ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-630

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 14 октября 2026 г.

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

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Шошина Сергея Владимировича о признании недействующим абзаца пятого письма Министерства юстиции Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 12-34553,

установил:

Шошин С.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим абзаца пятого письма Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) от 27 марта 2015 г. № 12-34553 (далее также – Письмо), согласно которому наследственные дела, открытые до 1 января 2015 г. по алфавитному или территориальному принципу, продолжают вести те же нотариусы, которые их открывали; старый порядок распределения наследственных дел по алфавитному или территориальному признаку применяется в отношении лиц, умерших до 1 января 2015 г., и предполагает открытие наследственного дела тем нотариусом, который был наделен такими полномочиями до указанной даты.

Административный истец ссылается на то, что по своему содержанию Письмо в оспариваемой части не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, противоречит статье 8, части 3 статьи 15, статьям 19, 34 Конституции Российской Федерации, статье 10 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), статье 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях

и о защите информации» (далее – Закон об информации), Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Закон об обеспечении доступа к информации), издано с нарушением положений Указа Президента Российской Федерации от 3 марта 2022 г. № 90 «О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» (далее – Указ № 90), Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), поскольку официально не опубликовано, не зарегистрировано в Минюсте России, антикоррупционная экспертиза Письма не проводилась.

В обоснование требования административный истец указал, что 3 июля 2026 г. частным нотариусом вынесено постановление об отказе в выдаче ему свидетельства о праве на наследство по завещанию, мотивированное положениями абзаца пятого Письма. Тем самым, по мнению административного истца, оспариваемым письмом нарушены его права на доступ к информации, равенство, свободу обращения, выбор нотариуса в условиях свободы конкуренции, а также созданы препятствия для реализации этих прав. Полагает, что момент наступления смерти наследодателя не должен определять права наследника на оформление наследства у конкретного нотариуса, просит вынести частное определение в адрес Саратовской областной нотариальной палаты и Министерства юстиции Саратовской области ввиду нарушений нотариальной деятельности, допущенных, по его мнению, частным нотариусом.

Минюст России, Федеральная нотариальная палата (далее также – ФНП) в письменных возражениях и отзыве на административный иск указали, что Письмо не является нормативным правовым актом и не обладает нормативными свойствами, является ответом структурного подразделения полномочного органа на обращение ФНП, имеет информационно-разъяснительный характер, а содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений законодательства и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений, прав и охраняемых законом интересов административного истца не нарушают.

В судебном заседании административный истец Шошин С.В. настаивал на удовлетворении заявленного требования.

Представители Минюста России – Горбачев В.Д., Коршунова А.М., ФНП – Шестова Е.Н. поддержали изложенные в письменных возражениях и отзыве правовые позиции и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав административного истца, представителей административного ответчика и заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав

заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Полномочия Минюста России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере юстиции, включающей в себя нотариат, на момент издания Письма были определены подпунктом 1 пункта 1 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).

На момент рассмотрения данного административного дела соответствующие полномочия Минюста России закреплены в подпункте 4 пункта 2 Положения.

Нормативным актом, регламентирующим нотариальную деятельность в Российской Федерации, являются Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации 11 февраля 1993 г. № 4462-I (далее – Основы).

Согласно части первой статьи 34 Основ контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере нотариата, и его территориальные органы, а нотариусами, занимающимися частной практикой, – нотариальные палаты.

Статьей 36 Основ в редакции, действовавшей до 1 января 2015 г., было предусмотрено, что нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах, совершают нотариальные действия, предусмотренные статьей 35 Основ, а также выдают свидетельства о праве на наследство и принимают меры к охране наследственного имущества. При отсутствии в нотариальном округе государственной нотариальной конторы совершение названных нотариальных действий поручается совместным решением территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере нотариата, и нотариальной палаты одному из нотариусов, занимающихся частной практикой.

Свидетельство о праве собственности в случае смерти одного из супругов выдается государственной нотариальной конторой, в компетенцию которой входит оформление наследственных прав.

Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 457-ФЗ) в Основы внесены изменения, вступившие в силу с 1 января 2015 г., в частности статья 35 Основ дополнена положениями, относящими

выдачу свидетельств о праве на наследство и принятие мер по охране наследственного имущества к общей компетенции нотариусов, а статья 36 признана утратившей силу.

Оспариваемое Письмо, как следует из его содержания, является сообщением структурного подразделения Минюста России – Департамента по вопросам правовой помощи и взаимодействия с судебной системой по результатам рассмотрения поступившего из Федеральной нотариальной палаты письма в связи с принятием Закона № 457-ФЗ.

В Письме, состоящем из пяти абзацев, сообщается, что до 1 января 2015 г. вопросы распределения полномочий по ведению наследственных дел решались путем принятия совместного решения территориального органа федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере нотариата, и нотариальной палаты одному из нотариусов, занимающихся частной практикой, в соответствии с положениями статьи 36 Основ (абзац третий).

Поскольку статья 36 Основ с 1 января 2015 г. признана утратившей силу, на территории Российской Федерации в отношении наследственных дел лиц, умерших после 31 декабря 2014 г., должен применяться принцип «Наследство без границ» (абзац четвертый).

Наследственные дела, открытые до 1 января 2015 г. по алфавитному или территориальному принципу, продолжают вести те же нотариусы, которые их открывали. Старый порядок распределения наследственных дел по алфавитному или территориальному признаку применяется в отношении лиц, умерших до 1 января 2015 г., и предполагает открытие наследственного дела тем нотариусом, который был наделен такими полномочиями до указанной даты (абзац пятый).

Письмо не содержит общеобязательных предписаний, изданных непосредственно федеральным органом исполнительной власти, подписано исполняющим обязанности директора названного выше департамента, содержание Письма доведено до сведения для возможного использования в работе нотариусов письмом Федеральной нотариальной палаты от 8 апреля 2015 г. № 1020/03-16-3, направившей в нотариальные палаты субъектов Российской Федерации материалы переписки между ФНП и Минюстом России относительно распределения между нотариусами полномочий по ведению наследственных дел в связи с вступлением в силу изменений, внесенных в Основы Законом № 457-ФЗ.

Вопреки доводам административного истца требования об официальном опубликовании и государственной регистрации распространяются на нормативные правовые акты.

Не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, затрагивающим права, свободы и обязанности неопределенного круга лиц, Письмо не подлежало государственной регистрации и не требовало проведения антикоррупционной экспертизы его положений, официального опубликования в порядке, предусмотренном 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 № 1009 и Указом № 90, который, кроме того, вступил в силу только 3 марта 2022 г.

При таких обстоятельствах не имеют правового значения ссылки административного истца на нарушение требований Закона об информации, Закона об обеспечении доступа к информации.

Согласно требованиям пункта 1 части 5 статьи 217^1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Подобного основания по настоящему административному делу не имеется.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что оно носит информационный характер, является результатом анализа норм Основ, Закона № 457-ФЗ, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований этих нормативных правовых актов, а имеющиеся в оспариваемом абзаце разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) их положений и не влекут изменения правового регулирования рассматриваемых правоотношений.

Доводы административного истца об обратном лишены правовых оснований и подлежат отклонению исходя из следующего.

Общий принцип действия законодательства во времени, закрепленный в статье 4 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), устанавливает, что акты гражданского законодательства не имеют обратной силы, а их действие распространяется на ранее возникшие отношения только в случаях, прямо предусмотренных законом.

Законом № 457-ФЗ статья 36 Основ признана утратившей силу с 1 января 2015 г. (пункт 35 статьи 1).

Вместе с тем специальных нормативных положений, распространяющих действие изменений, внесенных Законом № 457-ФЗ, на правоотношения, возникшие до вступления в силу этого закона, в нем не содержится. В связи с этим к правоотношениям, возникшим до вступления в силу Закона № 457-ФЗ, применению подлежат нормы права, регулировавшие определенные вопросы на момент возникновения соответствующих правоотношений.

В силу статьи 1113 ГК РФ наследство открывается со смертью гражданина. Объявление судом гражданина умершим влечет за собой те же правовые последствия, что и смерть гражданина.

Из статьи 1114 названного кодекса следует, что временем открытия наследства является момент смерти гражданина.

В силу приведенных выше норм наследство открывается непосредственно вследствие смерти наследодателя и независимо от обращения наследника к нотариусу с заявлением об открытии наследственного дела.

Таким образом, юридически значимым для определения применимого порядка в силу закона является время открытия наследства (момент смерти наследодателя, влекущий возникновение соответствующих правоотношений в области наследования), а не дата обращения наследника к нотариусу. Следовательно, в случае смерти гражданина до 1 января 2015 г. (вступления в силу положений Закона № 457-ФЗ) при определении полномочного на открытие и ведение наследственного дела нотариуса применению подлежат положения Основ в редакции, действовавшей до 31 декабря 2014 г.

Тем самым, дав ответ на обращение ФНП, Минюст России в Письме не изменил и не дополнил законодательство Российской Федерации в сфере нотариата, поэтому содержание оспариваемого акта, вопреки доводам административного истца, не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

С учетом изложенного абзац пятый Письма не подлежит признанию недействующим по результатам проверки его содержания, поскольку он не обладает нормативными свойствами и не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона.

Доводы административного истца о нарушении права на выбор нотариуса, Закона о защите конкуренции основаны на ошибочном толковании норм, поскольку нотариус обязан совершать нотариальные действия при наличии предусмотренных законом, регулирующим рассматриваемые правоотношения, оснований, и размер платы за их совершение также определяется законом, а не соглашением сторон.

При этом различие порядка оформления наследства в зависимости от даты открытия наследства обусловлено изменением в законодательстве и не нарушает принципа равенства, поскольку такое разграничение имеет объективное обоснование, применяется ко всем наследникам независимо от личности наследника, его социального положения или иных критериев либо обстоятельств, которые могли бы свидетельствовать о дискриминации.

По существу, требования административного истца сводятся к несогласию с отказом конкретного частного нотариуса в выдаче ему свидетельства о праве на наследство по завещанию, что не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

Для вынесения частного определения, предусмотренного статьей 200 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в рамках рассматриваемого административного дела оснований не имеется.

Руководствуясь статьями 175–180, 217[1] Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Шошина Сергея Владимировича о признании недействующим абзаца пятого письма Министерства юстиции Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 12-34553 отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации О.А. Бугаков