

О наделении должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями по совершению нотариальных действий



Тарас Калиниченко, нотариус Химкинского нотариального округа Московской области, член комиссии по международному сотрудничеству ФНП России, кандидат юридических наук, доцент факультета «Международное право» МГИМО (У)

Виктор Бочковенко, помощник Президента МоНП

Интересен вопрос о соотношении деятельности нотариуса и *должностного лица органа местного самоуправления.*

Основы законодательства РФ о нотариате предусматривают возможность осуществления нотариальных действий должностными лицами органов исполнительной власти. Согласно ст.1 Основ в случае отсутствия в населенном пункте нотариуса нотариальные действия совершают должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченные на совершение этих действий. Данное правило фактически повторяется в ч. 1 ст. 37 Основ.

Условием совершения нотариальных действий выступает отсутствие нотариуса в населенном пункте. Перечень нотариальных действий, осуществляемых должностными лицами органов исполнительной власти, ограничен.

На практике такого рода действия осуществляют должностные лица муниципальных органов, которые не являются государственными служащими. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем указанные органы могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Полномочия выборных и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

Таким образом, необходимо уточнить, наделено ли выборное или иное должностное лицо местного самоуправления, совершающее нотариальное действие, такими полномочиями. Практически все материальные и процессуальные действия, связанные с

указанными полномочиями, не отличаются от нотариальных, но назвать их нотариальными нельзя, поскольку должностные лица не имеют статуса нотариуса.

Между тем практика идет по другому пути. Так, приказом Министерства юстиции РФ от 27 декабря 2007 г. № 256 была утверждена Инструкция о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений и муниципальных районов. Согласно Инструкции 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 органов местного самоуправления.

Следует отметить, что запрет на одновременное совершение разных нотариальных действий и главой местной администрации поселения, и специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления поселений законодательством РФ не предусмотрен. При этом одно нотариальное действие совершается одним должностным лицом. Подпись под удостоверительной надписью проставляется тем должностным лицом, которым данное нотариальное действие совершено (подпись должна быть одна).

Право должностных лиц местного самоуправления совершать отдельные нотариальные действия в поселениях в случае отсутствия нотариуса установлено Федеральным законом от 25.12.2008 № 281-ФЗ, которым были внесены дополнения в статьи 1 и 37 Основ законодательства РФ о нотариате. С тех пор статья 37 Основ, содержащая перечень нотариальных действий, совершаемых должностными лицами поселений, дважды дополнялась. При этом если в 2008 году они вправе были совершать только 5 видов нотариальных действий, то к 2015 году это количество достигло 13. Все это позволяет утверждать о последовательной политике государства на расширение полномочий местного самоуправления, в том числе и в сфере нотариата.

С недавних пор должностные лица местного самоуправления включены в систему информационного обмена при формировании баз данных завещаний и доверенностей ЕИС. Так, федеральными законами от 21.12.2013 № 379-ФЗ и от 29.12.2014 № 457-ФЗ в их обязанности вменено сообщать сведения об удостоверенных и отмененных завещаниях и доверенностях в региональную нотариальную палату для последующей передачи данной информации в ЕИС. Следует особо подчеркнуть, что с 2015 года эти сведения должны передаваться должностными лицами только в форме электронного документа, подписанного квалифицированной электронной подписью, а ссылки на отсутствие в администрации поселения электронной подписи не могут признаваться обоснованными, поскольку они обязаны были получить квалифицированную электронную подпись в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 111, т.е. даже раньше нотариусов.

Практическая деятельность должностных лиц вызывает вполне закономерные вопросы, т.к. на протяжении долгого времени качество так называемой «нотариальной деятельности» должностных лиц поселений вызывает тревогу. Самый поверхностный анализ показывает, что:

документы практически повсеместно оформляются с нарушением правил нотариального делопроизводства и порядка удостоверения: без фиксации нотариального действия в реестре, без указания суммы взысканного тарифа, с нарушением утвержденных форм удостоверительных надписей, нотариальные действия фиксируются в произвольно выбранных журналах и тетрадях при отсутствии реестров;

на документах, носящих характер сделок (завещаниях, доверенностях), свидетельствуется подлинность подписи;

завещания удостоверяется от имени двух лиц, подписывается не тем лицом, от имени которого удостоверяется без каких-либо оговорок;

полномочия по доверенности, выдаваемой в порядке передоверия, превышают объем полномочий основной доверенности;

имеют место случаи выхода должностных лиц за пределы полномочий, - удостоверение сделок - согласий на отчуждение недвижимого имущества, выдачи дубликатов документов, совершения нотариальных действий должностными лицами за пределами поселения – в городах, где имеются нотариальные конторы.

Приходится сталкиваться и с тем, что в нотариальные палаты обращаются главы поселений с просьбой о разъяснении порядка удостоверения договоров, хотя совершать эти нотариальные действия они не вправе.

Необходимо отметить, что в Московской области в 2009 году принят Закон, устанавливающий требования к образованию и квалификации должностных лиц и допуску их к совершению нотариальных действий. Однако это все же является исключением из общего правила, поскольку на федеральном уровне данные вопросы нормативно не урегулированы, как не урегулированы и такие важные вопросы, как ответственность должностных лиц, страхование их профессиональной ответственности при совершении нотариальных действий. Таким образом, совершаемые нотариальные действия не подкреплены соответствующими правовыми и организационными механизмами.

Все сказанное позволяет утверждать об ошибочности примененного законодателем подхода к правовому регулированию указанной сферы деятельности местного самоуправления, поскольку должностные лица местного самоуправления совершают действия, приравненные к нотариальным. Именно такой подход применен гражданским законодательством к целому ряду доверенностей: военнослужащих, лиц, находящихся в местах лишения свободы, граждан, находящихся в учреждениях социальной защиты населения (статья 185.1. ГК РФ), завещаниям лиц, указанных в статье 1127 ГК РФ. В силу ГК РФ такое удостоверение завещания и доверенности лишь приравнивается к нотариальному действию, но не являются таковым.

Данный вывод подтверждается и поправкой, внесенной Федеральным законом от 29.12.2014г. № 457-ФЗ в статью 61 ГПК РФ, в соответствии с которой не требуют доказывания обстоятельства, **подтвержденные нотариусом** при совершении нотариального действия. Как мы видим, данная норма касается только нотариусов, но не должностных лиц, которым закон предоставил право удостоверять доверенности, завещания, свидетельствовать подлинность подписи.

Это означает, что первые (нотариусы) совершают нотариальные действия, а все остальные – приравненные к нотариальным, не предоставляя при этом ни правовых, ни имущественных гарантий.

Не вызывает сомнений, что нормы о нотариальных действиях должностных лиц местного самоуправления должны быть исключены из Основ и перенесены в соответствующие разделы ГК РФ, а сами эти действия должны иметь статус «приравненных к нотариальным».