



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-26

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 марта 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Рыженкова А.М.,  
Тютина Д.В.

при секретаре

Шолгиной Н.И.

с участием прокурора

Власовой Т.А.

рассмотрела 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, утверждённого приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 275,

по апелляционной жалобе Зямилова Р.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2022 г. по делу № АКПИ22-971, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Зямилова Р.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства юстиции Российской Федерации и Федеральной нотариальной палаты Коршуновой А.М. и Шестовой Е.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

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

Порядок опубликован в изданиях «Российская газета» 16 декабря 2008 г., № 256 и «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» 22 декабря 2008 г., № 51; действует в редакции изменений, внесённых приказом Минюста России от 26 декабря 2019 г. № 324.

В соответствии с пунктом 7 Порядка при подготовке управлением Минюста 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) должны учитываться также следующие критерии:

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

удалённость населённых пунктов друг от друга и транспортное сообщение между ними, а также возможность совершения нотариальных действий по графику приёма населения, установленному нотариальной палатой (абзац третий);

возможность самофинансирования нотариуса, занимающегося частной практикой, с учётом 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, причинённого неправомерным отказом в совершении нотариального действия, а также разглашением сведений о совершённых 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 учётом возможной поддержки нотариуса в соответствии с положениями статьи 11<sup>2</sup> Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утверждённых постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее – Основы законодательства о нотариате) (абзац четвёртый).

К предложениям управления и нотариальной палаты о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах) прилагаются документы, содержащие информацию, предусмотренную названным пунктом Порядка, обосновывающие данные предложения (абзац пятый).

Нотариус Спасского нотариального округа Республики Татарстан Зямилов Р.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в просительной части которого просил признать недействующими абзацы второй и третий пункта 7 Порядка. Вместе с тем из содержания данного заявления следует, что Зямилов Р.В. оспаривал положения абзацев второго и четвёртого пункта 7 Порядка, ссылаясь на то, что они, устанавливая критерии количества совершённых нотариальных действий и учёта возможности самофинансирования нотариуса, занимающегося частной практикой, не соответствуют требованиям части первой статьи 23 Основ законодательства о нотариате, так как позволяют органу государственной власти субъекта Российской Федерации произвольно устанавливать количество нотариусов, не учитывая численность населения в нотариальном округе.

Нарушение своих прав Зямилов Р.В. связывает с тем, что 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, по мнению административного истца, не обеспечивает самофинансирование их деятельности.

Административный ответчик Минюст России и заинтересованное лицо Федеральная нотариальная палата административный иск не признали, указав, что Порядок утверждён полномочным органом, оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления Зямилову Р.В. отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней Зямилов Р.В., не соглашаясь с решением суда первой инстанции, просит его в части требования об оспаривании абзаца второго пункта 7 Порядка отменить ввиду неправильного истолкования закона, принять в этой части новое решение, признав абзац второй пункта 7 Порядка недействующим, дать толкование пункта 6 и абзацев второго – четвёртого пункта 7 Порядка в предлагаемой административным истцом редакции.

В письменных отзывах Минюст России и Федеральная нотариальная палата не согласились с доводами апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Согласно статье 12 Основ законодательства о нотариате должность нотариуса учреждается и ликвидируется в порядке, определяемом федеральным органом юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой. Количество

должностей нотариусов в нотариальном округе определяется в порядке, утверждаемом федеральным органом юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой.

На день издания Порядка действовало Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённое Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313, подпунктами 1, 4 пункта 1, подпунктом 28 пункта 7 которого предусматривалось, что 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.

Согласно Положению о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённому Указом Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10, действующему в настоящее время, Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, включающей в себя нотариат (подпункт 4 пункта 2); осуществляет контроль (надзор) в сфере нотариата (подпункт 3 пункта 5).

Предписания Указа 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, при издании Порядка соблюдены, что административным истцом не оспаривается.

На основании изложенного суд первой инстанции верно исходил из того, что Порядок утверждён Минюстом России в пределах имеющихся полномочий с соблюдением установленных правил введения в действие.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов

предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования данного кодекса и пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемые административным истцом нормативные положения, устанавливающие критерии, учитываемые при подготовке управлением и нотариальной палатой предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе, соответствуют законодательству, не нарушают прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах. Данные критерии при подготовке предложений и принятии решений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе подлежат обязательному учёту уполномоченными органами в совокупности с иными установленными Порядком критериями и направлены на обеспечение баланса публичных и частных интересов, соответствуют установленным Основам законодательства о нотариате целям нотариальной деятельности.

Судом первой инстанции правильно определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и проанализированы в совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Критерий количества совершённых нотариальных действий за год в нотариальном округе и в субъекте Российской Федерации, приведённый в абзаце втором пункта 7 Порядка, устанавливает нагрузку на одного нотариуса в нотариальном округе исходя из фактической ситуации, сложившейся за отчётный 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.

Удалённость населённых пунктов друг от друга и транспортное сообщение между ними, а также возможность совершения нотариальных действий по графику приёма населения, установленному нотариальной палатой, учтены в абзаце третьем пункта 7 Порядка.

Приведённый в абзаце четвёртом пункта 7 Порядка критерий возможности самофинансирования нотариуса, занимающегося частной практикой, с учётом 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, причинённого неправомерным отказом в совершении нотариального действия, а также разглашением сведений о совершённых 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 учётом возможной поддержки нотариуса в соответствии с положениями статьи 11<sup>2</sup> Основ законодательства о нотариате устанавливает экономическую возможность осуществления нотариусом профессиональной деятельности с учётом как предусмотренных законом издержек, так и с учётом мер возможной поддержки нотариуса за счёт средств нотариальной палаты, Федеральной нотариальной палаты.

Довод Зямилова Р.В., повторённый в апелляционной жалобе, о том, что оспариваемые положения Порядка позволяют органу государственной власти субъекта Российской Федерации произвольно, без учёта численности населения, устанавливать количество должностей нотариусов в нотариальном округе, что влечёт невозможность самофинансирования нотариальной деятельности в малонаселённом пункте ввиду взаимозависимости количества совершённых нотариальных действий от численности населения, судом первой инстанции проверялся и правильно признан несостоятельным, как не основанный на положениях действующего законодательства.

Согласно статье 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», действовавшего до 1 января 2023 г., количество должностей нотариусов в нотариальном округе определяется органом государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 28 пункта 2).

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», действующий в настоящее время, устанавливает, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения государственных нотариальных контор, определения количества должностей нотариусов в нотариальном округе, пределов нотариальных округов в границах территории субъекта Российской Федерации (пункт 61 части 1 статьи 44); деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, осуществляется в соответствии с принципом самостоятельного осуществления органами публичной власти своих полномочий (пункт 10 части 1 статьи 2).

Таким образом, количество должностей нотариусов в нотариальном округе определяет орган государственной власти субъекта Российской Федерации законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учётом требований, предусмотренных Порядком, в их совокупности.

Порядок предусматривает, что этот акт применяется как при первичном установлении количества должностей нотариусов в нотариальном округе, так и при изменении данного количества (пункт 2). Орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяет общее количество должностей нотариусов в каждом нотариальном округе без дифференциации указанного количества на количество нотариусов, занимающихся частной практикой, и количество нотариусов, работающих в государственной нотариальной конторе (пункт 3). 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 этого порядка. При этом 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 (пункт 4).

Критерий численности населения, который, как ошибочно полагает административный истец, не учитывается соответствующими органами при подготовке предложений и принятии решения о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах), предусмотрен подпунктом 2 пункта 6 Порядка.

Оспариваемый в части пункт 7 Порядка устанавливает критерии, которые учитываются управлением и нотариальной палатой при подготовке предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе (округах), помимо установленных в пункте 6 Порядка.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы по-иному определял критерии, учитываемые при подготовке предложений о количестве должностей нотариусов в нотариальном округе (нотариальных округах), не имеется.

Довод административного истца о несоответствии пункта 7 Порядка в оспариваемой части требованиям статьи 23 Основ законодательства о нотариате, регулирующей вопросы финансирования нотариальной деятельности и указывающей среди источников финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, денежные средства, полученные им за оказание услуг правового и технического характера, ошибочен, так как содержание оспариваемой нормы не затрагивает вопросы финансирования нотариальной деятельности.

Ссылка Зямилова Р.В. на недостаточно высокий уровень доходов нотариуса, не позволяющий, как он полагает, в полной мере нести имущественную ответственность за причинённый при совершении нотариальных действий вред, противоречит статье 1 Основ законодательства о нотариате, устанавливающей, что нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путём совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации (часть первая),

нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли (часть седьмая).

При этом в силу статьи 18 Основ законодательства о нотариате нотариус, занимающийся частной практикой, обязан заключить договор или договоры страхования гражданской ответственности нотариуса при осуществлении им нотариальной деятельности со страховой организацией или иностранной страховой организацией, имеющей право в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» осуществлять страховую деятельность на территории Российской Федерации, аккредитованными Федеральной нотариальной палатой. Основные требования к условиям договора страхования гражданской ответственности нотариуса при осуществлении им нотариальной деятельности устанавливаются данной статьёй. Дополнительные требования к условиям договора страхования гражданской ответственности нотариуса при осуществлении им нотариальной деятельности определяются Федеральной нотариальной палатой. Нотариус не вправе выполнять свои обязанности и совершать нотариальные действия без заключения указанного договора страхования гражданской ответственности.

В соответствии с частью третьей статьи 17 Основ законодательства о нотариате вред, причинённый имуществу гражданина или юридического лица в случаях, указанных в частях первой и второй данной статьи, возмещается за счёт страхового возмещения по договору страхования гражданской ответственности нотариуса, или в случае недостаточности этого страхового возмещения – за счёт страхового возмещения по договору коллективного страхования гражданской ответственности нотариуса, заключённого нотариальной палатой, или в случае недостаточности последнего страхового возмещения – за счёт личного имущества нотариуса, или в случае недостаточности его имущества – за счёт средств компенсационного фонда Федеральной нотариальной палаты.

Ссылки Зямилова Р.В. на обращения нотариальной палаты Республики Татарстан в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан с предложениями об изменении количества должностей нотариусов в данной республике не свидетельствуют о том, что применение на практике пункта 7 Порядка (в оспариваемой части) не соответствует его истолкованию, выявленному судом с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, поскольку надлежащая правовая оценка данных обращений требует установления и исследования конкретных обстоятельств, что не может быть осуществлено в рамках рассмотрения настоящего дела, рассматриваемого в порядке абстрактного нормоконтроля.

Указание в апелляционной жалобе на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 21 июня 2022 г. по административному иску Зямилова Р.В. об оспаривании постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 28 февраля 2007 г. № 68 «Об определении количества должностей нотариусов в нотариальных округах Республики Татарстан» правового значения по данному административному делу не имеет, так как названное

решение отменено вышестоящей судебной инстанцией (апелляционное определение Четвёртого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 сентября 2022 г. № 66а-1992/2022). Отказывая Зямилову Р.В. в удовлетворении указанного выше иска, суд апелляционной инстанции исходил из того, что определение количества должностей нотариусов в нотариальном округе исключительно на основании данных о численности населения муниципального района не соответствует закону и может привести к нарушению баланса публичных и частных интересов, что в полной мере согласуется с выводами обжалованного решения.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции изменил предмет административного иска, несостоятельно, противоречит содержанию административного искового заявления, в котором административным истцом оспариваются критерии, указанные в абзацах втором и четвёртом пункта 7 Порядка, а именно: количество совершённых нотариальных действий за год в нотариальном округе и в субъекте Российской Федерации и возможность самофинансирования нотариуса, занимающегося частной практикой, которое и было разрешено судом первой инстанции (л.д. 29–31).

Просьба административного истца о даче судом толкования пункта 6 и абзацев второго – четвёртого пункта 7 Порядка с учётом предложенных им формулировок фактически сводится к внесению в Порядок изменений в предлагаемой им редакции. Однако вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части нормативный правовой акт, принятый в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал Зямилову Р.В. в удовлетворении административного иска.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Зямилова Рината Васильевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

А.М. Рыженков

Д.В. Тютин