

**Актуальные вопросы по изменению
законодательства о нотариате: правовые основы управления,
государственное участие и пути модернизации ЕИС**

Акимов Глеб Борисович

Юрист,

Юридическое бюро «Говорит Нотариус»,
123001, Российская Федерация, Москва, ул. Тверская, 7;
e-mail: Akimo@mail.ru

Аннотация

Настоящая статья посвящена актуальным вопросам законопроекта о нотариате и содержит положения, направленные на повышение качества нотариальных услуг, а также усиление государственного контроля за деятельностью нотариусов. При помощи изучения существующего правопорядка и анализа перспективных изменений в регулировании нотариальной деятельности обозначены предложения в части новой организационно-правовой формы Федеральной нотариальной палаты, осуществления бюджетного контроля, основных элементов программы развития нотариата, правового режима Единой информационной системы нотариата.

Для цитирования в научных исследованиях

Акимов Г.Б. Актуальные вопросы по изменению законодательства о нотариате: правовые основы управления, государственное участие и пути модернизации ЕИС // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 11А. С. 83-94. DOI: 10.34670/AR.2025.89.32.009

Ключевые слова

Нотариат, нотариальная палата, Единая информационная система нотариата, цифровизация нотариата, государственное управление, правовая реформа.

Введение

Настоящая статья посвящена актуальным вопросам законопроекта о нотариате и содержит положения, направленные на повышение качества нотариальных услуг, а также усиления государственного контроля за деятельностью нотариусов. При помощи изучения существующего правопорядка и анализа перспективных изменений в регулировании нотариальной деятельности обозначены предложения в части новой организационно-правовой формы Федеральной нотариальной палаты, осуществления бюджетного контроля, основных элементов программы развития нотариата, правового режима Единой информационной системы нотариата.

Материалы и методы

Материалы исследования включают действующее законодательство Российской Федерации, проектные положения законопроекта о нотариате, нормативные акты и регламенты ФНП, правоприменительную практику, а также доктринальную литературу по вопросам нотариата. В целях анализа организационно-структурных особенностей системы нотариата и анализа содержания ЕИС нотариата применялись системно-структурный анализ, метод толкования правовых норм, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие общенаучные и специально-юридические методы.

Результаты исследования

В ходе исследования было установлено, что существующая модель нотариата создаёт правовую неоднозначность: сочетание элементов частного управления и публичных полномочий требует уточнения правового статуса и механизма ответственности. Кроме того, выявлена необходимость в усилении контроля за расходованием средств ФНП и палат субъектов, в связи с чем предлагается предусмотреть участие наблюдательного совета в контроле за использованием целевых средств, а также возможность софинансирования ключевых программ из федерального бюджета. Отдельной проблемой является статус ЕИС, смещающий публично-реестровые блоки и служебную информацию, что приводит к правовой и технической неопределенности в отношении режима доступа.

На основе анализа соответствия существующего законодательства современным вызовам предлагается внедрение модели Федеральной нотариальной палаты с государственным участием или же рассмотреть возможность создания отдельной организационно-правовой формы при сохранении гарантий самоуправления нотариусов. Также необходимо перевести функциональную часть ЕИС в публичную собственность или установить чёткий правовой режим совместного управления и финансирования между государством и нотариальным сообществом. Введение элементов государственного участия и усиление бюджетного контроля помогут повысить общественную гарантию достоверности публичных реестров и снизить риски нецелевого расходования средств. Вместе с тем, усиление участия государства должно сопровождаться сохранением профессионального самоуправления нотариусов, чтобы не подорвать независимость нотариата как элемента гражданского общества.

Организационно-правовая основа Федеральной нотариальной палаты и палат субъектов

Нотариальные палаты указаны в подп. 15 п. 3 ст. 50 ГК РФ как одна из форм некоммерческих организаций [Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая), 1994]. Справедливо замечание о том, что в действительности бывает невозможно отделить основную цель деятельности некоммерческой организации от вспомогательной. Несмотря на то, что многие некоммерческие организации формально не преследуют в качестве основной цели извлечение прибыли, но фактически стремятся и получают огромные доходы от осуществления той или иной деятельности. Согласно п. 4 ст. 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Итак, речь идет о деятельности, приносящей доход. В связи с этим следует уточнить, как соотносятся понятия «предпринимательская деятельность» и «деятельность, приносящая доход», означает ли замена первого на второе запрет некоммерческим организациям осуществлять предпринимательскую деятельность либо под деятельность, связанной с получением дохода, понимается и предпринимательская деятельность в том числе? Причем если понятие предпринимательская деятельность имеет легальное определение в ст. 2 ГК РФ, то деятельность, приносящая доход, в ГК РФ не раскрывается.

Верховным Судом РФ был определен следующий подход к разрешению рассматриваемых вопросов: на некоммерческую организацию в части осуществления приносящей доход деятельности распространяются положения законодательства, применимые к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность [Постановление Пленума Верховного Суда РФ, 2015]. Иными словами, с точки зрения практики ставится знак равенства между смежными понятиями – «деятельность, приносящая доход» и «предпринимательская деятельность».

В 2017 году (ФЗ № 12-ФЗ) в ГК РФ была введена отдельная организационно-правовая форма для Федеральной нотариальной палаты и палат субъектов РФ, исключив их из ассоциаций (союзов) [Федеральный закон № 12-ФЗ, 2017]. Это устранило противоречия с ФЗ «О некоммерческих организациях», поскольку их регулируют Основы о нотариате. Вместе с тем, законом предусмотрено, что члены ассоциации несут субсидиарную ответственность в размере и в порядке, предусмотренных её учредительными документами. В то же время, согласно законодательству о нотариате, ни нотариусы, ни нотариальные палаты не могут нести субсидиарную ответственность по обязательствам нотариальных палат. Органами управления нотариальной палаты являются общее собрание её членов, президент палаты, правление, а не единоличные органы управления. Соответственно, нотариальные палаты отнесены к некоммерческим корпоративным организациям, особенности создания, правового положения и деятельности которых определяются законодательством о нотариате.

Ст. 123.16-3 ГК РФ определяет нотариальные палаты как некоммерческие профессиональные объединения, основанные на обязательном членстве нотариусов частной практики в палатах субъектов (п. 2), и палат субъектов в ФНП (п. 3). Членами нотариальной палаты субъекта может быть нотариус частной практики, а также лица, сдавшие квалификационный экзамен. Палаты вправе вести предпринимательскую деятельность для уставных задач (ч. 5), их имущество освобождается от налога.

Из Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 34-Г99-3 следует, что Основы законодательства РФ о нотариате устанавливают единую, заранее определенную по составу, организованную по территориальному принципу систему, состоящую из нотариальных палат субъектов РФ, объединенных в Федеральную нотариальную палату [Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 34-Г99-3, 1999]. Такое построение обусловлено спецификой нотариата, призванного обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, необходимостью организации государством эффективного контроля за деятельностью нотариусов, совершающих нотариальные действия от имени России (ст. 1 данных Основ), публично-правовым предназначением нотариальных палат, наделенных государством отдельными управленческими и контрольными полномочиями в целях обеспечения в нотариальной деятельности гарантий прав и свобод граждан (п. 3 ч. 5 ст. 12, ч. 1 ст. 34 данных Основ) [Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, 1993].

ФНП является юридическим лицом с самоуправлением, регулированием и финансированием [Егорова, 2018]. ФНП имеет собственное имущество, отвечает по обязательствам этим имуществом, может вступать в гражданские и трудовые отношения, иметь печать и эмблему с юридическим изречением. ФНП не отвечает по обязательствам членов и наоборот, осуществляет публично-правовые полномочия, может вести доходную деятельность для уставных целей, создана без срока действия, а также не имеет филиалов.

Ст. 30 Основ определяет полномочия ФНП: координация и контроль нотариальных палат, представление их интересов в госорганах и международных организациях, защита прав нотариусов, участие в экспертизе законов, повышение квалификации, организация страхования, создание и функционирование Единой информационной системы (ЕИС), ведение реестра отмененных доверенностей, обеспечение электронного взаимодействия, формирование компенсационного фонда и установление размеров платы за услуги нотариусов.

ФНП формирует фонд социальной поддержки, осуществляемый за счет взносов палат субъектов (не менее 5% членского взноса) и поддерживает нотариат в труднодоступных районах, финансируемый частично из 50% нотариального тарифа за регистрацию залогов движимого имущества, с отдельным счетом для целевых расходов. Средства расходуются на поддержку малонаселенных районов, компенсационные и социальные фонды, развитие ЕИС и содержание ФНП.

Бухгалтерская отчетность ФНП и палат субъектов подлежит обязательному аудиту при превышении порогов по Закону об аудиторской деятельности (доход более 800 млн руб. или активы более 400 млн руб. на конец года, подп. 4 п. 1 ст. 5) [Федеральный закон об аудиторской деятельности, 2008]. С учетом значимости нотариата целесообразен ежегодный аудит без привязки к этим показателям для проверки учета, отчетности и выявления нарушений.

Для поддержания эффективности и независимости деятельности нотариата предлагается учредить новую некоммерческую организацию – Федеральную нотариальную палату с государственным участием (Министерство юстиции РФ, Администрация Президента РФ, Росреестр, Верховный Суд РФ).

Из перечня полномочий Федеральной нотариальной палаты имеет смысл исключить вопросы согласования и утверждения нормативных правовых актов в сфере нотариата, утверждения программы развития нотариата, а также надзорных функций в отношении нотариата. При этом правом разработки нормативных правовых актов по вопросам нотариата, принятия программы его развития и надзора в сфере нотариата будет обладать исключительно Министерство юстиции РФ.

Предлагается закрепить за нотариальным сообществом полномочия по инициированию изменений в нормативно-правовых актах, регулирующих нотариальную деятельность, с обязательным рассмотрением таких предложений Министерством юстиции Российской Федерации, что соответствует принципам саморегулирования профессиональных организаций, закрепленным в Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" (в ред. от 04.08.2023).

Также целесообразно предусмотреть возможность участия уполномоченных представителей государственных органов в работе Наблюдательного совета при Федеральной нотариальной палате. Данный совет, являясь коллегиальным органом, призван обеспечивать защиту прав и законных интересов нотариусов и нотариальных палат, достижение баланса интересов между различными участниками нотариальной деятельности, содействовать урегулированию возникающих разногласий и контролировать финансовово-хозяйственную деятельность нотариальных палат, а также деятельность их исполнительных органов. Это соответствует задачам, установленным в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1 (ред. от 24.07.2023)).

В условиях отсутствия прямого оперативного контроля государства за внебюджетным нотариатом, регулирование нотариальной деятельности осуществляется государством посредством решения отдельных вопросов. Оперативный контроль органов юстиции ограничен государственными нотариусами. С учетом особенностей реализации органами юстиции полномочий и необходимости надлежащего регулирования нотариата, представляется целесообразным сосредоточить осуществление этих полномочий исключительно в Министерстве юстиции РФ для обеспечения квалифицированного и компетентного разрешения вопросов с учетом интересов государства и нотариального сообщества. Такой подход позволит объединить государственное и профессиональное регулирование, что усилит эффективность нотариальной деятельности.

Бюджет Федеральной нотариальной палаты

М.В. Романовский определяет бюджет как «бюджетный фонд, форму материализации и проявления общественного характера бюджетных отношений, форма выражения их денежной природы. Бюджет как экономическая категория выражает систему императивных денежных отношений между государством и другими субъектами воспроизводства по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта в процессе образования основного общегосударственного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общественного воспроизводства» [Романовский, Врублевская, Сабанти, 2021, с. 155].

Как специфический финансовый план бюджет представляет собой юридически оформленный документ, в котором в количественном выражении отражается процесс получения и распределения нотариатом денежных ресурсов, необходимых для выполнения его основных функций.

Бюджетная комиссия ФНП (Положение, утв. Правлением, прот. № 01/16 от 25.01.2016) формирует смету доходов/расходов ФНП и её целевое использование, содействует бюджетам палат субъектов, организует обучение их руководителей и бухгалтеров по бюджету, учету, налогам, социальной защите нотариусов и др. деятельности по смете. Бюджет ФНП сейчас подконтролен только Комиссии, предлагается передать её полномочия Наблюдательному

совету для контроля целевого и эффективного использования средств, соответствия НПА, анализа нарушений, совершенствования бюджетного процесса, проверки отчетности и противодействия коррупции. Целесообразно внести изменения в бюджетное законодательство РФ для целевого финансирования программ развития нотариата из бюджетов бюджетной системы России.

Специфика оценки деятельности ФНП требует контроля за формированием органов управления, соблюдением требований к решениям, расходованием средств и имуществом, а также доходами палаты. Контрольный орган проверяет законность и эффективность использования бюджетных средств. В настоящее время бюджетное законодательство и используемый в нем категориальный аппарат не учитывают специфику Федеральной нотариальной палаты, не устанавливают отправные начала, которыми следует руководствоваться надзорным органам, что также следует признать одной из проблем на пути к полноценному осуществлению бюджетного контроля за Федеральной нотариальной палатой.

Федеральная программа развития нотариата

Современная правовая база нотариальной деятельности в Российской Федерации нуждается в совершенствовании. Поэтому программа развития нотариата является важным условием модернизации нотариальной деятельности.

Программа развития нотариата на федеральном уровне требует комплекс мер финансовой, правовой, методической и иной поддержки, реализуемый за счет бюджетов бюджетной системы РФ с внедрением механизмов и методических рекомендаций.

Важным элементом такой программы будет переход нотариальных палат субъектов РФ и Федеральной нотариальной палаты на регулирование с государственным участием. Предлагается сконцентрировать полномочия по формированию вектора развития нотариата вокруг Министерства юстиции РФ.

Перспективным направлением в нотариате является использование медиации — добровольного урегулирования споров с помощью медиатора для достижения взаимоприемлемого решения в различных сферах. Нотариальное удостоверение медиативного соглашения придаёт ему силу исполнительного листа, позволяя избежать судебных тяжб и обеспечить исполнение через ФССП. Однако при проведении процедуры важно проводить проверки по рекомендациям Росфинмониторинга, чтобы исключить фиктивные споры и участие фирм-однодневок, предотвращая использование медиации в противозаконных целях [Рекомендации Росфинмониторинга, www].

В контексте деятельности российского нотариата медиация целесообразно интерпретируется как форма оказания специализированной правовой помощи, аналогично нотариальным действиям, ориентированной на охрану и реализацию прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Представляется необходимым внедрение институтов медиации и согласительных процедур в сферу нотариальной практики. Данная инициатива позволит оказывать содействие сторонам на этапе зарождения разногласий и предотвращать эскалацию конфликтов. Внедрение примирительных процедур в нотариальную практику соответствует общемировой тенденции по развитию альтернативных способов разрешения споров.

В данном направлении необходимо, во-первых, закрепить правила проведения нотариусом медиации в нормативных актах, что позволит проводить процедуру медиации только

нотариусам, прошедшим специальную подготовку в сфере медиации, и самостоятельно проводить примирительные процедуры при урегулировании того или иного конфликта, а также позволит минимизировать риски при удостоверении медиативных соглашений. Дополнительно необходимо будет создать реестр таких нотариусов-медиаторов, и его ведение возложить на Федеральную нотариальную палату.

Во-вторых, законодательно закрепить как добровольную медиацию, так и обязательную процедуру медиацию по отдельным категориям дел (например, в сфере брачно-семейных отношениях - например, перед разводом паре сначала предлагается разрешить спорные моменты через медиацию у нотариуса-медиатора, если все же стороны хотят обратиться в суд, они должны мотивировать свое решение, по выплате алиментов, определении места жительства детей и т.д.; в процессе рассмотрения трудовых споров; с фиксированием предельной суммы в корпоративных спорах, то есть до такой-то суммы необходимо проводить процедуру медиации, если сумма больше - конфликт возможно разрешить только в судебном порядке), путем заключения соответствующего соглашения у нотариуса. Такой подход даст возможность разгрузить судебную систему, а также повысить доверие к данной процедуре у населения.

В-третьих, проанализировать и отработать вопрос оплаты данной процедуры у нотариуса-медиатора для разных слоев населения и бизнеса по субъектам РФ.

Одним из перспективных векторов эволюции нотариальной деятельности является углубление интеграции современных информационных технологий в повседневную практику. В настоящее время наметились определенные изменения в данном направлении. Внедрение электронного обмена данными между нотариальными офисами и государственными органами, такими как Федеральная служба государственной регистрации, Федеральная налоговая служба и другими компетентными учреждениями, значительно оптимизировало процедуру взаимодействия при исполнении нотариальных функций.

В дополнение к этому, функционирующая унифицированная информационная система Федеральной нотариальной палаты (ЕИС ФНП) консолидирует информацию о подписях и печатях лицензированных нотариусов и временно замещающих их лиц, включая идентификационные номера налогоплательщиков (ИНН), что повышает надежность идентификации сторон в совершаемых нотариальных действиях. В систему также включены данные об удостоверенных завещаниях, аннулированных доверенностях и предметах залога, что обеспечивает более полный доступ к соответствующей информации для нотариусов. Эти технологические решения способствуют увеличению результативности и прозрачности нотариальной деятельности.

В перспективе, совершенствование программного обеспечения, применяемого в нотариальной практике, особенно в контексте создания и ведения электронных архивов, будет иметь ключевое значение для дальнейшей цифровизации и повышения эффективности работы нотариусов.

Развитие электронного делопроизводства требует совершенствования номенклатуры и процедур хранения электронных документов в сервисах документооборота. В связи с этим необходим нормативный акт, регулирующий организацию хранения, использование носителей, технических средств, конвертацию, контроль и перенос информации.

Важным элементом развития нотариата выступает повышение квалификации нотариусов в соответствии с новой реальностью профессии. Повышение квалификации нотариусов должно учитывать новые профессиональные реалии и охватывать нотариусов, помощников, стажёров и работников палат субъектов РФ. Программа должна быть направлена на изучение тенденций

отрасли, изменений законодательства и освоение работы с информационными системами, реестрами и операторами, расширение знаний нотариусов в законодательстве РФ, международных актах и праве, формирование навыков решения сложных вопросов нотариального правоприменения для повышения качества услуг и снижения рисков ответственности.

Перспективным направлением выступает и расширение международного сотрудничества в сфере нотариальной деятельности для извлечения лучшего международного опыта с учетом особенностей российской правовой системы. Основной международного взаимодействия национальных правовых систем является способность права «отражать и такие внешние для него явления, которые непосредственно не принадлежат к экономическому базису» [Идрисов, 2007, с. 25]. Тем не менее, текущая траектория эволюции нотариата осложняется отсутствием формализованного на законодательном уровне участия в международном сотрудничестве. Российская Федерация не является участником ряда многосторонних договоров, регламентирующих выполнение нотариальных действий за рубежом, а действующие международные соглашения, как правило, не содержат механизмов имплементации и обладают рамочным характером (например, Минская конвенция 1993 г. "О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам"). В этой связи, возникает императивная потребность в разработке детальных нормативных положений, регулирующих взаимодействие в международной сфере нотариальной деятельности. Данная регламентация, по мнению экспертов должна охватывать вопросы признания нотариальных актов, трансграничной передачи документов и оказания правовой помощи в рамках нотариальной компетенции.

Предложенные мероприятия, осуществляемые в рамках Федеральной программы развития нотариата, призваны оптимизировать результативность нотариальной деятельности и обеспечить благоприятные условия для деятельности нотариата в качестве института гражданского общества. Нотариат, развиваясь в рамках российской правовой системы как составная часть гражданского общества, функционирует независимо. В то же время, он выполняет роль механизма реализации государственной власти, осуществляя полномочия, переданные ему законодательством Российской Федерации.

В рамках данного взаимодействия ключевым фактором является поддержание баланса между интересами общества, государства и самого института нотариата, как субъекта, наделенного государством полномочиями по предупреждению нарушений прав граждан. Это превентивное правосудие, осуществляемое нотариусом, направлено на снижение нагрузки на судебную систему и укрепление законности в гражданском обороте. Важность нотариата заключается в обеспечении стабильности гражданских правоотношений и защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Данный баланс обеспечивает стабильность гражданского оборота и укрепляет законность в сфере гражданско-правовых отношений [Черемных, Черемных, 2007].

Правовой режим Единой информационной системой нотариата

Национальные правовые реестры (ЕГР ЗАГС, ЕГРН, ЕГРЮЛ, ЕГРИП и др.) представляют собой основу работы юридической системы и экономического оборота, снижая расходы на судебную систему и разрешение споров в 3-4 раза [Современный нотариат, 1993, с. 240]. При этом их не стоит путать с техническими реестрами, не имеющими конститутивного эффекта и не гарантирующими юридическую достоверность прав и имущества. В России свыше 40

реестров, большинство с техническим значением, не влияющих напрямую на имущественный оборот [Распоряжение Правительства РФ, 2006].

Ведение публичных реестров — часть добровольной юрисдикции, однако отечественная регистрационная система является в то же время и административной, т.к. регистрацию осуществляет уполномоченный орган исполнительной власти [Аргунов, 2014, с. 38]. Кроме того, в отечественном праве применительно к публичным реестрам наблюдается так называемый «правовой партикуляризм», который означает независимое и точечное правовое регулирование различных публичных реестров, без подведения их правового значения к общему знаменателю, в отсутствие разработки «общей части» публично-реестрового законодательства [Латыев, 2013, с. 161]. Идея подведения всех публичных реестров под «единый знаменатель» означает, что потребуется выявить все существующие в настоящее время в России реестры, обладающие признаками публичности и достоверности; имеющие конститутивный эффект.

Основными принципами функционирования публичных реестров являются: принцип внесения и принцип публичной достоверности. Действие принципа внесения не представляется возможным без признания правоустанавливающего характера записей в публичном реестре, а принципа публичной достоверности — без единства реестра и обеспечения стабильности записей [Латыев, 2013, с. 166-167].

ЕИС нотариата и её информационные блоки в настоящее время являются «гибридом» информационного (технического) реестра и публичного реестра, что отрицательно влияет, во-первых, на возможности её использования на общегосударственном уровне в информационных целях (предоставление информации, выпуск и пр. неограниченному кругу лиц); во-вторых, затрудняет использование нотариусами действительно «служебной» информации, не имеющей конститутивного значения, значимой исключительно для внутренних целей корпорации (например, журнала передачи полномочий).

Правовой режим ЕИС должен соответствовать режиму госреестров; законопроект не регулирует финансирование, доступ (в т.ч. безвозмездный) и защиту данных — система финансируется нотариальным сообществом, а собственник и оператор является ФНП.

Считаем, что ЕИС нотариата как публичный реестр, имеющий общегосударственное значение, не может находиться в негосударственной собственности (в собственности Федеральной нотариальной палаты), а его функционирование и развитие должно быть подчинено особому правовому режиму, который следует обозначить в Законе о нотариате и нотариальной деятельности. Таковой предполагает, как минимум, совместное финансовое обеспечение функционирования ЕИС из федерального бюджета и средств нотариального сообщества; образование специального юридического лица публичного права, отвечающего за поддержание и развитие ЕИС; максимальную интеграцию публично-реестровой части ЕИС с иными государственными публичными реестрами.

Расширение информационных возможностей, доступности и функционала ЕИС «Нотариат» (со сменой правового режима ЕИС)

Информационные возможности и общегосударственное значение ЕИС нотариата в настоящее время входит в противоречие со старыми положениями законодательства о нотариальной тайне. Возникает парадокс: назначение одной части ЕИС как публичного реестра — опубликование информации, доступность её для неограниченного круга лиц;

назначение второй части (служебной) - обеспечение функционирования нотариата, в том числе режима нотариальной тайны. Таким образом, концепция нотариальной тайны, должна быть значительно конкретизирована в условиях работы ЕИС.

Кроме того, законопроект расширяет доступ Минюста к ЕИС без ограничений (ч. 11 ст. 53), подрывая тайну и создавая привилегии; ст. 149 не согласована с электронным оборотом, отсутствует ответственность за разглашение получателями, что угрожает неправомерным использованием данных. Отсутствие детализации действий нотариуса по предоставлению сведений, составляющих нотариальную тайну, может создать серьезные проблемы в процессе применения данных норм [Михайлова, 2019]. Предлагается обеспечить электронный доступ для государственных органов, выписки нотариусов за плату, новый механизм для реестра доверенностей и завещаний. Необходимо перевести ЕИС в государственную собственность, назначив оператором Минюст или юридическое лицо публичного права с новым положением и порядком доступа для снижения рисков и усиления контроля.

Также стоит отметить, что ст. 66 Закона № 218-ФЗ предусматривает ответственность за несвоевременное внесение сведений в ЕГРН с возмещением убытков, но на практике это сопровождается временными и финансовыми потерями [Федеральный закон № 218-ФЗ, 2015]. Из-за технических и организационных проблем электронный нотариат пока не обеспечивает сокращение сроков и затрат, зачастую регистрация через МФЦ оказывается быстрее. Кроме того, использование цифровых технологий в нотариате ведет к усугублению «цифрового разрыва» среди граждан, а удаленное совершение нотариальных действий влечет за собой анонимность, противоречащую традиционному восприятию нотариальной деятельности. Среди дополнительных рисков — фальсификация цифровых данных, искажение электронных документов, использование ИТ в преступлениях.

Заключение

Предлагаемые меры, а именно введение новой организационно-правовой формы ФНП с государственным участием или создание юридического лица публичного права для управления ключевыми функциями, усиление бюджетного контроля (ежегодный аудит, наблюдательный совет с контролирующими полномочиями), разграничение и перевод публично-реестровых блоков ЕИС в режим, соразмерный их государственному значению, наделение нотариата функциями медиатора, а также и развитие ИТ-инфраструктуры и системы повышения квалификации в совокупности способны повысить качество нотариальных услуг, обеспечить правовую определённость и усилить защиту прав участников гражданского оборота. Последовательная законодательная проработка указанных предложений и запуск pilotных инициатив позволят минимизировать риски и адаптировать институт нотариата к текущим технологическим и общественным вызовам.

Библиография

1. Акимов Г.Б. Актуальные вопросы по изменению законодательства о нотариате: правовые основы управления, государственное участие и пути модернизации ЕИС.
2. Аргунов, В. В. Добровольная (бесспорная) юрисдикция в России и за рубежом (Восточная и Западная Европа, Латинская Америка, Китай). Москва: Статут, 2014. 352 с.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
4. Егорова М. А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 224 с.

5. Идрисов Т. И. Влияние норм международного права на формирование российской правовой системы // Право и политика. 2007. № 4.
6. Латыев, А. Н. К вопросу о соотношении нотариата и государственной регистрации // Проблемы регистрации прав, фиксации и удостоверения юридических фактов гражданского права: Сборник статей / Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор М.А. Рожкова. Москва: ООО «Издательство «СТАТУТ», 2013. С. 161-172.
7. Михайлова А.С. К вопросу о важности учета охраняемой законом нотариальной тайны в процессе правовой регламентации реформ нотариата, в том числе применительно к оптимизации норм, регулирующих страхование профессиональной ответственности нотариусов // Нотариус. 2019. № 3.
8. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: федер. закон от 11.02.1993 № 4462-1.
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».
10. Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2006 № 584-р (ред. от 08.12.2010) «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти».
11. Рекомендации по исполнению лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических услуг, требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: утверждены Росфинмониторингом.
12. Романовский М. В., Врублевская О. В., Сабанти Б. М. Финансы: учебник. М.: Издательство Юрайт, 2021. 305 с.
13. Современный нотариат. Структуры и задачи. Кельн, 1993. 240 с.
14. Федеральный закон от 07.02.2017 № 12-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации...».
15. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «О государственной регистрации недвижимости».
16. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».
17. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19.04.1999 № 34-Г99-3.
18. Черемных И. Г., Черемных Г.Г. Нотариат и нотариальное право России: учебное пособие. М.: Эксмо, 2007. 272 с.

Current Issues in Changing Notarial Legislation: Legal Foundations of Governance, State Participation, and Pathways for Modernizing the Unified Information System

Gleb B. Akimov

Lawyer,
Law Firm "Govorit Notarius",
123001, 7, Tverskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Akimo@mail.ru

Abstract

This article addresses current issues related to the draft law on notarial affairs and contains provisions aimed at improving the quality of notarial services, as well as strengthening state control over the activities of notaries. Through the study of the existing legal framework and analysis of prospective changes in the regulation of notarial activities, proposals are outlined regarding a new organizational and legal form for the Federal Notarial Chamber, the implementation of budgetary control, the main elements of the notarial development program, and the legal regime of the Unified Notarial Information System.

For citation

Akimov G.B. (2025) Aktual'nyye voprosy po izmeneniyu zakonodatel'stva o notariate: pravovyye osnovy upravleniya, gosudarstvennoye uchastiye i puti modernizatsii YEIS [Current Issues in Changing Notarial Legislation: Legal Foundations of Governance, State Participation, and Pathways for Modernizing the Unified Information System]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (11A), pp. 83-94. DOI: 10.34670/AR.2025.89.32.009

Keywords

Notariat, notarial chamber, Unified Notarial Information System, digitalization of notariat, state governance, legal reform.

References

1. Akimov, G. B. (2025) Aktualnyye voprosy po izmeneniiu zakonodatelstva o notariate: pravovye osnovy upravleniya, gosudarstvennoe uchastiye i puti modernizatsii EIS [Current issues in amending legislation on notaries: legal frameworks for governance, state participation, and paths to modernizing the unified information system].
2. Argunov, V. V. (2014). Dobrovolnaia (bespornaia) iurisdiktsiia v Rossii i za rubezhom (Vostochnaia i Zapadnaia Evropa, Latinskaia Amerika, Kitai) [Voluntary (uncontested) jurisdiction in Russia and abroad (Eastern and Western Europe, Latin America, China)]. Moscow: Statut.
3. Cheremnykh, I. G., & Cheremnykh, G. G. (2007). Notariat i notarialnoe pravo Rossii [Notariat and notarial law of Russia]. Moscow: Eksmo.
4. Civil Code of the Russian Federation (Part One). Federal Law No. 51-FZ of November 30, 1994.
5. Decree of the Government of the Russian Federation of April 25, 2006 No. 584-r (as amended on December 8, 2010) "On approval of the list of registers, registries, classifiers and nomenclatures classified as accounting systems of federal state authorities".
6. Determination of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation No. 34-G99-3 of April 19, 1999.
7. Egorova, M. A. (2018). Kontseptsii sovershenstvovaniia mekhanizmov samoregulirovaniia: pro et contra: monografiiia [The concept of improving self-regulation mechanisms: pro et contra: monograph]. Moscow: Iustitsinform.
8. Federal Law No. 12-FZ of February 7, 2017 "On Amendments to Part One of the Civil Code of the Russian Federation...".
9. Federal Law No. 218-FZ of July 13, 2015 (as amended on July 31, 2025) "On State Registration of Real Estate".
10. Federal Law No. 307-FZ of December 30, 2008 "On Auditing Activities".
11. Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Notaries. Federal Law No. 4462-1 of February 11, 1993.
12. Idrisov, T. I. (2007). Vlianie norm mezhdunarodnogo prava na formirovaniye rossiiskoi pravovoisistemy [The influence of international law norms on the formation of the Russian legal system]. Pravo i politika [Law and Politics], (4).
13. Latyev, A. N. (2013). K voprosu o sootnoshenii notariata i gosudarstvennoi registratsii [On the correlation between the notariat and state registration]. In M. A. Rozhkova (Ed.), Problemy registratsii prav, fiksatsii i udostoverenii iuridicheskikh faktov grazhdanskogo prava: Sbornik statei [Problems of registration of rights, recording and certification of civil law facts: Collection of articles] (pp. 161–172). Moscow: Statut.
14. Mikhailova, A. S. (2019). K voprosu o vazhnosti ucheta okhraniemoi zakonom notarialnoi tainy v protsesse pravovoii reglamentatsii reform notariata... [On the importance of taking into account legally protected notarial secrecy in the process of legal regulation of notary reforms...]. Notarius [Notary], (3).
15. Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation. (2015, June 23). Resolution No. 25 "On the application by courts of certain provisions of Section I of Part One of the Civil Code of the Russian Federation".
16. Recommendations for compliance by persons engaged in entrepreneurial activities in the field of legal services with the requirements of legislation on combating the legalization (laundering) of proceeds from crime and the financing of terrorism: approved by Rosfinmonitoring.
17. Romanovsky, M. V., Vrublevskaya, O. V., & Sabanti, B. M. (2021). Finansy: uchebnik [Finance: textbook]. Moscow: Jurait.
18. Sovremennyi notariat. Struktury i zadachi [Modern notariat. Structures and tasks]. (1993). Cologne.