



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-342

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 декабря 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Сабурова Д.Э.

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Зямилова Р.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2025 г. по делу № АКПИ25-583, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

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

## установила:

Министерством юстиции Российской Федерации на основании решения Правления Федеральной нотариальной палаты от 26 марта 2018 г. № 63 издан приказ от 30 марта 2018 г. № 63 (далее – Приказ), которым утверждён Порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса (далее – Порядок).

Нормативный правовой акт зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 4 апреля 2018 г., регистрационный номер 50605, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) 5 апреля 2018 г., действует в редакции приказа Минюста России от 18 июля 2025 г. № 170.

Порядок разработан в соответствии со статьёй 12 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-I (далее – Основы законодательства о нотариате) и определяет условия, последовательность процедур по объявлению и проведению конкурса на замещение вакантной должности нотариуса (далее также – конкурс).

В пункте 52 раздела V «Проведение конкурса на замещение вакантной должности нотариуса конкурсной комиссией» данного акта 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 трёх лет – 2 балла, от трёх 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 трёх лет – 2 балла, от трёх 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. В обоснование заявленного требования указал на то, что оспариваемые положения не соответствуют конституционным принципам, закреплённым в части 2 статьи 19, части 4 статьи 32, части 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, противоречат частям первой, третьей статьи 3<sup>1</sup>, части третьей статьи 12 Основ законодательства о нотариате, поскольку допускают дискриминацию лиц, имеющих стаж работы в должности нотариуса, при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса при проведении второго этапа конкурса (рассмотрение рекомендации), так как не предусматривают присвоение конкурсанту баллов по такому показателю, как стаж работы в должности нотариуса. Считает, что как лицо, отвечающее требованиям, предусмотренным статьёй 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, однако положения пункта 52 Порядка в оспариваемой части 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.

Административный ответчик Минюст России и заинтересованное лицо Федеральная нотариальная палата административный иск не признали, указав, что Порядок утверждён полномочным органом, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Зямилова Р.В. отказано.

В апелляционной жалобе Зямилов Р.В., не согласившись с таким решением, просит его отменить и вынести новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам дела, основаны на неправильном толковании и применении норм материального права. По его мнению, суд изменил предмет и основание заявленного им требования, не проверил в полном объёме положения всех оспариваемых подпунктов пункта 52 Порядка и не дал оценку их соответствию в части не относящейся к нотариусам, занимающимся частной практикой, требованиям законодательства.

Представители Минюста России и Федеральной нотариальной палаты в письменных возражениях на апелляционную жалобу указали, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, судом верно определены обстоятельства, имеющие значения для данного дела, правильно применены нормы материального и процессуального права, оснований для его отмены по доводам апелляционной жалобы не имеется.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда не находит.

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.

При рассмотрении и разрешении данного административного дела суд первой инстанции выполнил требования приведённых законоположений.

Руководствуясь Основами законодательства о нотариате, регламентирующими нотариальную деятельность в Российской Федерации и закрепляющими в части третьей статьи 12 полномочия федерального органа юстиции совместно с Федеральной нотариальной палатой по определению порядка проведения конкурса, а также абзацем пятым подпункта 1 и абзацем третьим подпункта 4 пункта 1, подпунктом 6 пункта 3, подпунктами 28 и 30 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 (в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого нормативного правового акта и последующих его изменений), наделяющими Минюст России как федеральный орган исполнительной власти правом на осуществление функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере нотариата, функции по контролю и надзору в сфере нотариата, иных функций по нормативно-правовому регулированию, предусмотренных законодательством Российской Федерации, суд обоснованно признал, что Порядок утверждён компетентным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленного 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» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, порядка его издания, введения в действие и официального опубликования.

Компетенция Минюста России на издание Порядка ранее была проверена Верховным Судом Российской Федерации и подтверждена вступившим в законную силу решением от 18 сентября 2024 г. № АКПИ24-266 (№ АПЛ24-446 от 14 января 2025 г.).

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Проведя анализ оспариваемых предписаний нормативного правового акта на соответствие требованиям действующего законодательства, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что по данному

административному делу такое основание для признания подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка недействующими отсутствует.

Основами законодательства о нотариате установлено, что нотариальной деятельностью вправе заниматься гражданин Российской Федерации, сдавший квалификационный экзамен (статья 3<sup>1</sup>). 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 (часть третья статьи 12).

При этом приведёнными нормами закона критерии проведения конкурса, а также требования об учёте конкретных характеристик для оценки конкурсанта на должность нотариуса не закреплены, их установление отнесено федеральным законодателем к полномочиям федерального органа юстиции и Федеральной нотариальной палаты.

Порядок, как видно из его положений, принят в соответствии со статьёй 12 Основ законодательства о нотариате, определяет условия, последовательность процедур по объявлению и проведению конкурса с целью отбора на должности нотариусов лиц, имеющих профессиональные знания, способных обеспечить правовую защиту имущественных и иных прав и законных интересов граждан и юридических лиц, и в пункте 52 предусматривает основания для присвоения баллов при рассмотрении конкурсной комиссией рекомендации, выданной в соответствии с пунктом 21 данного акта.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что подпункты 2–4 пункта 52 Порядка, предусматривающие присвоение баллов конкурсантам, имеющим трудовой стаж в сфере нотариата, не входят в противоречие с нормами Основ законодательства о нотариате, а также не нарушают положения статьи 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующие равенство прав и свобод человека и гражданина и закрепляющие запрет на ограничение прав и свобод граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, так как не влекут нарушение конституционного принципа равенства и дискриминацию лиц, имеющих стаж работы в должности нотариуса, при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса.

Поскольку нотариальная деятельность не относится к государственной службе и не является предпринимательской (экономической деятельностью), суд правомерно признал неосновательными доводы административного истца о нарушении оспариваемыми положениями Порядка конституционных принципов, закреплённых в части 4 статьи 32, части 1 статьи 34 Конституции

Российской Федерации, о равном доступе к государственной службе и о свободе предпринимательской и иной экономической деятельности.

Исходя из общего содержания пункта 52 Порядка, устанавливающего помимо закреплённых в подпунктах 2–4 и другие показатели, предусматривающие иные основания для присвоения баллов конкурсанту при рассмотрении конкурсной комиссией его рекомендации, связанные и не связанные с трудовой деятельностью претендента в сфере нотариата, суд верно указал в решении, что он предусматривает учёт стажа работы не только у нотариуса, но и в государственной нотариальной конторе в любой должности. Так, в частности, при рассмотрении рекомендации баллы конкурсанту за стаж работы в должности нотариуса, занимающегося частной практикой, присваиваются по показателю 1 – стаж работы по юридической специальности. При этом лицу, назначенному на должность нотариуса и осуществляющему деятельность в указанной должности, помимо баллов по показателю 1 могут быть присвоены баллы и 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 малонаселённых 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.

Также указанным конкурсантам, как и иным лицам, участвующим в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса, у которых отсутствует стаж в нотариальной системе и, соответственно, возможность получения за указанные показатели баллов, могут быть присвоены баллы за наличие учётной степени по частноправовым (цивилистическим) наукам по показателю 7; государственных и (или) ведомственных наград Минюста России по показателю 8; почётного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» по показателю 9.

Учитывая изложенное, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что определение оспариваемыми положениями критериев для присвоения баллов конкурсанту, связанных с наличием трудового стажа в сфере нотариата, как и неустановление в пункте 52 Порядка отдельного показателя стажа работы в должности нотариуса, занимающегося частной практикой, с чем выражает несогласие административный истец в административном иске и апелляционной жалобе, не дискредитирует лиц, имеющих стаж работы в должности нотариуса, и не нарушает их прав при участии в конкурсе на замещение вакантной должности нотариуса в другом нотариальном округе, поскольку не исключает получение баллов названными лицами, как и иными конкурсантами по показателям, установленным в подпунктах 2–4 названного пункта Порядка за наличие трудового стажа работы: в государственной нотариальной конторе; у нотариуса, занимающегося частной практикой; в

качестве лица, временно замещающего нотариуса; в нотариальных палатах субъектов Российской Федерации и (или) в Федеральной нотариальной палате на должностях, требующих наличия юридической специальности.

Предписания подпунктов 2–4 пункта 52 Порядка, предусматривающие присвоение баллов конкурсантам, имеющим трудовой стаж в сфере нотариата, как верно указано судом в решении, не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, соответствуют 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, и направлены в том числе на обеспечение баланса прав и законных интересов участников конкурса, на создание справедливых условий участия в конкурсе всех желающих претендентов, а также на недопущение предоставления предпочтения на конкурсе лицам, назначенным на должность нотариуса, исходя из обладания этими лицами такого статуса.

Утверждения в апелляционной жалобе о том, что оспариваемые предписания Порядка нарушают принцип равенства в праве на дополнительные баллы за специальный стаж работы нотариусом, занимающегося частной практикой, ввиду неустановления его в отдельном показателе, не опровергают выводов суда, изложенных в решении о законности пункта 52 Порядка в оспариваемой части, поскольку фактически сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием и его целесообразностью, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

Ссылка в апелляционной жалобе на проект порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса от 14 октября 2020 г., в подпункте 5 пункта 53 которого предусмотрен отдельный показатель для нотариусов, не свидетельствует о незаконности оспариваемого в части нормативного правового акта, так как данный проект не был утверждён и официально опубликован в установленном законом порядке, следовательно, юридического значения для рассмотрения данного административного дела не имеет.

Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», установленное пунктом 52 Порядка в оспариваемой части правовое регулирование отвечает общеправовым критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности, основания для применения части 3 статьи 215 Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации отсутствуют, так как данных о том, что применение на практике оспариваемой нормы не соответствует её истолкованию, выявленному судом при рассмотрении данного административного дела, не имеется.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе обжалуемое решение принято судом первой инстанции с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, изложенные в нём выводы суда о законности Порядка в оспариваемой части подробно мотивированы и соответствуют обстоятельствам административного дела. Оснований с ними не согласиться у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Доводы апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции при разрешении данного дела не осуществил надлежащей проверки оспариваемых положений в указанной административным истцом части, изменил предмет и основание заявленного требования, не дал оценки всем его доводам, приведённым в обоснование заявленных требований, ошибочны и противоречат содержанию обжалуемого решения.

В соответствии со статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

Выполнив это предписание и установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункты 2–4 пункта 52 Порядка не противоречат, прав и законных интересов административного истца не нарушают, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Зямилову Р.В. в удовлетворении административного иска.

При рассмотрении административного дела судом выполнены требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В обжалуемом решении судом первой инстанции дан правильный и подробный правовой анализ обжалуемых административным истцом нормативных положений, все его доводы, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного дела, получили надлежащую оценку в обжалуемом решении, которое соответствует требованиям статей 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Доводы административного истца в апелляционной жалобе о незаконности и необоснованности обжалованного решения суда ошибочны.

Обжалованное решение суда 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 11 сентября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Зямилова Рината Васильевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.Э. Сабуров