



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-583

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

11 сентября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Зямилова Рината Васильевича о признании недействующими подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 63,

установил:

приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 63 (далее также – Приказ) на основании решения Правления Федеральной нотариальной палаты от 26 марта 2018 г. № 04/18 утвержден Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса (далее также – Порядок).

Нормативный правовой акт зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 4 апреля 2018 г., регистрационный номер 50605, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 5 апреля 2018 г., действует в редакции изменений, внесенных приказом Минюста России от 18 июля 2025 г. № 170.

В подпунктах 1–11 пункта 52 Порядка содержится перечень показателей, за которые при рассмотрении рекомендации конкурсанту присваиваются баллы, в том числе показатель 2 – стаж работы у нотариуса или в государственной нотариальной конторе: от одного до трех лет – 2 балла, от

трех до пяти лет – 3 балла, от пяти лет и более – 5 баллов (подпункт 2); показатель 3 – наличие стажа работы в качестве лица, замещающего нотариуса, – 2 балла (подпункт 3); показатель 4 – стаж работы по юридической специальности в нотариальной палате (время прохождения стажировки не учитывается), Федеральной нотариальной палате: от одного до трех лет – 2 балла, от трех до пяти лет – 3 балла, от пяти лет и более – 4 балла (подпункт 4).

Зямилов Р.В., являющийся нотариусом Спасского нотариального округа Республики Татарстан, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка, как не соответствующих части 2 статьи 19, части 4 статьи 32, части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, частям первой, третьей статьи 3¹, части третьей статьи 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1 (далее также – Основы законодательства о нотариате, Основы).

По мнению административного истца, оспариваемые положения Порядка допускают дискриминацию лиц, имеющих стаж работы в должности нотариуса, при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса, а именно при проведении второго этапа конкурса (рассмотрение рекомендации), поскольку не предусматривают присвоение конкурсанту баллов по такому показателю, как стаж работы в должности нотариуса, тогда как за наличие стажа работы: у нотариуса или в государственной нотариальной конторе (в любой должности); в качестве лица, замещающего нотариуса; в нотариальной палате, Федеральной нотариальной палате на должностях, требующих наличия юридической специальности, баллы конкурсанту присваиваются. Полагает, что как лицо, отвечающее требованиям, предусмотренным статьей 2 Основ законодательства о нотариате, пунктом 17 Порядка, он вправе участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса в другом нотариальном округе при желании сменить территорию своей нотариальной деятельности, изменить место жительства или пребывания. Оспариваемые положения пункта 52 Порядка препятствуют ему в получении наибольшего количества баллов при участии в конкурсе, чем нарушают его права и законные интересы на замещение вакантной должности нотариуса в конкретном нотариальном округе, поскольку согласно пункту 57 Порядка победившим в конкурсе считается конкурсант, получивший наибольшее итоговое количество баллов.

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

В судебном заседании административный истец Зямилов Р.В. поддержал заявленные требования, просил их удовлетворить.

Представители Минюста России Горбачев В.Д., Коршунова А.М. поддержали письменные возражения, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Представитель Федеральной нотариальной палаты Шестова Е.Н. просила в удовлетворении заявленных административных исковых требований отказать, поддержав позицию, изложенную в письменных возражениях.

Выслушав объяснения административного истца, возражения представителей административного ответчика и заинтересованного лица, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований 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 третьей статьи 12 которых предусмотрено, что наделение нотариуса полномочиями производится на основании рекомендации нотариальной палаты федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере нотариата, или по его поручению его территориальными органами на конкурсной основе из числа лиц, сдавших квалификационный экзамен. Порядок проведения конкурса определяется федеральным органом юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой.

Полномочия Минюста России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего 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, на момент утверждения оспариваемого в части Порядка были определены подпунктами 1, 4 пункта 1, подпунктом 6 пункта 3, подпунктами 28 и 30²² пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (утратил силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», утвердившего Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Положение).

В настоящий момент соответствующие полномочия Минюста России закреплены в подпункте 4 пункта 2, подпункте 3 пункта 5, подпункте 6 пункта 20 Положения.

Утверждению Порядка Минюстом России предшествовало его утверждение решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 26 марта 2018 г. № 04/18, что соотносится с приведенными нормами Основ законодательства о нотариате.

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.

Таким образом, Порядок утвержден компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий и с соблюдением установленных особенностей этого процесса, а равно порядка издания нормативного правового акта, требований, определенных для его государственной регистрации и опубликования, что не оспаривается административным истцом. Данные обстоятельства ранее также установлены вступившим в законную силу решением от 18 сентября 2024 г. № АКПИ24-266.

Доводы административного истца о несоответствии подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка части 2 статьи 19, части 4 статьи 32, части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, частям первой, третьей статьи 3¹, части третьей статьи 12 Основ законодательства о нотариате подлежат отклонению по следующим основаниям.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (часть 2 статьи 19). Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе (часть 4 статьи 32). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1 статьи 34).

Согласно положениям частей первой, третьей статьи 3¹ Основ законодательства о нотариате нотариальной деятельностью в соответствии с данными основами вправе заниматься гражданин Российской Федерации, сдавший квалификационный экзамен. Данное требование не распространяется на должностных лиц, указанных в частях четвертой и шестой статьи 1 Основ. К квалификационному экзамену допускаются лица, прошедшие стажировку в соответствии с требованиями статьи 19 Основ.

Частью третьей статьи 12 Основ законодательства о нотариате право разработки и утверждения порядка проведения конкурса и наделения полномочиями нотариуса предоставлено федеральному органу юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой. При этом критерии

проведения конкурса, требования об учете конкретных характеристик для оценки конкурсанта на должность нотариуса законодатель не определил и передал решение этого вопроса фактически на усмотрение федерального органа юстиции и Федеральной нотариальной палаты.

Оспариваемый в части Порядок, разработанный в соответствии со статьей 12 Основ законодательства о нотариате, определяет условия, последовательность процедур по объявлению и проведению конкурса на замещение вакантной должности нотариуса (далее – конкурс).

Целью конкурса является отбор на должности нотариусов лиц, имеющих профессиональные знания, способных обеспечить правовую защиту имущественных и иных прав и законных интересов граждан и юридических лиц (пункт 1 Порядка).

Для проведения конкурса создается конкурсная комиссия, состав и регламент работы которой определен в разделе II Порядка. Конкурс состоит из трех этапов: письменного экзамена, рассмотрения рекомендации и индивидуального собеседования (пункт 28 Порядка), результаты прохождения конкурсантами каждого этапа оцениваются в баллах. Итоговая оценка определяется конкурсной комиссией как суммарное арифметическое количество оценок по итогам письменного экзамена, рассмотрения рекомендации и индивидуального собеседования (пункт 55 Порядка). Победившим в конкурсе считается конкурсант, получивший наибольшее итоговое количество баллов (абзац второй пункта 57 Порядка).

Порядок проведения второго этапа конкурса – рассмотрения рекомендации – регламентирован пунктами 50–53 Порядка.

Из абзаца первого пункта 21 Порядка следует, что на основании представленных лицом, желающим принять участие в конкурсе, заявления и документов, подтверждающих наличие юридических фактов, указываемых впоследствии в рекомендации, и имеющихся в нотариальной палате сведений нотариальная палата в течение одного месяца выдает такому лицу рекомендацию, в которой характеризует данное лицо.

Пункт 52 Порядка предусматривает основания для присвоения баллов при рассмотрении конкурсной комиссией рекомендации, выданной в соответствии с пунктом 21 Порядка.

Согласно пункту 52 Порядка при рассмотрении рекомендации конкурсанту присваиваются баллы по следующим показателям:

1) показатель 1 – стаж работы по юридической специальности: от пяти до семи лет – 1 балл; от семи до двенадцати лет – 2 балла; от двенадцати до двадцати лет – 3 балла; от двадцати до двадцати пяти лет – 4 балла; от двадцати пяти лет и более – 5 баллов;

2) показатель 2 – стаж работы у нотариуса или в государственной нотариальной конторе: от одного до трех лет – 2 балла; от трех до пяти лет – 3 балла; от пяти лет и более – 5 баллов;

3) показатель 3 – наличие стажа работы в качестве лица, замещающего нотариуса, – 2 балла;

4) показатель 4 – стаж работы по юридической специальности в нотариальной палате (время прохождения стажировки не учитывается), Федеральной нотариальной палате: от одного до трех лет – 2 балла; от трех до пяти лет – 3 балла; от пяти лет и более – 4 балла;

5) показатель 5 – участие в работе органов нотариальной палаты, комиссий, советов, рабочих групп нотариальной палаты, научно-консультативных советов при Верховном Суде Российской Федерации и других федеральных судах – 3 балла;

6) показатель 6 – стаж работы нотариусом в труднодоступных и малонаселенных местностях: от одного года до пяти лет – 2 балла; от пяти до семи лет – 5 баллов; от семи до десяти лет – 7 баллов; от десяти лет и более – 8 баллов;

7) показатель 7 – наличие ученой степени по частноправовым (цивилистическим) наукам: кандидат юридических наук – 1 балл; доктор юридических наук – 2 балла;

8) показатель 8 – наличие государственных и (или) ведомственных наград Минюста России – 2 балла;

9) показатель 9 – наличие почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» – 5 баллов;

10) показатель 10 – иные характеристики лица (например, наличие наград Федеральной нотариальной палаты, нотариальной палаты, оказание правовой помощи гражданам, публикация научных работ, преподавание на курсах повышения квалификации нотариусов, проводимых организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательные программы которых аккредитованы Федеральной нотариальной палатой) – до 5 баллов;

11) показатель 11: при наличии неснятого дисциплинарного взыскания из присвоенных конкурсанту баллов вычитаются 5 баллов.

Оспариваемые административным истцом подпункты 2–4 пункта 52 Порядка не нарушают положений части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, поскольку не допускают дискриминации конкурсантов по основаниям их принадлежности к определенным социальным группам или по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Критерии для присвоения баллов конкурсанту в данных подпунктах определены наличием трудового стажа в сфере нотариата.

При этом помимо показателей, предусмотренных подпунктами 2–4, пункт 52 Порядка содержит еще восемь показателей, предусматривающих иные основания для присвоения баллов при рассмотрении конкурсной комиссией рекомендации, выданной конкурсанту, как связанные с трудовой деятельностью претендента в сфере нотариата, так и не связанные с этой деятельностью. Оценка по итогам рассмотрения рекомендации определяется конкурсной комиссией как суммарное арифметическое количество баллов, присвоенных по показателям 1–9, и среднего балла, рассчитанного по показателю 10, за вычетом баллов по показателю 11. По одному показателю балл присваивается один раз. При отсутствии какого-либо показателя у

конкурсанта по данному показателю конкурсному выставляется 0 баллов (пункт 53 Порядка).

Вопреки доводам административного истца содержание оспариваемых положений Порядка не затрагивает вопросов государственной службы, так как нотариальная деятельность к ней не относится, и нотариусы, несмотря на совершение нотариальных действий от имени Российской Федерации, не являются государственными служащими.

В соответствии с пунктом 1 статьи 123¹⁶⁻³ Гражданского кодекса Российской Федерации нотариальными палатами признаются некоммерческие организации, которые представляют собой профессиональные объединения, основанные на обязательном членстве, и созданы в виде нотариальной палаты субъекта Российской Федерации или Федеральной нотариальной палаты для реализации целей, предусмотренных законодательством о нотариате.

Также содержание подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка не затрагивает вопросов предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Нотариат в Российской Федерации согласно абзацам первому, шестому статьи 1 Основ законодательства о нотариате призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации. Нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли.

Кроме того, в соответствии со статьей 6 Основ законодательства о нотариате нотариус не вправе заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности; оказывать посреднические услуги при заключении договоров.

Таким образом, поскольку нотариальная деятельность не является предпринимательской (экономической деятельностью) и не является государственной службой, оспариваемые положения Порядка не противоречат части 4 статьи 32, части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации.

Содержание оспариваемых положений подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка, предусматривающих присвоение баллов конкурсантам, имеющим трудовой стаж в сфере нотариата, является определенным, соответствует цели конкурса – отбору на должности нотариусов лиц, имеющих профессиональные знания, способных обеспечить правовую защиту имущественных и иных прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Доводы административного истца о правовой неопределенности подпункта 2 пункта 52 Порядка являются несостоятельными, поскольку оспариваемое положение Порядка предусматривает учет стажа работы у нотариуса и в государственной нотариальной конторе в любой должности.

Стаж работы в должности нотариуса, занимающегося частной практикой (за исключением работы в должности нотариуса в труднодоступных и малонаселенных местностях – показатель б), не выделен в отдельный

показатель и при выдаче рекомендации отражается в показателе 1 – стаж работы по юридической специальности.

При этом лицо, назначенное на должность нотариуса и осуществляющее деятельность в указанной должности, при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса в другом нотариальном округе помимо баллов, присвоенных за стаж работы по юридической специальности по показателю 1, имеет возможность при рассмотрении рекомендации получить баллы в соответствии с пунктом 52 Порядка по иным показателям, в том числе за участие в работе органов нотариальной палаты, комиссий, советов, рабочих групп нотариальной палаты по показателю 5; за наличие стажа работы нотариусом в труднодоступных и малонаселенных местностях по показателю 6; за наличие наград Федеральной нотариальной палаты и (или) наград нотариальной палаты субъекта Российской Федерации, за преподавание на курсах повышения квалификации нотариусов, проводимых организациями, осуществляющими образовательную деятельность, образовательные программы которых аккредитованы Федеральной нотариальной палатой, по показателю 10, тогда как иные конкурсанты возможности получить баллы, присваиваемые по названным показателям, фактически лишены в силу отсутствия у них соответствующего опыта работы в нотариальной системе.

В то же время действующий нотариус при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса в другом нотариальном округе также как и иные конкурсанты получает баллы, присваиваемые по показателям, закрепленным в подпунктах 2–4 пункта 52 Порядка, за наличие трудового стажа работы: у нотариуса, занимающегося частной практикой, в государственной нотариальной конторе; в качестве лица, временно замещающего нотариуса; в нотариальных палатах субъектов Российской Федерации и (или) в Федеральной нотариальной палате на должностях, требующих наличия юридической специальности. По одному показателю балл присваивается один раз.

Кроме того, претендентам также присваиваются баллы за наличие: ученой степени по частноправовым (цивилистическим) наукам – по показателю 7; государственных и (или) ведомственных наград Минюста России – по показателю 8; почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» – по показателю 9.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной им в своих решениях, принцип равенства всех перед законом гарантирует равные права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключает возможности установления различных норм в отношении лиц, принадлежащих к другим категориям. Поэтому конституционный принцип равенства не может быть нарушенным, когда различия между теми или иными категориями лиц являются достаточными для того, чтобы предусмотреть для них различное правовое регулирование (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 октября 2007 г. № 650-О-О).

Таким образом, определение в подпунктах 2–4 пункта 52 Порядка критериев для присвоения баллов конкурсанту, связанных с наличием трудового стажа в сфере нотариата, а равно невыделение в оспариваемых нормах в качестве отдельного показателя стажа работы в должности нотариуса, занимающегося частной практикой, не является нарушением конституционного принципа равенства и не может расцениваться как дискриминация лиц, имеющих стаж работы в должности нотариуса, при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса, поскольку направлено в том числе на обеспечение баланса прав и законных интересов участников конкурса, на создание справедливых условий участия в конкурсе для всех претендентов, на недопущение предоставления предпочтения на конкурсе лицам, назначенным на должность нотариуса, исходя из обладания этими лицами указанного статуса.

По существу требования административного истца сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием и к необходимости установления дополнительного показателя, подлежащего учету при рассмотрении рекомендации в рамках конкурса на замещение вакантной должности нотариуса, что в силу действующего законодательства отнесено к дискреционным полномочиям Минюста России совместно с Федеральной нотариальной палатой и не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

Поскольку положения подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают прав административного истца в упоминаемых им аспектах, в удовлетворении заявленных требований надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

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 недействующими подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 63, 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.А. Бугаков