



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ22-971

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

7 декабря 2022 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Котович Ю.А.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Зямилова Рината Васильевича о признании частично недействующим пункта 7 Порядка определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 275,

установил:

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 275 утвержден Порядок определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе (далее также – Порядок).

В пункте 7 Порядка приведены критерии, которые должны учитываться при подготовке управлением Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее – управление) и нотариальной палатой в субъекте Российской Федерации (далее – нотариальная палата) предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах):

количество совершенных нотариальных действий за год в нотариальном округе и в субъекте Российской Федерации (абзац второй);

удаленность населенных пунктов друг от друга и транспортное сообщение между ними, а также возможность совершения нотариальных

действий по графику приема населения, установленному нотариальной палатой (абзац третий);

возможность самофинансирования нотариуса, занимающегося частной практикой, с учетом обязательности наличия средств на возмещение расходов нотариуса на страхование гражданской ответственности при осуществлении им нотариальной деятельности, возмещение вреда в случае совершения нотариусом неправомерных нотариальных действий или реального ущерба, причиненного неправомерным отказом в совершении нотариального действия, а также разглашением сведений о совершенных нотариальных действиях, уплату членских взносов в нотариальную палату, повышение уровня профессионального образования и квалификации, содержание и хранение нотариального архива, материально-техническое обеспечение и содержание нотариальной конторы и работников, иные расходы, связанные с профессиональной деятельностью нотариуса, занимающегося частной практикой, а также с учетом возможной поддержки нотариуса в соответствии с положениями статьи 11² Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденных постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее – Основы законодательства о нотариате) (абзац четвертый).

Зямилов Р.В., являющийся нотариусом Спасского нотариального округа Республики Татарстан, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими абзацев второго и четвертого (ошибочно поименованного в заявлении как третий абзац) пункта 7 Порядка, ссылаясь на то, что по своему содержанию они не соответствуют требованиям части первой статьи 23 Основ законодательства о нотариате, нарушают его права как нотариуса, лишая возможности самофинансирования.

В обоснование требований административный истец указал, что оспариваемые положения исключают возможность учета численности населения в нотариальном округе, вследствие чего Кабинетом министров Республики Татарстан в постановление от 28 февраля 2007 г. № 68 «Об определении количества должностей нотариусов в нотариальных округах Республики Татарстан» не вносятся изменения, направленные на снижение количества должностей нотариусов в Спасском нотариальном округе, при том что имеющееся количество не обеспечивает самофинансирования их деятельности.

Административный ответчик Минюст России и заинтересованное лицо Федеральная нотариальная палата в письменных возражениях и письменном отзыве на административный иск указали, что Порядок утвержден полномочным органом, соответствует актам большей юридической силы и прав Зямилова Р.В. не нарушает.

Административный истец Зямилов Р.В. и представитель Минюста России, будучи надлежащим образом извещенными о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились.

Представитель Федеральной нотариальной палаты Шестова Е.Н. поддержала правовую позицию, изложенную в письменном отзыве, просила отказать в удовлетворении административного иска.

Изучив доводы административного искового заявления и возражений на него, заслушав пояснения представителя заинтересованного лица, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Нормативным актом, регламентирующим нотариальную деятельность в Российской Федерации, являются Основы законодательства о нотариате, частью второй статьи 12 которых предусмотрено, что количество должностей нотариусов в нотариальном округе определяется в порядке, утверждаемом федеральным органом юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой.

В соответствии с подпунктами 1, 4 пункта 1, подпунктом 28 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313, Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере нотариата, а также функции по контролю и надзору в сфере нотариата, иные функции по нормативно-правовому регулированию, предусмотренные законодательством Российской Федерации о нотариате.

Порядок утвержден решением Федеральной нотариальной палаты (протокол заседания Правления от 17–18 сентября 2008 г. № 14/08) и приказом Минюста России от 26 ноября 2008 г. № 275, опубликован в изданиях «Российская газета» 16 декабря 2008 г., № 256, «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» 22 декабря 2008 г., № 51; действует в редакции изменений, внесенных приказом Минюста России от 26 декабря 2019 г. № 324.

Порядок издания нормативного правового акта и требования, установленные для его государственной регистрации и опубликования Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, соблюдены.

Порядок разработан в соответствии со статьей 12 Основ законодательства о нотариате (пункт 1 Порядка).

При этом из пункта 2 Порядка следует, что согласно статье 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» количество должностей нотариусов в нотариальном округе определяется органом государственной власти субъекта Российской Федерации (абзац первый).

Указанное количество определяется законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, как правило, не чаще одного раза в год с учетом требований, предусмотренных Порядком (абзац второй).

Порядок применяется как при первичном установлении количества должностей нотариусов в нотариальном округе, так и при изменении данного количества (абзац третий).

Абзацем первым пункта 4 Порядка предусмотрено, что количество должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах) определяется органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании согласованного предложения управления и нотариальной палаты либо на основании предложений управления или нотариальной палаты в случаях, предусмотренных пунктами 9, 10 Порядка. Названные предложения подготавливаются соответствующими органами с обязательным учетом критериев, установленных в пунктах 6, 7 Порядка.

Согласно части первой статьи 23 Основ законодательства о нотариате 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.

Доводы административного истца относительно уровня дохода нотариуса, по смыслу части первой статьи 23 Основ законодательства о нотариате, свидетельствуют о неправильном толковании указанной нормы, определяющей источники финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой. Данные доводы также не соответствуют положениям статьи 1 Основ законодательства о нотариате, устанавливающим, что нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации (часть первая), что гарантирует доказательственную силу и публичное признание нотариально оформленных документов; нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли (часть шестая).

Оспариваемые административным истцом нормативные положения устанавливают критерии, учитываемые при подготовке территориальным органом Минюста России по субъекту Российской Федерации и нотариальной палатой субъекта Российской Федерации предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе.

Критерий количества совершенных нотариальных действий за год в нотариальном округе и в субъекте Российской Федерации (абзац второй пункта 7 Порядка) устанавливает нагрузку на одного нотариуса в нотариальном округе исходя из фактической ситуации, сложившейся за отчетный период, и учитывается управлением и нотариальной палатой при подготовке предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе в связи с обнаруживающейся тенденцией на увеличение количества нотариальных действий, приходящихся на одного нотариуса, либо в связи с сокращением такого количества.

Критерий возможности самофинансирования нотариуса, занимающегося частной практикой, с учетом обязательности наличия средств на возмещение расходов нотариуса на страхование гражданской ответственности при осуществлении им нотариальной деятельности, возмещение вреда в случае совершения нотариусом неправомерных нотариальных действий или реального ущерба, причиненного неправомерным отказом в совершении нотариального действия, а также разглашением сведений о совершенных нотариальных действиях, уплату членских взносов в нотариальную палату, повышение уровня профессионального образования и квалификации, содержание и хранение нотариального архива, материально-техническое обеспечение и содержание нотариальной конторы и работников, иные расходы, связанные с профессиональной деятельностью нотариуса, занимающегося частной практикой, а также с учетом возможной поддержки нотариуса в соответствии с положениями статьи 11² Основ законодательства о нотариате (абзац четвертый пункта 7 Порядка) устанавливает экономическую возможность осуществления нотариусом профессиональной деятельности с учетом как предусмотренных законом издержек, так и с учетом мер возможной поддержки нотариуса за счет средств нотариальной палаты, Федеральной нотариальной палаты.

В нотариальных округах, расположенных в малонаселенных и труднодоступных местностях, экономическое развитие которых не позволяет нотариусу осуществлять нотариальную деятельность самостоятельно и независимо, материальная поддержка нотариуса осуществляется по его ходатайству за счет средств нотариальной палаты или при недостаточности средств нотариальной палаты по ходатайству нотариальной палаты и (или) нотариуса за счет средств Федеральной нотариальной палаты (часть первая статьи 11² Основ законодательства о нотариате).

Довод административного истца о том, что оспариваемые положения Порядка позволяют органу государственной власти субъекта Российской Федерации произвольно устанавливать количество должностей нотариусов в нотариальном округе без учета численности населения, что влечет невозможность самофинансирования нотариальной деятельности в малонаселенном пункте ввиду взаимозависимости количества совершенных нотариальных действий от численности населения, является несостоятельным.

Решение вопросов по определению количества должностей нотариусов в нотариальном округе, пределов нотариальных округов в границах территории субъекта Российской Федерации в соответствии с подпунктом 28 пункта 2

статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), что также нашло свое отражение в пункте 2 Порядка.

Согласно пункту 10 части 1 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, осуществляется в соответствии с принципом самостоятельного осуществления органами публичной власти своих полномочий.

В абзаце втором пункта 4 Порядка предусмотрено, что решение об уменьшении количества должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах) может быть принято только при наличии в соответствующем нотариальном округе (нотариальных округах) вакантных должностей нотариусов.

Пунктом 6 Порядка установлено, что управление и нотариальная палата при подготовке предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах), а также орган государственной власти субъекта Российской Федерации при принятии решения об определении количества должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах) должны учитывать в совокупности следующие критерии: 1) наличие в каждом нотариальном округе не менее одной должности нотариуса; 2) численность населения в нотариальном округе. При этом вторая и последующие должности нотариусов устанавливаются следующим образом: в нотариальных округах, установленных в границах городов федерального значения, – один нотариус на 15 000 человек; в нотариальных округах, установленных в границах городских поселений, муниципальных и городских округов, – один нотариус на 20 000–25 000 человек; в нотариальных округах, установленных в границах муниципальных районов (за исключением городских поселений, в границах которых установлены нотариальные округа), – один нотариус на 25 000–30 000 человек.

Тем самым критерий численности населения прямо предусмотрен подпунктом 2 пункта 6 Порядка в качестве обязательного для учета соответствующими органами при подготовке предложений и принятии решения о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе.

Кроме того, в абзаце третьем пункта 7 Порядка в числе иных обязательных критериев при подготовке названных предложений указаны удаленность населенных пунктов друг от друга и транспортное сообщение между ними, а также возможность совершения нотариальных действий по графику приема населения, установленному нотариальной палатой.

Доход нотариуса, полученный от нотариальной деятельности, и, соответственно, возможность самофинансирования зависят от количества совершенных нотариусом нотариальных действий. Вместе с тем необходимо отметить, что высокий показатель количества нотариальных действий, совершенных конкретным нотариусом, может быть обусловлен не только численностью населения в нотариальном округе, но и таким существенным фактором, как доступность для населения нотариальных услуг, которая обеспечивается, в частности, установлением удобного графика приема населения и его соблюдением нотариусом, регулярными выездами нотариуса для совершения нотариальных действий вне места своей работы, своевременным совершением нотариальных действий.

Оспариваемые Зямиловым Р.В. критерии при подготовке предложений и принятии решений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе подлежат обязательному учету соответствующими органами в совокупности с иными установленными Порядком критериями и направлены на обеспечение баланса публичных и частных интересов, соответствуют установленным Основами законодательства о нотариате целям нотариальной деятельности.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу, что оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Зямилова Рината Васильевича о признании частично недействующим пункта 7 Порядка определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 275, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов