

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА НОТАРИАТА

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2022-0-4-36-39>

Основная реформа нотариата состоялась в 1993 г., когда в России с принятием Основ законодательства РФ о нотариате (далее – Основы о нотариате) наряду с государственными нотариусами появились частнопрактикующие. Основная цель исследования – изучить направления реформы нотариата. В работе использовались общенаучные методы исследования: диалектический, аналитический и дедуктивный. Новизной работы является предложение усилить роль государства в развитии нотариата и передать управление единой информационной системой (ЕИС) в ведение Минюста России.

ГУРЕЕВ

Владимир Александрович

доктор юридических наук,
профессор, проректор по
научной работе Всероссийского
государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)
(г. Москва)

vladimirgureev@mail.ru

**Реформа нотариата;
роль Минюста России;
публичный институт;
частный нотариат;
цифровизация**

Vladimir A. GUREEV

Doctor of Legal Sciences,
Professor, Vice-Rector for Research,
All-Russian State University
of Justice (Moscow)

vladimirgureev@mail.ru

**Notary reform;
role of the Ministry of Justice
of Russia;
public institution;
private notaries;
digitalization**

THE ROLE OF THE STATE IN THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF NOTARIES

The main reform of the notaries took place in 1993, when in Russia, with the adoption of the Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Notaries, along with state notaries, private practitioners appeared. The main purpose of the study is to study the directions of the reform of the notaries. The work used general scientific research methods: dialectical, analytical and deductive. The novelty of the work is the proposal to strengthen the role of the state in the development of notaries and to transfer the management of the Unified Information System (UIS) to the jurisdiction of the Ministry of Justice of Russia.

На сегодняшний день отсутствует единая концепция развития нотариата, лишь вносятся изменения в действующие Основы о нотариате, что, безусловно, пагубно влияет на совершенствование и развитие нотариата.

Как верно заметил В. И. Еремизин, «дискуссии и варианты прогнозов относительно дальнейшего пути развития нотариата в России до сих пор не теряют своей актуальности» [1, с. 100–102].

К сожалению, Основы о нотариате не корректировались последовательно и концептуально, что привело к значительному отрыву нормативно-правового акта от реалий современной правовой действительности. Первая попытка по изменению Основ о нотариате была предпринята в апреле 1996 г. [2]. Однако после девятилетнего «рассмотрения» в 2005 г. выдвинутый законопроект был снят. По мнению О. В. Мананникова, «несмотря на сколь продолжительную,

столь и неудачную попытку изменить действующий закон, следует признать аксиому о необходимости его совершенствования» [3, с. 47–50].

При пристальном рассмотрении предлагаемых изменений определенный интерес вызывает призыв к формированию системы нотариата [4; 5]. Однако авторы Концепции основанием такого призыва указывают «полную меру соответствия» системы интересам и потребностям общества. Согласитесь, это благая, но явно недостижимая цель, поскольку невозможно создать идеально подходящий обществу публично-правовой институт.

Провозглашенная еще в 2009 г. Минюстом России и Федеральной нотариальной палатой кардинальная реформа нотариата до сих пор остается лишь на бумаге, а внесенный в 2013 г. в Государственную Думу ФС РФ законопроект № 398234-6 «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» [6]

до настоящего времени принят только в первом чтении, работа над ним продолжается [1, с. 100–102].

Между тем анализ предложенных Минюстом России и Федеральной нотариальной палатой вариантов реформирования нотариата оставляет для профессионального сообщества и исследователей больше вопросов, чем ответов [1, с. 100–102]. Реформы не предполагают коренных изменений структуры или какой-либо сферы, а, по замечанию А. В. Бочковенко, «коренная реформа нотариата состоялась еще в 1993 году, когда были приняты Основы законодательства Российской Федерации о нотариате и на смену нотариату государственному пришел небюджетный нотариат с присущими ему признаками самоуправления и самофинансирования» [7, с. 9].

По сути, оба законопроекта, как отмечает В. И. Еремизин, предусматривают создание вертикально ориентированной административной модели управления и контроля во главе с Минюстом России [1, с. 100–102].

Как подчеркивает И. Г. Медведев, исторически уже более двух столетий идет борьба между двумя парадигмами участия государства в гражданском обороте: 1) «больше государства» (государственники) и 2) «меньше государства» (либералы), от преобладания представителей которой в конкретный момент времени и зависит решение вопроса об организации нотариата и его компетенции [8, с. 35].

По мнению Г. Г. Черемных, предлагаемые реформы означают лишь одно: ликвидацию в стране нотариата латинского типа. Согласно его позиции, по существу, предлагается восстановление государственного нотариата, но без бюджетного финансирования, т.е. финансовое обеспечение его деятельности будет не со стороны государства, а ляжет на самих нотариусов и граждан [9, с. 7–14].

Один из непримиримых критиков и противников воплощения в жизнь предложенных вариантов законопроектов, Н. Ф. Шарафетдинов, высказывает точку зрения, согласно которой «центральной темой дискуссии о будущем нотариата является вопрос о разумной мере, формах и методах контроля нотариуса и защиты нотариуса от любого произвола, при этом правильность решения этой проблемы зависит от эффективности диалога как внутри нотариального сообщества, так и между органами юстиции и нотариальными палатами» [10, с. 17].

О. В. Романовская отмечает, что модель латинского нотариата подразумевает нотариат как особый вид юридического лица, сочетающий в себе частноправовые и публично-правовые начала. По ее мнению, «именно такой подход, когда негосударственная организация выполняет государственные функции, позволяет подчеркнуть статус нотариальной палаты, выделить принципы ее создания, функционирования и взаимодействия с органами государственной юстиции» [11, с. 43].

Таким образом, получается, что основной вопрос, связанный с развитием нотариата, состоит в том, насколько сильна роль государства в становлении института. В нашей стране нотариат представляет собой латинскую модель с национальным колоритом.

Необходим системный подход в законодательном регулировании нотариата, основной составляющей которого будет единая концепция развития нотариата с учетом меняющихся социально-экономических, политических и правовых условий. При выработке единой концепции следует учитывать мнение профессионального сообщества в первую очередь. Нельзя зацикливаться на существующих проблемах, нужно пытаться сформировать основу – прочный фундамент для развития нотариата, отвечающего современным вызовам. Ведущая роль в становлении и развитии института нотариата должна принадлежать государству в лице Министерства юстиции РФ.

В соответствии с указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» Министерство юстиции РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере нотариата, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере нотариата. Данным Указом регулируются основные полномочия Министерства в сфере нотариата.

Приоритетами государственной политики в сфере юстиции в РФ являются соблюдение прав и основных свобод человека, повышение уровня защиты прав и законных интересов граждан и организаций, улучшение качества исполнения судебных решений, актов иных органов и приговоров судов. Указанные приоритеты совпадают с целями и конечными результатами реализации государственной программы Российской Федерации «Юстиция» [12] (далее – Программа «Юстиция»).

Целями Программы «Юстиция» на период до 2026 г. являются развитие в обществе правовой модели поведения граждан, преодоление правового нигилизма и поддержание устойчивого уважения к закону.

Для достижения этих целей в Программе «Юстиция» предусматривается решение таких задач, как повышение уровня защиты публичных интересов, реализация прав граждан и организаций. Указанные задачи планируется осуществить в том числе путем развития рынка профессиональных юридических услуг, включая нотариат.

Программа «Юстиция» не рассматривает нотариат как институт, подлежащий преобразованию. Тем не менее в качестве основных направлений деятельности по реформированию организации нотариата обозначены: повышение доступности нотариальных услуг и качества нотариальных действий, совершен-

ных нотариусами и должностными лицами органов местного самоуправления; повышение качества взаимодействия государства и общества путем расширения возможностей получения гражданами информации о нотариусах.

Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [13] утверждены национальные цели развития Российской Федерации до 2030 г. Одной из основных национальных целей развития определена цифровая трансформация.

Указанные задачи Программы «Юстиция» корреспондируют с основными задачами и приоритетами политики Правительства РФ, обозначенными в Основных направлениях [12].

Несмотря на то что нотариат не является государственным органом, выполняя публичные функции, осуществляет действия от имени государства. Указанные задачи Программы «Юстиция» могут быть скоррелированы нотариатом в полной мере. Цифровая трансформация нотариата предполагает наличие новых принципов организации, отвечающих современным направлениям развития института.

Еще в диссертационном исследовании П. А. Щекочихин утверждал, что с развитием нотариата все больше ощутима потребность в принятии специального нормативного правового акта, который позволит привести систему нотариата в соответствие с современными потребностями как общества, так и государства и гармонизацией действующего законодательства РФ о нотариате; установить системное регулирование конституционно-правовых основ нотариата; повысить эффективность механизма правового регулирования нотариата [14]. Впоследствии данную позицию поддержал З. У. Гасанов [15, с. 7–10].

Как мы видим, основным направлением развития нотариата сегодня законодатель выбрал цифровую трансформацию, которая не предполагает концептуального изменения организации нотариата, а выступает лишь инструментом, который позволит сделать нотариат более доступным и понятным для общества.

Безусловно, в современных условиях недопустимо как безоговорочное предпочтение саморегуляции нотариата, так и безосновательное вмешательство государства в его деятельность, в том числе путем создания излишних административных барьеров и ограничения их саморегуляции. Эффективная модель законодательного регулирования требует баланса между публичным, корпоративным и частным интересами [1, с. 100–102]. Для достижения баланса предлагается усилить роль государства.

Согласно приказу Минюста России от 30 сентября 2020 г. № 225 утвержден порядок ведения реестров единой информационной системы нотариата. Единая информационная система нотариата принадлежит на праве собственности Федеральной нотариальной палате. Оператором единой информационной системы является Федеральная нотариальная палата.

Предлагаем усилить роль государства в лице Министерства юстиции РФ в становлении и развитии института нотариата путем передачи управления единой информационной системой в ведение Министерства, поскольку основные контрольно-надзорные функции в области свободного частного нотариата должны остаться за государством. Данный аспект усилит надежность и обеспечит беспристрастность ведения реестров единой информационной системы нотариата.

В заключение можно сделать вывод, что государство выступает регулятором, определяющим направление развития института нотариата. Сегодня вектор развития направлен на цифровизацию нотариата. Нотариат по своей природе сочетает элементы как публичного, так и частного начала, что не мешает ему оставаться нотариатом латинского типа. Государство лишь опосредованно выражает свою волю через нотариат. Важные концептуальные изменения произошли в 1993 г. С переходом к частному нотариату роль государства в лице Министерства юстиции в сфере нотариата значительно ослабла. Предлагаем усилить роль государства в регулировании нотариата и передать полномочия Федеральной нотариальной палаты по контролю и надзору в сфере нотариата полностью Министерству юстиции РФ.

Пристатейный библиографический список

1. Еремизин В. И. Направление развития нотариата в России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2017. № 9.
2. Паспорт проекта федерального закона № 96700078-2 «Об изменении Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».
3. Мананников О. В. О концепции развития нотариата в России // Российская юстиция. 2008. № 11.
4. Выступление вице-президента ФНП Н. И. Кашурина на III конгрессе нотариусов России «Мы – сторонники прямого и открытого диалога с обществом» // Федеральная нотариальная палата России : сайт. URL: http://notariat.ru/bulletinarhiv/press_2814_23.aspx (дата обращения: 19.08.2022); Нотариальный вестник. 2008. № 8.

5. Доклад вице-президента ФНП Н. И. Кашурина о работе Правления Федеральной нотариальной палаты в 2005–2007 годах // Федеральная нотариальная палата России : сайт. URL: http://notariat.ru/bulletinarhiv/press_2718_23.aspx (дата обращения: 19.08.2022); Нотариальный вестник. 2008. № 6.
6. О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации [проект федерального закона № 398234-6 (редакция, внесенная в ГД РФ)] // СПС «КонсультантПлюс».
7. Бочковенко В. А. Почему не принят новый закон о нотариате и нужен ли он? // Нотариус. 2015. № 2.
8. Медведев И. Г. Некоторые тенденции эволюции нотариата и нотариальной формы в мире // Нотариальный вестник. 2014. № 5.
9. Черемных Г. Г. У Федеральной нотариальной палаты нет и не может быть контрольных функций в сфере нотариата // Нотариус. 2014. № 2.
10. Шарифетдинов Н. Ф. У бюрократической модели нотариата нет будущего! // Нотариус. 2012. № 6.
11. Романовская О. В. К дискуссии о будущем нотариата // Нотариус. 2013. № 5.
12. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Российская газета. 2020. 22 июля.
14. Щечкочихин П. А. Нотариат Российской Федерации : конституционно-правовые основы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
15. Гасанов З. У. Основные особенности нотариата в Российской Федерации // Нотариус. 2019. № 2.

References

1. Eremizin V. I. The Direction of the Development of the Notary in Russia. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*. 2017. No. 9.
2. Passport of the Draft Federal Law No. 96700078-2 “On Changing the Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Notaries”.
3. Manannikov O. V. On the Concept of Notary Development in Russia. *Russian Justice*. 2008. No. 11.
4. Speech of the Vice-President of the FNP N. I. Kashurin at the III Congress of Notaries of Russia “We Are Supporters of a Direct and Open Dialogue with Society”. URL: http://notariat.ru/bulletinarhiv/press_2814_23.aspx (date of the application: 19.08.2022); *Notary Bulletin*. 2008. No. 8.
5. Report of the Vice-President of the FNP N. I. Kashurin on the work of the Board of the Federal Notary Chamber in 2005–2007. URL: http://notariat.ru/bulletinarhiv/press_2718_23.aspx (date of the application: 19.08.2022); *Notary Bulletin*. 2008. No. 6.
6. On Notaries and Notarial Activity in the Russian Federation [Draft Federal Law No. 398234-6 (as amended by the State Duma of the Russian Federation)] (SPS “ConsultantPlus”).
7. Bochkovenko V. A. Why Hasn’t a New Law on Notaries Been Adopted and Is It Needed? *Notary*. 2015. No. 2.
8. Medvedev I. G. Some Trends in the Evolution of the Notary and Notarial Form in the World. *Notary Bulletin*. 2014. No. 5.
9. Cheremnykh G. G. The Federal Notary Chamber Does Not and Cannot Have Control Functions in the Field of the Notary. *Notary*. 2014. No. 2.
10. Sharafetdinov N. F. The Bureaucratic Model of the Notary Has No Future! *Notary*. 2012. No. 6.
11. Romanovskaia O. V. To the Discussion on the Future of the Notary. *Notary*. 2013. No. 5.
12. Resolution of the Government of the Russian Federation of 15 April 2014 No. 312 “On approval of the state program of the Russian Federation ‘Justice’” (SPS “ConsultantPlus”).
13. *Rossiiskaia Gazeta*. 22 July 2020.
14. Shchekochikhin P. A. Notary of the Russian Federation: Constitutional and Legal Foundations: Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 2013.
15. Gasanov Z. U. The Main Features of the Notary in the Russian Federation. *Notary*. 2019. No. 2.