

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчинникова Андрея Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 6 и 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате

Определение · № 1523-О · от 02.07.2015 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Овчинникова Андрея Александровича на нарушение его конституционных

прав положениями статей 6 и 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате

город Санкт-Петербург 2 июля 2015 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, 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, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи О.С.Хохряковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданина А.А.Овчинникова,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.А.Овчинников оспаривает конституционность следующих положений Основ законодательства Российской Федерации о нотариате:

абзаца второго статьи 6 (в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 29 декабря 2014 года N 457-ФЗ), согласно которому нотариус не вправе заниматься самостоятельной предпринимательской и никакой иной деятельностью, кроме нотариальной, научной и преподавательской;

статьи 23, предусматривающей, что источником финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, являются денежные средства, полученные им за совершение нотариальных действий и оказание услуг правового и технического характера, другие финансовые поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации; денежные средства, полученные нотариусом, занимающимся частной практикой, после уплаты налогов, других обязательных платежей поступают в собственность нотариуса; нотариус, занимающийся частной практикой, вправе открыть расчетный и другие счета, в том числе валютный, в любом банке; денежные средства и ценные бумаги, внесенные в депозит нотариуса, занимающегося частной практикой, не являются доходом нотариуса и не поступают в его собственность; обращение взыскания на них по долгам нотариуса не допускается.

Как следует из жалобы и представленных материалов, решением Лысковского районного суда Нижегородской области от 14 апреля 2014 года заявитель по иску некоммерческой организации "Нижегородская нотариальная палата" был лишен лицензии на занятие нотариальной деятельностью в связи с нарушениями законодательства о нотариате. Основанием для обращения в суд с данным иском послужили факты неоднократного привлечения А.А.Овчинникова к дисциплинарной ответственности в период с октября 2012 года по май 2013 года за дисциплинарные проступки, совершенные им при осуществлении профессиональной деятельности, а также то обстоятельство, что заявитель сдавал в аренду ФГУП "Ростехинвентаризация - Федеральное БТИ" принадлежащую ему на праве собственности часть нежилого здания, в котором

располагалась его нотариальная контора, что, по мнению истца, является нарушением требований статей 6 и 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате. Удовлетворяя иск, суд, отметив, в частности, что источником финансовых поступлений для нотариуса может быть только деятельность в качестве нотариуса, научная и преподавательская деятельность, не согласился с доводами заявителя, утверждавшего в числе прочего, что названные нормы не ограничивают нотариуса в реализации его имущественных прав и распоряжении поступившим от их реализации доходом, как это прямо предусмотрено статьей 8 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате. Наличие у заявителя права владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом не означает, по мнению суда, что он вправе, имея статус нотариуса, извлекать доходы из принадлежащего ему имущества.

Данное решение было оставлено без изменения судом апелляционной инстанции. В передаче кассационных жалоб для рассмотрения в заседаниях судов кассационной инстанции, в том числе Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, А.А.Овчинникову отказано. Письмом заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации заявитель уведомлен о том, что оснований для отмены определения судьи Верховного Суда Российской Федерации об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции не имеется.

По мнению заявителя, положения абзаца второго статьи 6 и статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате не соответствуют статьям 17 (части 1 и 3), 35 (части 1 и 2) и 55 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не позволяют нотариусу распоряжаться своим личным имуществом и получать от этого доходы под угрозой лишения права на занятие нотариальной деятельностью.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные А.А.Овчинниковым материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

2.1. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации, являющейся правовым государством, гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина, каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 1, часть 1; статья 45, часть 1; статья 48, часть 1). При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, государство, обеспечивая получение гражданами именно квалифицированной юридической помощи, обязано устанавливать с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования к лицам, оказывающим различные виды юридической помощи; к компетенции законодателя относится и определение соответствующих условий допуска тех или иных лиц к профессиональной юридической деятельности с учетом ее публичной значимости (Постановление от 28 января 1997 года N 2-П).

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

Нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли (часть шестая названной статьи); такая деятельность носит публично-правовой характер, а нотариальные действия, совершаемые как государственными, так и частными нотариусами от имени Российской Федерации, являются публично значимыми действиями (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 года N 15-П и Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2006 года N 349-О).

Должностные обязанности нотариуса предполагают его участие в оформлении правовых отношений

путем объективного и беспристрастного консультирования их участников, составления и удостоверения документов, приобретающих в результате этого официальный характер, что обеспечивает участникам гражданско-правовых отношений квалифицированную юридическую помощь, правовую стабильность, защиту прав и законных интересов, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Юридически безупречное, основанное на высоких морально-этических принципах исполнение нотариусом своих обязанностей делает его деятельность неотъемлемым элементом справедливой и эффективной правовой системы, демократического правового государства (пункт 3 раздела I Профессионального кодекса нотариусов Российской Федерации, принятого 18 апреля 2001 года собранием представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации).

Таким образом, осуществление нотариальных функций от имени государства в целях обеспечения конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает предъявление к ним особых (повышенных) требований, с тем чтобы обеспечить независимое, объективное и беспристрастное исполнение нотариусами публичных функций на основании закона, что, как следует из статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, является одной из основных гарантий нотариальной деятельности.

2.2. Одним из таких требований, связанных с приобретением статуса нотариуса, является вытекающий из статей 6 (как в редакции Федерального закона от 29 декабря 2014 года N 457-ФЗ, так и в ранее действовавшей редакции) и 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате и нашедший также отражение в разделе VIII Профессионального кодекса нотариусов Российской Федерации запрет нотариусу заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, а также быть посредником при заключении договоров.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации применительно к различным видам деятельности по отправлению публичных функций, гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (определения от 1 декабря 1999 года N 219-О, от 7 декабря 2001 года N 256-О, от 20 октября 2005 года N 378-О и от 5 марта 2009 года N 377-О-О).

Вместе с тем устанавливаемые законодателем ограничения прав и свобод, в том числе связанные со статусом нотариуса и осуществлением нотариальной деятельности от имени государства, в силу статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допустимы только в целях защиты конституционных ценностей на основе принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве и не должны искажать основное содержание конституционных прав и свобод и посягать на само их существо; вводя федеральным законом ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями, государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры (средства). Указанные требования - по их смыслу во взаимосвязи с предписаниями статьи 18 Конституции Российской Федерации - обращены не только к законодателю, но и к правоприменителям (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2012 года N 34-П).

Предусмотренный оспариваемыми нормами Основ законодательства Российской Федерации о нотариате запрет заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, направлен на обеспечение независимости нотариуса при осуществлении возложенных на него полномочий: с одной стороны, ограждая его от неправомерного влияния, которое может быть на него оказано в связи с осуществлением иной, помимо нотариальной, оплачиваемой деятельности, а с другой -

препятствуя использованию им своего должностного положения в ущерб интересам обратившихся к нему граждан (юридических лиц), а также интересам нотариального сообщества, в целях извлечения выгод для себя или иных лиц, данный запрет преследует правомерную цель исключить конфликт интересов, гарантировать объективность и беспристрастность нотариуса при совершении нотариальных действий, а также их законность и, в конечном счете, не допустить нарушения конституционных принципов юридического равенства и верховенства права.

Таким образом, будучи установленным в конституционно значимых целях и отвечая конституционно-правовому предназначению нотариальной деятельности, сам по себе запрет на занятие предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, не может расцениваться как нарушающий какие-либо конституционные права.

2.3. В системе действующего правового регулирования запрет заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности, установлен в отношении широкого круга субъектов, осуществляющих публичные функции, в частности членов обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации (часть 3 статьи 97 Конституции Российской Федерации, пункт "в" части первой статьи 4 Федерального закона от 8 мая 1994 года N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"), судей (подпункты 4 и 5 пункта 3 статьи 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года N 3132-I "О статусе судей Российской Федерации"), ряда иных лиц (пункты 2 и 3 части 3 статьи 12-1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", статья 40-2 Федерального закона от 17 января 1992 года N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации", пункты 2 и 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации").

При этом нормативные положения, в основе своей аналогичные тем, которые оспаривает заявитель, а именно положения пункта "в" части первой статьи 4 Федерального закона от 8 мая 1994 года N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", в соответствии с которыми полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно, в частности, в случаях вхождения их в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления ими предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, ранее уже являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 27 декабря 2012 года N 34-П.

В названном Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что положение закона, не допускающее вхождения депутата Государственной Думы в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации, осуществления им предпринимательской или другой оплачиваемой деятельности, по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, будучи направленным на предотвращение конфликта интересов и обеспечение принципа независимости парламентария, означает, в частности, что депутат Государственной Думы не вправе участвовать в предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическим лицом, или осуществлять предпринимательскую деятельность самостоятельно - как она определяется в соответствии с гражданским законодательством.

При этом, раскрывая содержание названного запрета в части указания на "оплачиваемую деятельность", Конституционный Суд Российской Федерации, кроме того, указал, что несовместимая в силу статьи 97 (часть 3) Конституции Российской Федерации с мандатом депутата Государственной Думы другая - помимо депутатской, которую парламентарии осуществляют на

профессиональной постоянной основе, - оплачиваемая деятельность (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности) не сводится с точки зрения ее юридической квалификации в действующем правовом регулировании в его системном единстве исключительно к работе в рамках трудового договора (служебного контракта), в том числе на государственной или муниципальной службе, либо гражданско-правовых договоров, связанных с выполнением работ, оказанием услуг, но подразумевает и другую не запрещенную законом направленную на получение дохода экономическую деятельность, включая предпринимательскую, занятие которой может привести к коллизии имущественных интересов депутата и публичных интересов. При этом квалификация оплачиваемой деятельности как предпринимательской требует обращения к соответствующим положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу статьи 2 которого предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (абзац третий пункта 1). Поскольку в силу статьи 23 данного Кодекса при несоблюдении обязанности пройти государственную регистрацию в качестве индивидуального предпринимателя гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, не вправе ссылаться в отношении заключенных им сделок на то, что он не является предпринимателем, отсутствие государственной регистрации само по себе не означает, что деятельность гражданина не может быть квалифицирована в качестве предпринимательской, если по своей сути она фактически является таковой.

Таким образом, приведенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации ориентирует правоприменителя на то, чтобы при оценке оплачиваемой деятельности как несовместимой с соответствующим публичным статусом учитывались, в частности, такие установленные гражданским законодательством критерии, как самостоятельность, рисковый характер, систематичность, предмет этой деятельности и юридические основания ее осуществления, возможность конфликта частных интересов лица, для которого устанавливаются соответствующие ограничения, и публичных интересов.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в рамках предмета рассмотрения по вышеназванному делу не констатировал, что соответствующий запрет носит абсолютный характер и во всех случаях запрещает члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы извлекать доход от распоряжения своим имуществом и, следовательно, если такая деятельность по своим параметрам, определяемым в соответствии с гражданским законодательством, явно не является предпринимательской и не влечет за собой возникновение конфликта интересов, она может быть признана допустимой.

Подобный подход к интерпретации ограничений, связанных с предпринимательской деятельностью, нашел отражение в Кодексе судейской этики (утвержден VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 года): статья 19 данного Кодекса, воспроизводя предписание подпункта 4 пункта 3 статьи 3 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", в соответствии с которым судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы, вместе с тем предусматривает, что судья может инвестировать средства и распоряжаться своим имуществом, включая недвижимость, а также извлекать прибыль из других источников, например, от сдачи недвижимости в аренду, если только эта деятельность не предполагает использование судейского статуса (пункты 1 и 2).

Соответственно, нет оснований полагать, что в отношении нотариусов запрет занятия предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью в системе действующего правового регулирования должен трактоваться иным образом, более широко (иметь иное содержание), чем, в частности, в отношении судей.

Таким образом, сами по себе оспариваемые законоположения с учетом сохраняющих силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не могут расцениваться как нарушающие конституционные права граждан, имеющих статус нотариуса. Установление же соответствия осуществляемой нотариусом деятельности по использованию принадлежащего ему на праве собственности имущества критериям предпринимательской или иной оплачиваемой деятельности, которая является несовместимой со статусом нотариуса, во всяком случае требует исследования и оценки фактических обстоятельств конкретного дела, что составляет прерогативу судов общей юрисдикции и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3. Как видно из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, предполагаемое нарушение А.А.Овчинниковым запрета, установленного статьей 6 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, являлось лишь одним из оснований для постановки вопроса о лишении его права заниматься нотариальной деятельностью.

Из текста состоявшихся по делу заявителя судебных постановлений следует, что обращение в суд некоммерческой организации "Нотариальная палата Нижегородской области" с соответствующим иском было обусловлено прежде всего неоднократными дисциплинарными проступками, совершенными заявителем в ходе осуществления профессиональной деятельности, неоднократным привлечением его к дисциплинарной ответственности в течение одного года (так, дважды - в октябре 2012 года и в мае 2013 года - к нему применялось дисциплинарное взыскание в виде строгого выговора).

В частности, в ходе проверок профессиональной деятельности А.А.Овчинникова, состоявшихся в апреле 2013 года, основаниями для производства которых послужили в том числе заявления ряда граждан в органы прокуратуры, были выявлены многочисленные нарушения заявителем Правил нотариального делопроизводства (утверждены решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 17 декабря 2012 года, приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 16 апреля 2014 года N 78), Методических рекомендаций по совершению отдельных видов нотариальных действий нотариусами Российской Федерации (утверждены приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 15 марта 2000 года N 91), положений статьи 46 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, касающихся совершения удостоверительных надписей и выдачи свидетельств, правил внутрикорпоративного локального нормативного акта, а также наличие в текстах документов юридически некорректных формулировок, не соответствующих положениям Гражданского кодекса Российской Федерации.

При этом судом кассационной инстанции Нижегородского областного суда были приняты во внимание доводы заявителя о недопущении им деятельности, несовместимой со статусом нотариуса. Как указано в определении судьи Нижегородского областного суда от 2 декабря 2014 года об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции, доводы о том, что нотариус вправе сдавать имущество в аренду, в связи с чем нарушений требований статьи 6 Основ законодательства о нотариате А.А.Овчинниковым не допущено, подлежат отклонению, поскольку "данное обстоятельство являлось только одним из оснований, послуживших поводом для обращения некоммерческой организации "Нижегородская нотариальная палата" в суд с ходатайством о лишении ответчика права заниматься нотариальной деятельностью; факты неоднократного совершения дисциплинарных проступков ответчиком не опровергнуты, оснований полагать их недостаточными для удовлетворения ходатайства о лишении права заниматься нотариальной деятельностью не имеется".

Следовательно, установление факта сдачи заявителем нежилого помещения в аренду не являлось определяющим при решении вопроса о лишении его права заниматься нотариальной деятельностью и, соответственно, отсутствуют основания для вывода о том, что лишение А.А.Овчинникова статуса

нотариуса, с чем заявитель связывает нарушение своих конституционных прав, непосредственно было обусловлено применением к нему оспариваемых законоположений. При таких обстоятельствах положения абзаца второго статьи 6 и статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя в его конкретном деле в указанном им аспекте, а потому его жалоба не может быть признана допустимой. 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 Овчинникова Андрея Александровича, 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".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 1523-О