

Актуальные вопросы науки и практики

УДК 347.961

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНИЯ НОТАРИАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А. В. Афтахова

ФГБОУ ВПО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Проанализированы особенности совершения должностными лицами органов местного самоуправления отдельных нотариальных действий при отсутствии в соответствующем поселении нотариуса. Особое внимание уделяется материалам судебной практики. Рассматриваются основные проблемы, связанные с совершением нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления.

***Ключевые слова:** нотариат, нотариальное действие, глава местной администрации, должностное лицо органа местного самоуправления.*

Услуги нотариуса являются неотъемлемой частью современного гражданского оборота. Перечень сделок и других юридически значимых действий, совершаемых при обязательном участии нотариуса, постоянно расширяется с принятием новых законодательных актов. Безусловно, нотариус является гарантом законности и чистоты совершения данных сделок и действий, что облегчает задачу защиты своих прав и законных интересов при возникновении спорных ситуаций.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается порядка 170 тысяч населенных пунктов, часть из которых является малонаселенными или территориально удаленными от городских поселений. Очевидно, что обеспечить доступность нотариальных услуг для граждан, проживающих в таких населенных пунктах, в современных условиях, когда нотариусы не финансируются за счет государства, а находятся на самоокупаемости, практически невозможно.

В целях обеспечения прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи и доступности нотариальных услуг ст. 1 Основ законодательства о нотариате¹ (далее – Основы)

¹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1 (ред. от 03.07.2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

предусмотрено, что в случае, если в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте нет нотариуса, право совершать нотариальные действия имеют соответственно глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района.

Таким образом, правом на совершение нотариальных действий наделены следующие должностные лица муниципальной власти:

- глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения;

- глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района.

Документы, удостоверенные должностными лицами органов местного самоуправления, в этом случае являются нотариально удостоверенными документами и имеют равную юридическую силу по сравнению с документами, непосредственно удостоверенными нотариусом. Следовательно, данные документы рассматриваются судами не как приравненные к нотариальным (в соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ), а как нотариально удостоверенные. При этом следует обратить внимание, что в соответствии с ч. 5 ст. 61 Гражданского процессуального кодекса РФ, закрепляющей основания для освобождения от доказывания, обстоятельства, подтвержденные нотариусом при совершении нотариального действия, не требуют доказывания, если подлинность нотариально оформленного документа не опровергнута или не установлено существенное нарушение порядка совершения нотариального действия². Таким образом документы, нотариально удостоверенные должностными лицами органов местного самоуправления, не имеют повышенной доказательственной силы и рассматриваются судами наравне с иными письменными доказательствами.

При реализации должностными лицами органов местного самоуправления полномочий по совершению отдельных нотариальных действий существует целый ряд проблем, с которыми сталкиваются суды и правоприменители.

² Аналогичная норма внесена в ст. 69 Арбитражного процессуального кодекса РФ Федеральным законом от 29.12.2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

Исходя из положений ст. 1 Основ в администрации сельского поселения, а также в администрации муниципального района может быть несколько должностных лиц, уполномоченных на совершение нотариальных действий. При этом законодательством не урегулированы вопросы соотношения полномочий данных должностных лиц при одновременном обращении к ним за совершением нотариальных действий различных граждан. Можно предположить, что одновременное совершение нотариальных действий главой местной администрации и специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления допускается действующим законодательством. Данное обстоятельство порождает определенные проблемы и неточности при ведении реестра нотариальных действий, совершаемых должностными лицами органов местного самоуправления.

Кроме того, ст. 1 Основ содержит условие о том, что сведения о должностных лицах местного самоуправления, уполномоченных на совершение нотариальных действий, должны быть направлены в территориальный орган юстиции для учета. При этом отсутствие в органе юстиции подобных сведений при разрешении дел о правомерности совершения нотариального действия специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления не рассматривается судами как обстоятельство, имеющее правовое значение для дела, поскольку направление указанных сведений не находится в причинной связи с наличием у должностного лица указанных полномочий, а связано с информированием граждан о совершении указанных действий конкретным должностным лицом на соответствующей территории³.

Федеральным законом от 29.12.2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены существенные изменения в ст. 37 Основ, которая закрепляет перечень нотариальных действий, совершаемых главами местных администраций и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления. Наиболее существенным и значимым на практике, на наш взгляд, является введение дополнительного условия для совершения нотариального действия должностным лицом местного самоуправления: совершение нотариального действия возможно только для лиц, зарегистрированных по месту жительства или месту пребывания в населенных пунктах, расположенных на соответствующих территориях. Детальная правовая регламентация

³ Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 18 марта 2011 г. по делу № 33 - 3681/11. URL: <http://судебныерешения.рф/bsr/case/121639>.

данного вопроса устранила многие проблемы и злоупотребления, которые возникали со стороны недобросовестных участников гражданского оборота.

В соответствии со ст. 37 Основ должностные лица органов местного самоуправления в случае, если в соответствующем поселении отсутствует нотариус, имеют право на совершение следующих нотариальных действий:

- 1) удостоверение завещания;
- 2) удостоверение доверенности;
- 3) принятие мер по охране наследственного имущества и в случае необходимости управлению им;
- 4) свидетельствование верности копий документов и выписок из них;
- 5) свидетельствование подлинности подписи на документах;
- 6) удостоверение сведений о лицах в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
- 7) удостоверение факта нахождения гражданина в живых;
- 8) удостоверение тождественности собственноручной подписи инвалида по зрению, проживающего на территории соответствующего поселения или муниципального района, с факсимильным воспроизведением его собственноручной подписи;
- 9) удостоверение факта нахождения гражданина в определенном месте;
- 10) удостоверение тождественности гражданина с лицом, изображенным на фотографии;
- 11) удостоверение времени предъявления документов;
- 12) удостоверение равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе;
- 13) удостоверение равнозначности документа на бумажном носителе электронному документу.

Кроме того, указанным должностным лицам могут быть предоставлены полномочия по совершению иных нотариальных действий, т. е. указанный перечень не является исчерпывающим. В частности, п. 5 ст. 34 ФЗ от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁴ должностным лицам органов местного самоуправления предоставлено право на нотариальное удостоверение протокола регистрации членов группы избирателей при проведении собрания в поддержку самовыдвижения кандидата в случае, если в соответствующем поселении отсутствует нотариус.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

Комплексный анализ норм законодательства о нотариате позволяет сделать вывод о том, что перечень полномочий органов местного самоуправления, в том числе в сфере нотариата, постепенно расширяется. Вместе с тем возрастают требования к квалификации лиц, уполномоченных на совершение нотариальных действий. Практикующие нотариусы и суды обращают внимание на недостаточную юридическую грамотность сотрудников местных администраций, уполномоченных на совершение некоторых нотариальных действий. Квалификационные требования к должностным лицам органов местного самоуправления, которые уполномочены на совершение нотариальных действий, действующим законодательством не закреплены (несмотря на четкую правовую регламентацию данного вопроса в отношении нотариусов).

Рассматриваемой категории должностных лиц предоставлено право на совершение практически половины нотариальных действий, совершаемых нотариусами. Следовательно, данные лица должны обладать соответствующими правовыми знаниями, чтобы осмыслить суть нотариального действия, соответствие условий его совершения требованиям действующего законодательства, наличие полномочий на его совершение в каждой конкретной ситуации, а также разъяснить гражданам суть и последствия его совершения.

Наиболее востребованными на практике являются нотариальные действия по удостоверению копий документов и выписок из них, доверенностей и завещаний. Несмотря на внешнюю простоту данных действий, при их совершении должностными лицами местного самоуправления допускается большое количество неточностей. В частности, при удостоверении доверенности или завещания свидетельствуется подлинность подписи; при удостоверении доверенности в порядке передоверия перечень полномочий не совпадает с перечнем полномочий по основной доверенности; удостоверяемые документы подписываются ненадлежащим лицом и др.

Кроме того, получили распространение случаи, когда должностные лица выходят за пределы предоставленных им полномочий, удостоверяя сделки с недвижимым имуществом, совершая нотариальные действия за пределами нотариального округа⁵ и др. В судах рассматриваются случаи, когда нотариальное действие совершается должностным лицом органа местного самоуправления без предоставления последнему соответствующих полномочий в порядке, установленном действующим

⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 15.06.2016 г. по делу № 33-10951/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

законодательством РФ⁶. В круг обстоятельств, подлежащих исследованию при разрешении дел, связанных с оспариванием документов, нотариально удостоверенных должностными лицами органов местного самоуправления, включаются вопрос об отсутствии в соответствующем поселении нотариуса и наличии в этой связи полномочий у должностного лица органа местного самоуправления на совершение нотариального действия, а также факт регистрации заинтересованного лица на соответствующей территории по месту жительства. Дополнительно разбираются факты личной заинтересованности должностного лица в совершении нотариального действия.

Основная категория нарушений, безусловно, связана с порядком осуществления соответствующих нотариальных действий. К примеру, нотариальное удостоверение документа, подписываемого лицом – инвалидом по зрению, требует обязательного участия третьего лица (рукоприкладчика). Нарушение данного порядка влечет недействительность нотариально удостоверенного документа⁷.

На практике встречаются случаи, когда подпись на документе, подлежащая нотариальному удостоверению, проставляется без присутствия должностного лица, осуществляющего нотариальное действие. При этом судами дается правовая оценка данной ситуации. В случае, когда лицом в судебном заседании подтверждается факт собственноручного подписания документа, не отрицается факт ознакомления с его текстом и разъяснения последствий его подписания – документ, подпись на котором нотариально удостоверена должностным лицом органа местного самоуправления, признается действительным и порождающим соответствующие юридически значимые последствия⁸.

В целях предотвращения нарушений прав граждан и организаций, обращающихся за совершением нотариальных действий к должностным лицам местного самоуправления, а также повышения качества совершения нотариальных действий должностными лицами местного самоуправления и организации работы по совершению нотариальных действий Министерством юстиции РФ утвержден Порядок проведения территориальными органами Минюста России проверки совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и

⁶ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 06.06.2016 г. по делу № 33-9086/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 17.09.2015 г. № 33-14732/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 23.12.2015 г. по делу № 33-12531/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений или главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов⁹. Данный документ предусматривает возможность проведения внеплановой проверки совершения нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления. Основанием для проведения проверки являются информация о наличии нарушения законодательства РФ о нотариальной деятельности в действиях (бездействии) должностных лиц местного самоуправления, содержащаяся:

- в обращениях и жалобах граждан и организаций, поступивших в территориальный орган Минюста России;
- публикациях в средствах массовой информации;
- запросах Минюста России, обращениях и запросах других органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

На наш взгляд, введение данного вида контроля за деятельностью должностных лиц органов местного самоуправления в сфере нотариата позволит предотвратить возникновение судебных споров о законности совершения должностными лицами органов местного самоуправления отдельных нотариальных действий.

В заключение следует отметить, что принимаемые меры в сфере защиты прав и законных интересов граждан и организаций по обеспечению доступности и качества нотариальных услуг, по мнению законодателя, не являются достаточными и не отвечают современным потребностям общества. Сфера нотариата претерпевает постоянные изменения. Среди последних – создание специального фонда поддержки нотариата в труднодоступных и малонаселенных местностях¹⁰. Данный фонд формируется в том числе за счет взносов, поступающих в Федеральную нотариальную палату, в размере 50% нотариального тарифа, взимаемого за регистрацию уведомлений о залоге движимого имущества. Кроме того, Федеральная нотариальная палата ежегодно обязана формировать программу поддержки нотариата в труднодоступных и малонаселенных местностях.

Данное нововведение, безусловно, призвано обеспечить доступ граждан к качественным нотариальным услугам, а также развитие системы нотариата в Российской Федерации. Вместе с тем полностью

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 12. 21 марта.

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

исключить роль должностных лиц местного самоуправления в совершении нотариальных действий невозможно. Поэтому полагаем, что данный институт нуждается в дальнейшей правовой регламентации с учетом правоприменительной практики.

Список литературы

1. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1 (ред. от 03.07.2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс»

2. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;

3. Федеральный закон от 29.12.2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;

4. Приказ Минюста России от 22.01.2016 г. № 13 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Минюста России проверки совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений или главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов» // СПС «КонсультантПлюс».

SOME ISSUES OF THE NOTARIZATION BY THE OFFICE-HOLDERS OF THE LOCAL GOVERNMENT BODY

A. V. Aftakhova

Tver State University

The article is focused on the specific of the office-holder notarization of the local government body with notary officer absence in the certain location. A special focus is on case material. The main problems concerning the notarization by the office-holders of the local government body are analysed in this article.

Keywords: *notariate, notarial act, head of local administration, office-holder of the local government body.*

Об авторе

АФТАХОВА Александра Васильевна — кандидат философских наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: rizzh@bk.ru.

AFTANOVA Alexandra - Ph.D., assistant professor of civil procedure and law enforcement Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: rizzh@bk.ru

Афтахова А.В. Некоторые вопросы совершения нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 4. С. 62 – 70.