

Джакшылыкова Г.Дж.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА НОТАРИАТТЫ МАМЛЕКЕТТИК
ЖӨНГӨ САЛУУ**

Джакшылыкова Г.Дж.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОТАРИАТА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

G.Dzh. Dzhakshylykova

STATE REGULATION OF NOTARIES IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342:347.961](575.2)

Бул макалада нотариалдык ишти Кыргыз Республикасында мамлекеттик-укутук жөнгө салуу негиздери каралды.

Негизги сөздөр: *нотариат, нотариус, нотариалдык ишмердүүлүк, мамлекеттик жөнгө салуу, укутук жөнгө салуу.*

В статье рассматриваются основы государственно-правового регулирования нотариальной деятельности в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: *нотариат, нотариус, нотариальная деятельность, государственное регулирование, правовое регулирование.*

In article are considered state-legal regulation of notaries in Kyrgyz Republic.

Key words: *notaries, notary, notary activity, state regulation, legal regulation.*

По своей правовой природе нотариат призван выполнять несколько функций, связанных с правоприменением и предупреждением правонарушений. В связи с этим на государство возложена обязанность - обеспечить регулирование данной сферы таким образом, чтобы иметь возможность, с одной стороны, предоставить нотариату широкие возможности для развития, а, с другой стороны, обеспечить неукоснительное соблюдение законности и правопорядка в данной области.

Действующее законодательство Кыргызской Республики о нотариате представляет собой комплекс разноотраслевых нормативных правовых актов, центром которого является Конституция Кыргызской Республики, гарантирующая всем гражданам соответствующий уровень юридических услуг и защиту прав и свобод [1].

На сегодняшний день основным отраслевым нормативным правовым актом, регулирующим деятельность нотариата, является Закон Кыргызской Республики «О нотариате» [2]. Нужно отметить, что с даты принятия указанного закона общественные отношения претерпели существенные изменения, равно как и принципы их правового регулирования.

Данный закон содержит три раздела, посвященные организационным основам деятельности нотариата (раздел 1), нотариальным действиям и правилам

их совершения (раздел 2), иным вопросам (раздел 3) [2].

Нотариат представляет собой систему государственных органов, должностных лиц и частных нотариусов, на которых возложена обязанность обеспечивать в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, законом и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусом предусмотренных законодательством Кыргызской Республики нотариальных действий от имени Кыргызской Республики.

Частный нотариус осуществляет делегированные государством функции, указанные в части первой настоящей статьи [2].

Данное положение закона предусматривает, что нотариальная деятельность функционально направлена на всемерную охрану и защиту прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со статьей 3 указанного закона нотариальные действия представляют собой действия нотариуса по удостоверению бесспорных фактов, правовых событий, имеющих юридическое значение, свидетельствованию документов, приданию документам исполнительной силы и юридической достоверности и другие действия, направленные на защиту прав граждан и юридических лиц, их законных интересов, предусмотренные законом. Нотариальные действия в Кыргызской Республике совершают в соответствии с законом государственные и частные нотариусы [2].

В случаях отсутствия в населенном пункте нотариуса государственные полномочия по совершению нотариальных действий уполномоченным государственным органом делегируются органам местного самоуправления в соответствии с законодательством о порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Нотариальные действия на территории других государств совершают должностные лица консульских учреждений Кыргызской Республики, уполномоченные на совершение этих действий. Перечень нотариальных действий, предусмотренных законом, не исчерпывается. Нормативными правовыми актами Кыргызской Республики могут быть предусмотрены и другие нотариальные действия.

Нужно отметить, что указанные принципы правового регулирования нотариальной деятельности создают некоторые сложности в плане практической реализации. Так, законодательно четко не определено, каким образом распределяются полномочия между государственным и частным нотариусами. Кроме того, норма о делегировании нотариальных полномочий органам местного самоуправления и консульским учреждениям также, с нашей точки зрения, требует дополнения и распространения. Несмотря на имеющиеся подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления и консульских учреждений по совершению нотариальных действий, можно говорить о том, что зачастую на практике указанные должностные лица не в полной мере обеспечивают соблюдение процедур нотариальной деятельности, что может привести к определенным нарушениям.

Что касается государственного регулирования нотариальной деятельности, то основным правилом в данной сфере является необходимость лицензирования.

Статья 11 закона о нотариате устанавливает, что лицензия на право занятия частной нотариальной деятельностью выдается Министерством юстиции Кыргызской Республики в течение месяца после сдачи квалификационного экзамена - на основании решения квалификационной комиссии сроком на 5 лет. Действие лицензии продлевается без сдачи квалификационного экзамена на последующие 5 лет в случае, если в период осуществления частной нотариальной деятельности действие лицензии не приостанавливалось по основанию, предусмотренному законом [2].

Порядок выдачи лицензии устанавливается Законом Кыргызской Республики «О лицензировании». Решение Министерства юстиции Кыргызской Республики об отказе в выдаче лицензии может быть обжаловано в суде в порядке, установленном законом.

Приостановление действия лицензии на право нотариальной деятельности осуществляется на основании решения Министерства юстиции Кыргызской Республики в случаях:

- нарушения порядка совершения нотариальных действий и иных нормативных правовых актов, регулирующих нотариальную деятельность;
- обращения лица, имеющего лицензию на право занятия частной нотариальной деятельностью (статья 13 закона о нотариате).

Отзыв у нотариуса лицензии на право нотариальной деятельности может быть произведен Министерством юстиции Кыргызской Республики в случаях:

- сложения нотариусом своих полномочий по собственному желанию;
- утраты гражданства Кыргызской Республики или выезда за пределы Кыргызской Республики на постоянное место жительства;

- вступления в силу обвинительного приговора суда, вынесенного в отношении нотариуса;
- вынесения в отношении нотариуса решения суда об ограничении дееспособности или признании недееспособным в установленном законом порядке;
- невозможности исполнять обязанности нотариуса по состоянию здоровья (при наличии медицинского заключения);
- нарушения нотариусом требований, предусмотренных статьями 6, 7 закона;
- трехкратного приостановления действия лицензии;
- однократного грубого нарушения законодательства [2].

Деятельность нотариусов контролируется с помощью следующих механизмов. Так, статья 25 закона предусматривает, что отказ в совершении нотариального действия или неправильное совершение нотариального действия обжалуются в судебном порядке.

Контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами осуществляет Министерство юстиции Кыргызской Республики. Контроль за соблюдением нотариусами налогового законодательства осуществляет налоговая инспекция в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики [2].

Статья 26 закона предусматривает, что проверка организации работы нотариуса проводится один раз в четыре года. Первая проверка организации работы нотариуса, впервые приступившего к осуществлению нотариальной деятельности, должна быть проведена через год после его назначения на должность нотариуса.

Нотариусы обязаны представлять должностным лицам, уполномоченным на проведение проверок, сведения и документы, касающиеся расчетов с физическими и юридическими лицами.

Таковы основные принципы государственного регулирования нотариальной деятельности. Однако, следует отметить их очевидную недостаточность для обеспечения неукоснительного соблюдения закона и достижения функционально значимых целей нотариальной деятельности.

Так, рассматриваемый закон структурно не в полной мере отражает имеющиеся потребности в правовом регулировании нотариальной деятельности, поскольку существует необходимость в более подробной и качественной регламентации деятельности государственных и частных нотариусов, разграничении их полномочий и пересмотре общих принципов нотариальной деятельности.

Это обусловлено тем, что в настоящее время состояние законодательства о нотариате во многом не соответствует тенденциям, которые характерны для динамично развивающегося общества. Современный период развития Кыргызской Республики характеризуется реформированием правовых, политических экономических, социальных и других основ государственной и общественной жизни. В условиях проводимой модернизации большое значение имеет согла-

сованное и правильное функционирование механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни человеческого общества. Это связано тем, что контрольно-надзорная деятельность придает должную динамику изменениям, происходящим в стране, то есть становится решающим фактором, влияющим на углубление реального демократизма, построение правового государства и становление гражданского общества [1].

Развитие нотариата в Кыргызской Республике связано не только с усложнением гражданского оборота, но и с объективной необходимостью содействовать его участникам в совершении сделок и юридическом закреплении их действий, охране их прав и свобод. Нотариат является неотъемлемой составной частью любой правовой системы, так как, с одной стороны, он позволяет государству успешнее осуществлять его правоохранительные, фискальные и судебно-юрисдикционные функции, а с другой – является важным правовым инструментом обеспечения стабильности имущественных отношений складывающихся в государстве [3].

В некоторых аспектах нотариат рассматривается как несудебная форма защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов и является согласно Резолюции Европейского парламента «О нотариате в Европейском сообществе» 1994 г. институтом превентивного правосудия [3].

В соответствии с документами Конгресса Международного союза судей, функция нотариата заключается, прежде всего, в удостоверении юридических актов, беспристрастном информировании сторон об их существе и правовых последствиях, предотвращении гражданско-правовых спорах. Представление о нотариате как институте гражданского общества, защищающим права граждан и осуществляющим превентивное правосудие, последовательно приводится в различных международных документах, в том числе в договоре о сотрудничестве между Международным союзом судей и Международным союзом нотариата, в котором подчеркивается, что эти организации ставят себе целью установление здоровой и нормально действующей системы правосудия, имея ввиду снижение затрат на ее содержание и одновременно обеспечение ее доступности для всех граждан [4].

В правовой науке неоднократно высказывалось мнение о том, что поскольку по ряду причин многие субъективные права и свободы не могут быть реализованы гражданами самостоятельно либо такая реализация будет не эффективной, при таких условиях институт нотариата имеет большое значение в защите права и законных интересов граждан, так как основное содержание нотариальной деятельности - обеспечение конституционного права на квалифицированную юридическую помощь и укрепление правопорядка в стране [3].

Нужно отметить, что нотариальные функции осуществляются от имени государства, что обуславливает публично-правовой статус нотариусов и необходимость организации эффективного контроля и надзора за их деятельностью со стороны уполномоченных органов.

Следует заметить, что в Кыргызской Республике государственный контроль за деятельностью нотариусов осуществляет уполномоченный государственный орган в сфере юстиции.

Неэффективная контрольно-надзорная деятельность в сфере нотариата (либо ее отсутствие вообще) нередко становится причиной нарушения прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией Кыргызской Республики, в результате могут наступить негативные с правовой точки зрения последствия.

По мнению большинства исследователей, нотариальная деятельность, как никакая другая область юриспруденции, требует не только строгого законодательного регулирования, но и четкой нормативно-правовой регламентации порядка и правил совершения нотариальных действий, ведения делопроизводства, содержания архива. Несоблюдение формальной процедуры нередко становится основанием признания нотариального действия недействительным. В лучшем случае, нотариально оформленный документ просто не принимается к исполнению. Неправильно составленное или подписанное завещание, отступление от порядка удостоверения сделок, выдачи различных свидетельств, нарушения при принятии, хранении, оглашении закрытых завещаний могут повлечь серьезные последствия, поскольку удостоверенные, засвидетельствованные или выданные нотариусом документы, как правило, носят правоустанавливающий характер, влекут значимые правовые последствия. Ненадлежащее ведение делопроизводства, нотариального архива нередко создает большие трудности для граждан, вызывает их справедливое возмущение, жалобы в различные инстанции. К сожалению, и сами нотариусы далеко не во всех случаях могут с точки зрения права разъяснить спорную ситуацию или объяснить свои требования, предъявив конкретный нормативно-правовой акт, который когда-то был, должен быть и сегодня, но его просто нет [5].

В правовой науке также высказывается мнение, согласно которому частнопрактикующий нотариат занимает сегодня доминирующее положение, он представляет собой составную часть правовой системы государства и имеет двойственную правовую природу [6]. С одной стороны, нотариусам делегированы государственные функции по совершению от имени государства нотариальных действий, с другой - нотариат не является органом государственной власти и управления, более того, функционирует на принципах самоуправления и самофинансирования. Осуществление нотариальных функций от имени государства предопределяет публично-правовой статус нотариуса [6]. Одновременно форма деятельности частнопрактикующих нотариусов является частной, что предопределяет определенную свободу в определении порядка деятельности.

Обобщение исторического опыта развития контроля и надзора в сфере нотариата позволило Ю.А. Андреевой сделать вывод, о том, что на протяжении всего периода становления нотариальной системы в большей степени прослеживалась реализация кон-

трольных полномочий государства за данными правоотношениями. Надзорные же полномочия в данной сфере были слабо реализованы. Во многом это обуславливалось отсутствием государственного органа, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия в сфере нотариата [5].

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, когда законодательство Кыргызской Республики о нотариате не в полной мере отвечает актуальным потребностям общества и государства. На современном этапе развития Кыргызской Республики сложилась ситуация, которая требует изменения форм контрольно-надзорной деятельности и усиления контрольно-надзорных полномочий государства в сфере нотариата.

Однако, государственное регулирование деятельности в сфере нотариата не будет достаточно эффективным если будет выражаться не только в обеспечении эффективного контроля и надзора за осуществлением нотариусами возложенной на них государственной функции. Наивысшего результата в данной сфере позволит добиться формирование нормативно-правовой базы, способной регулировать весь спектр вопросов нотариальной деятельности.

То есть, должны быть разработаны и детально регламентированы в действующем законодательстве не только положения о контрольно-надзорной деятельности в сфере нотариата, но и порядок и правила совершения нотариальных действий. При этом такие положения не могут определяться самостоятельно самим нотариальным сообществом, они должны устанавливаться только государством в лице специально уполномоченных им органов [2].

Следует отметить, что в Кыргызской Республике в данном направлении осуществляются определенные мероприятия. Так, Министерством юстиции Кыргызской Республики утверждена Концепция развития института нотариата в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы. Данный документ содержит в себе основные базовые принципы, цели и задачи, направленные не только на развитие системы координации нотариальной деятельности Кыргызской Республики, но и на разработку комплексных мер по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Концепция ставит перед собой задачи по повышению роли и правового статуса нотариусов в сфере гражданского оборота таким образом, чтобы решение нотариусов рассматривались на уровне решений суда. В то же время подобное расширение полномочий обязывает ужесточить профессиональный ценз, предъявляемый к кандидатам на должность нотариуса путем повышения квалификационных требований, сроков обучения и расширения предмета экзаменационного тестирования [7].

Повышение качества предоставляемых услуг, совершенствование нотариальной деятельности и

усиление ответственности нотариусов за совершаемые действия планируется достигнуть внесением масштабных поправок в Гражданский кодекс, в Закон Кыргызской Республики «О нотариате» и другие нормативные правовые акты, регулирующие нотариальную деятельность. В частности, Министерством юстиции предлагается запретить должностным лицам органов исполнительной власти совершать какие-либо нотариальные действия. Доступность нотариальных услуг в населенных пунктах, где отсутствуют нотариальные конторы, должно будет обеспечиваться путем закрепления нотариуса одной из районных государственных нотариальных контор за таким населенным пунктом. Также одним из результатов принятия законодательных поправок должно стать расширение перечня сделок, подлежащих обязательному нотариальному удостоверению.

Кроме того, Концепция развития института нотариата в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы предполагает создание Единой информационной системы нотариата и Единого республиканского нотариального архива. Это позволит не только сформировать полную электронную базу данных всех зарегистрированных нотариально заверенных документов по всей республике, но и обеспечить их надлежащее хранение [7].

Таким образом, видно, что в ближайшее время при условии надлежащей реализации всех концептуальных положений, закрепленных в указанном документе, государственная контрольно-надзорная деятельность в области нотариата будет осуществляться на качественно новом уровне.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года // Эркин-Тоо. - 2010. - 6 июля. - №61.
2. Закон Кыргызской Республики «О нотариате» от 30 мая 1998 года № 70 // Эркин-Тоо. - 1998. - 10 июня. - №71-72.
3. Антюшина В.И. О необходимости эффективной контрольно-надзорной деятельности государства в сфере нотариата // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. - 2011. - №5. - С. 169.
4. Мерлотти М. Основные принципы свободного нотариата и роль государства в его организации и деятельности // Нотариальный вестник. - 1997. - №5.
5. Андреева Ю.А. Контроль и надзор Министерства юстиции нотариата: административно правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009.
6. Черемных И.Г. Становление независимого нотариата России как института по осуществлению правоохранительной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2007.
7. <http://www.vb.kg/327278>.

Рецензент: д.ю.н. Рысмендеев Б.Дж.