеральной нотариальной палатой порядка и сроков сложения полномочий нотариуса, достигшего семидесятипятилетнего возраста, а также проведения конкурса для назначения на освободившуюся в этом случае должность, которые, в свою очередь, подлежали утверждению до 1 октября 2015 года (части 4 и 5 статьи 11). Соответствующий нормативный правовой акт был утвержден приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 июня 2015 года № 157 согласно решению Федеральной нотариальной палаты от 18 мая 2015 года и начал применяться с 11 августа 2015 года (письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 19 ноября 2015 года № 12-134375).

Следовательно, с момента принятия названного Федерального закона и до начала его применения прошло в общей сложности более семи месяцев, в течение которых нотариусы, достигшие возраста семидесяти пяти лет, могли адаптироваться к новым правилам, в частности избрать для себя иной

подходящий род деятельности по юридической специальности, не предполагающий возрастных ограничений.

Таким образом, оспариваемыми в жалобе законоположениями конституционные права И.К.Сапсалева не были нарушены, а потому его жалоба, как не отвечающая критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята им к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сапсалева Ивана Кузьмича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Заместитель Председателя

Конституционного Суда

Российской Федерации С.П.Маврин

№ 1144-О