Коробейникова Татьяна Станиславовна – доцент кафедры гражданского права ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск). Тел.: (4212) 31 59 75

T.S. Korobeynikova

Accomplishment of the notarial actions by the officials of the organ of the local self-guidance

In this article the author analyses the normative legal acts, regulating the local self-government body officials activity on notarial action accomplishment.

Besides, the author emphasizes the legal regulations gaps of this social relationship sphere.

Keywords: notarial actions, local self-government body, law enforcement, commitment rules, draft law.

Совершение нотариальных действий должностными лицами органа местного самоуправления

В статье автор анализирует нормативные правовые акты, регулирующие деятельность должностных лиц органа местного самоуправления по совершению нотариальных действий. Кроме этого, автором выделены отдельные пробелы правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Ключевые слова: нотариальные действия, органы местного самоуправления, правоприменительная деятельность, правила совершения, законопроект.

В соответствии со ст. 14.1 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения имеют право совершать отдельные нотариальные действия в случае отсутствия в поселении нотариуса.

В п. 7 ст. 1125 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) также упоминается о возможности совершения нотариального действия (удостоверения завещаний) должностными лицами органов местного самоуправления в случае отсутствия в населенном пункте нотариуса.

Легального определения понятия «нотариальное действие» в действующих нормативных актах не содержится.

Исходя из содержания Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (далее – Основы) Г.Г. Черемных делает вывод, что нотариальное действие – это совершаемое в соответствии со строго определенным законодательством порядком от имени Российской Федерации действие нотариуса или уполномоченного должностного лица по совершению

имеющего юридическое значение акта, направленного на защиту прав и законных интересов субъектов в сфере бесспорной юрисдикции [1].

Нотариальные действия обладают следующими основными признаками:

1) нотариальные действия совершаются от имени Российской Федерации;

2) нотариальные действия могут совершаться только специальными, определенными федеральным законом субъектами;

3) нотариальное действие должно быть предусмотрено законом. Перечень нотариальных действий, предусмотренных ст. 35 – 38 Основ, является открытым, поскольку законодательными актами Российской Федерации могут быть предусмотрены и иные нотариальные действия;

4) нотариальные действия совершаются в соответствии со специальной, строго регламентированной законом процедурой;

5) содержание нотариального действия должно соответствовать требованиям действующего законодательства;

6) нотариальное действие признается совершенным после уплаты государственной пошлины или суммы (согласно тарифу).

Необходимо отметить, что долгое время в законодательных актах однозначно не был решен существующий в практике вопрос о возможности совершения нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления.

Ряд исследователей, в частности В.В. Долинская, К.Б. Ярошенко и др., не ставили под сомнение возможность совершения должностными лицами органов местного самоуправления отдельных нотариальных действий [2, 3].

Президиум Верховного суда РФ 7 апреля 2004 г. утвердил официальный ответ на вопрос о том, вправе ли должностные лица органов местного самоуправления совершать нотариальные действия. Так, в Обзоре законодательства и судебной практики за четвертый квартал 2003 г. было сказано, что должностные лица органов местного самоуправления вправе совершать нотариальные действия в населенных пунктах, где отсутствует нотариус [4].

В то же время, нельзя не отметить тот факт, что большинство исследователей придерживались отрицательного мнения – должностные лица органов местного самоуправления не имеют права совершать нотариальные действия, поскольку не принят соответствующий федеральный закон, наделяющий органы местного самоуправления и его должностных лиц определенным объемом нотариальной компетенции [5, 6].

Верховный суд РФ в отдельных определениях занимал аналогичную позицию. Так, в Верховном суде РФ рассматривалось дело №510г03-14 по заявлению прокурора Алтайского края о признании недействующим Закона Алтайского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по совершению нотариальных действий». В Определении от 23 мая 2003 г. судебная коллегия по гражданским делам указала следующее: «В пункте 1 Инструкции о порядке

совершения нотариальных действий должностными лицами органов исполнительной власти, утвержденной 19 марта 1996 г. и зарегистрированной Министерством юстиции Российской Федерации 19 марта 1996 г. №1055, приведен перечень нотариальных действий, установленный ст. 37 Основ законодательства о нотариате, которые могут быть совершены должностными лицами органов исполнительной власти. В соответствии с п. 7 названной инструкции, нотариальные действия, указанные в п. 1 инструкции, могут быть совершены в любом органе государственной власти должностным лицом, уполномоченным на совершение нотариальных действий, за исключением подпункта 3 (принятие мер к охране наследственного имущества).

Таким образом, в указанной инструкции уточнено, что перечисленные нотариальные действия совершаются должностным лицом органа государственной власти. А поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то они не могут совершать вышеназванные нотариальные действия от имени Российской Федерации» [7].

Противоречивость позиции Верховного суда, изложенной в указанном ранее Обзоре законодательства и вышеупомянутом определении, не способствовала единообразию судебной практики и приводила к принятию незаконных решений.

Окончательному решению данного вопроса послужило принятие 29 декабря 2006 года Федерального закона №258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Данным нормативным правовым актом были внесены изменения в ст. 37 Основ и ст. 14.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие, что, в случае отсутствия в поселении нотариуса, право совершать нотариальные действия имеют глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо органа местного самоуправления поселения. Указанное положение вступило в силу с 15 января 2008 года.

Порядок совершения нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселений определен Инструкцией "О порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами органов местного самоуправления поселений", утвержденной Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. №256 (далее – Инструкция) [8].

Согласно Инструкции, главы местных администраций поселений и специально уполномоченные должностные лица, в соответствии со ст. 37 Основ, в случае отсутствия в поселении нотариуса, имеют право совершать следующие нотариальные действия:

1) удостоверять завещания;

2) удостоверять доверенности;

3) принимать меры по охране наследственного имущества и, в случае необходимости, меры по управлению им;

4) свидетельствовать верность копий документов и выписок из них;

5) свидетельствовать подлинность подписи на документах.

Законодательными актами Российской Федерации на должностных лиц местного самоуправления может быть возложено совершение и иных нотариальных действий.

Критерием отсутствия в поселении нотариуса является отсутствие записи в реестре государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой о нотариусе, обслуживающем нотариальный округ, в состав которого входит поселение. Данный реестр ведется в центральном аппарате Министерства юстиции РФ. При этом, на территориальные органы Министерства юстиции РФ возложена обязанность информировать органы местного самоуправления о персональном составе нотариусов, действующих на их территории.

В соответствии с Инструкцией, глава местной администрации поселения, в котором отсутствует нотариус, имеет право совершать нотариальные действия по должности. Решением главы местной администрации поселения, в котором отсутствует нотариус, совершение нотариальных действий может быть возложено на одно или нескольких должностных лиц местного самоуправления. К сожалению, Инструкция не называет, на каких лиц может быть возложено совершение нотариальных действий.

Информация о принятом решении должна быть доведена до сведения граждан, проживающих на территории поселения, территориального органа Федеральной регистрационной службы и Нотариальной палаты субъекта РФ.

При совершении нотариальных действий должностные лица местного самоуправления обязаны соблюдать тайну совершаемых нотариальных действий, в связи с чем им запрещается разглашать сведения, оглашать документы, которые стали им известны в связи с совершением нотариальных действий, в том числе и после прекращения полномочий или увольнения с муниципальной службы, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Суд может освободить должностное лицо местного самоуправления от обязанности сохранения тайны, если против него возбуждено уголовное дело в связи с совершением нотариального действия.

Правила о соблюдении тайны нотариальных действий распространяются также на лиц, которым стало известно (в связи с выполнением ими служебных обязанностей) о совершении нотариальных действий.

Должностные лица местного самоуправления обязаны оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий с тем,

чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред.

Нотариальное делопроизводство осуществляется должностными лицами местного самоуправления в соответствии с правилами нотариального делопроизводства, утверждаемыми Министерством юстиции РФ совместно с Федеральной нотариальной палатой. Нотариальное делопроизводство ведется на языке, предусмотренном законодательством РФ, республик в составе Российской Федерации, автономной области и автономных округов. Если обратившееся за совершением нотариального действия лицо не владеет языком, на котором ведется нотариальное делопроизводство, тексты оформленных документов должны быть переведены ему должностным лицом или переводчиком. При совершении нотариального действия должностным лицом местного самоуправления на документы проставляется собственноручная подпись указанного лица и оттиск печати местной администрации поселения. Таким образом, общие принципы и правила совершения нотариальных действий указанными должностными лицами соответствуют Основам законодательства РФ о нотариате.

В главе 3 Инструкции приведены правила совершения отдельных видов нотариальных действий, в частности: удостоверение завещаний; удостоверение доверенностей, о мерах, принимаемых по охране наследственного имущества и, в случае необходимости, по управлению им, свидетельствование подлинности подписи на документах.

С жалобой на действия должностных лиц, правомочных совершать нотариальные действия, может обратиться заинтересованное лицо – гражданин или юридическое лицо, – в отношении которого совершено нотариальное действие или которое получило отказ в его совершении.

Заявление о совершенном нотариальном действии или об отказе в его совершении рассматривается судом. Решение суда, которым удовлетворено заявление о совершенном нотариальном действии или об отказе в его совершении, отменяет совершенное действие или обязывает совершить такое действие (ст. ст. 311 – 312 ГПК РФ).

Налоговые доходы от государственной пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления, уполномоченными в соответствии с законодательными актами Российской Федерации на совершение нотариальных действий, зачисляются в 100% размере в бюджет поселения (ст. 61 Бюджетного кодекса РФ).

В случае причинения имущественного ущерба гражданину путем совершения действия, противоречащего закону, должностное лицо местного самоуправления несет ответственность в соответствии с законодательством. Так, для должностного лица предусмотрена дисциплинарная ответственность, в соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ. Если в совершенных действиях имеются признаки уголовного деяния (т. е. лицо использовало свои должностные полномочия и действовало исходя из корыстной или иной личной заинтересованности), то данное лицо может

быть привлечено к уголовной ответственности, на основании ст. 285 Уголовного кодекса РФ.

В соответствии со ст. 1069 ГК РФ, вред, причиненный гражданину в результате незаконных действий должностных лиц органов местного самоуправления, подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Согласно ст. 1071 ГК РФ, от имени казны выступают соответствующие финансовые органы.

Несмотря на массив нормативных правовых актов, регулирующих осуществление нотариальных действий должностными лицами органа местного самоуправления, следует согласиться с мнением специалистов [9, 10] о том, что правоприменительная деятельность ставит ряд важных вопросов.

Во-первых, нормативно не урегулированы вопросы, касающиеся квалификационных требований к должностным лицам, имеющим право совершать нотариальные действия. Отсутствие указания на то, что глава местного самоуправления или уполномоченное должностное лицо должны иметь высшее юридическое образование, приводит к тому, что совершать нотариальные действия может лицо, не обладающее необходимыми юридическими знаниями.

Во-вторых, нормативно не установлены требования к гражданству должностных лиц, имеющих право совершать нотариальные действия (в отличие от нотариусов).

В-третьих, отсутствует правовое регулирование вопросов осуществления контроля за исполнением должностными лицами профессиональных обязанностей при совершении ими нотариальных действий, в том числе не предусмотрена форма отчетности.

Кроме того, наделяя должностных лиц указанными полномочиями, законодатель не предусмотрел:

- постоянное хранение реестров совершенных нотариальных действий и завещаний, порядок их передачи от одного должностного лица другому в случае сложения полномочий;
- возложение обязанности по страхованию ущерба, причиненного нотариальными действиями, совершенными органами местного самоуправления с нарушением норм закона (нотариус же несет полную имущественную ответственность);
- процедуру систематизированного учета должностных лиц, совершающих отдельные виды нотариальных действий.

В связи с неурегулированностью этих и других аспектов совершения нотариальных действий наиболее серьезными и многочисленными, по мнению президента Нотариальной палаты Саратовской области Г.Ю. Николаевой, являются такие ошибки, как:

- нарушение тайны завещания, которая может быть раскрыта только после смерти завещателя и только ограниченному кругу лиц;
- неправильно взысканные тарифы;
- подмена одного нотариального действия другим;

- совершение не предусмотренных законодательством нотариальных действий;
- отсутствие подписей граждан в реестре регистрации нотариальных действий и на завещаниях, которые подлежат обязательному постоянному хранению [11].

Кроме того, на практике встречаются исходящие от органов местного самоуправления документы, не имеющие реестрового номера. Имеют место случаи оформления нотариальных документов, удостоверительные надписи на которых не соответствуют формам, либо такие надписи вообще отсутствуют. Не все уполномоченные на совершение нотариальных действий должностные лица осведомлены о порядке введения реестра для регистрации нотариальных действий и необходимости ведения алфавитной книги учета завещаний, книги учета нотариальных действий по принятию мер по охране наследственного имущества. Остается открытым вопрос хранения документов, оформленных должностными лицами органа местного самоуправления [12].

В связи с наличием указанных ошибок ректор Российской академии адвокатуры и нотариата Г.Б. Мирзоев предлагает отказаться от совершения нотариальных действий должностными лицами органа местного самоуправления, создавая мировые (нотариальные) участки по аналогии с мировыми судьями [9].

Эти и иные пробелы в правовом регулировании рассматриваемых отношений можно было бы решить путем принятия Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» в ближайшее время. При этом, необходимо отметить, что в Проекте Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» предлагается сохранить право совершать отдельные виды нотариальных действий за уполномоченными должностными лицами местного самоуправления, в случае отсутствия в поселении нотариуса [13].

Законопроект устанавливает требования к указанным должностным лицам о наличии образования, стажа работы, прохождении соответствующей подготовки, предусматривает контрольные функции Министерства юстиции Российской Федерации за совершением ими нотариальных действий.

Предлагается также предусмотреть ведение реестров лиц, наделенных правом совершать нотариальные действия, возложив обязанность по ведению реестра нотариусов и должностных лиц местного самоуправления на территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации.

Законопроектом предусмотрено решение вопроса о порядке возмещения ущерба, возникшего в результате совершения нотариального действия, указанными должностными лицами.

Также законопроектом предлагается отнести нотариальные архивы к федеральной собственности и предусмотреть обязанность органов местного самоуправления по временному хранению указанных архивов.

В связи с изложенным следует согласиться с мнением Н.В. Сучковой о том, что необходимо установить единые стандарты совершения

нотариальных действий для всех лиц их совершающих: нотариусов, должностных лиц местного самоуправления и консульских представительств [9]. Надлежащая урегулированность порядка совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений будет способствовать укреплению этого института права в современных условиях.

Литература и источники:

1. *Черемных, Г. Г. Нотариальные действия и основные правила их совершения / Г. Г. Черемных // Бюллетень нотариальной практики. – 2004. – № 5.*
2. *Долинская, В. В. Наследственное право Российской Федерации / В. В. Долинская. – М., 2002. – 215 с.*
3. *Ярошенко, К. Б. Новое законодательство о наследовании / К. Б. Ярошенко // Хозяйство и право. – 2002. – № 3. – С. 44 – 47.*
4. *Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за четвертый квартал 2003 г. : Обзор судебной практики Верховного суда РФ от 07.04.2004 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2004. – № 7.*
5. *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть третья (постатейный) / под. ред. Л. П. Ануфриевой. – М., 2004. – 458 с.*
6. *Настольная книга нотариуса. В 2 т. / Б. М. Гонгало [и др.]. – Т. II. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 624 с.*
7. *О признании недействующим Закона Алтайского края «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по совершению нотариальных действий» : Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 23 мая 2003 г. по делу № 510г03-14 // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru, свободный. – Загл. с экрана.*
8. *О порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений : Инструкция, утв. Приказом министра юстиции РФ от 27 декабря 2007 г. № 256 // Рос. газета. – 2008. – № 3. – 11 янв.*
9. *«Круглый стол» Комитета Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации по правовым и судебным вопросам на тему "Современное состояние нотариата в Российской Федерации и проблемы его реформирования" // Бюллетень нотариальной практики. – 2010. – № 2. – С. 2 – 25.*
10. *Сычев, О. М. Гражданско-правовой статус нотариусов, занимающихся частной практикой, и нотариальных палат в Российской Федерации / О. М. Сычёв // СПС КонсультантПлюс, 2009.*

11. http://www.notariat.ru/news/news_4078_2.aspx.

12. Якупова, С. Г. Нотариальное «благо» сельчан / С. Г. Якупова // Нотариус. – 2010. – № 6. – С. 2 – 4.

13. Концепция проекта Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» // Нотариус. – 2010. – № 1. – С. 10 – 16.