

И. И. Мартинович

НОВАЦИИ РЕФОРМЫ АДВОКАТУРЫ В БЕЛАРУСИ И РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД (сравнительно-правовой аспект)

Образование Союзного государства России и Беларуси предполагает, как известно, сближение национальных правовых систем, гармонизацию и унификацию законодательства, взаимное обогащение в различных сферах государственной и социальной жизни. В этой связи представляет научный и практический интерес сравнительный анализ реформы в этих странах правовых основ организации и функционирования такого важного института гражданского общества, как адвокатура, призванного осуществлять профессиональную правозащитную деятельность, оказывать квалифицированную юридическую помощь физическим и юридическим лицам, служить принципам законности, справедливости и гуманизма.

Проводимые в России и Беларуси в постсоветское время глубокие политические и социально-экономические преобразования, провозглашение государственного суверенитета и становление демократического правового государства, главным назначением которого является защита прав и свобод человека, обусловили необходимость реформирования адвокатуры как составной части юстиции и правовой системы в целом. Это нашло отражение в Концепции судебной реформы в РСФСР от 24 октября 1991 г.¹ и Концепции судебно-правовой реформы, одобренной Верховным Советом Республики Беларусь 23 апреля 1992 г.²

В этих документах, принятых национальными парламентами, обосновывалась необходимость демократизации и модернизации адвокатуры – правового института, предусмотренного в конституциях этих государств, расширения его организационных возможностей по оказанию правовой помощи всем, кто в этом нуждается.

«В правовом государстве адвокатура должна быть независимой, профессиональной, самоуправляемой, общественной организацией», – записано в Концепции судебно-правовой реформы Республики Беларусь. Еще более конкретно определяются пути трансформации адвокатуры в новых условиях Концепцией судебной реформы Российской Федерации. В ней говорится: «Нужна реформа адвокатуры, которая

позволила бы вывести ее из-под контроля Министерства юстиции, обеспечить независимость и высокий престиж судебной защиты. Уровень развития адвокатуры – индикатор состояния демократии в обществе, один из признаков защищенности прав человека».

Для реализации поставленных задач потребовалось время. Надо, однако, заметить, что Беларусь намного раньше, чем Россия, и первая из стран Содружества Независимых Государств приняла новый Закон «Об адвокатуре», а именно 15 июня 1993 г.³, к тому же получивший высокую оценку экспертов Совета Европы. В Российской Федерации над проектом закона об адвокатуре работа шла почти девять лет. Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» принят Государственной Думой 26 апреля 2002 г., одобрен Советом Федерации 15 мая и подписан Президентом РФ 31 мая того же года⁴. В настоящее время полным ходом идет его претворение в жизнь.

Общим для этих нормативных актов Беларуси и России является то, что, реализуя идеи концепций, они учли отечественный и зарубежный опыт, достижения правовой мысли и предложения самих адвокатов, а также ученых и практиков юристов, потребности общества в расширении и качественном улучшении правозащитной деятельности в условиях перехода к рыночным отношениям и правовому государству. На уровне международно-правовых стандартов, и прежде всего норм Основных положений о роли адвокатов (принятых ООН в 1990 г.), в них регламентированы основные принципы организации и функционирования указанного института. Следует вместе с тем отметить, что после четырех лет применения Закона об адвокатуре в Республике Беларусь Законом от 6 июля 1998 г.⁵, принятым в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 3 мая 1997 г. № 12 «О некоторых мерах по совершенствованию адвокатской и нотариальной деятельности»⁶, в Закон об адвокатуре 1993 г. внесены существенные изменения и дополнения, некоторые из которых являются, по мнению автора данной статьи, отходом от идей, зафиксированных в Концепции судебно-правовой реформы 1992 г. В частности, Декрет от 3 мая 1997 г. приостановил, а Закон от 6 июля 1998 г. упразднил институт индивидуальной частной практики адвокатов и их объединений (фирм, бюро, контор). Между тем это считалось одним из главных нововведений Закона об адвокатуре в Республике Беларусь 1993 г., когда наряду с традиционными коллегиями адвокатов

(областными, Минской городской, Белинюрколлегией) допускалось образование указанных форм организации адвокатской деятельности (ст. 13 Закона). Такая организационная структура адвокатуры, предусмотренная Концепцией судебной-правовой реформы, признавалась наиболее гибкой и демократичной, отвечающей современным общественным запросам, обеспечению защиты прав гражданина и юридических лиц. Выявленные недостатки в деятельности частных адвокатов и их фирм, бюро и контор (отсутствие должного контроля со стороны государства, невыполнение обязанностей по обеспечению защиты по уголовным делам по назначению органов дознания, предварительного следствия и суда, бесплатному оказанию иных юридических услуг социально незащищенным лицам) можно было устранить не столь радикальным путем. Существование же в рамках одной региональной ассоциации адвокатов разных форм адвокатских образований (включая частные) – наиболее оптимальный, цивилизованный, соответствующий мировой практике путь решения обозначенной проблемы. Забегая вперед, отмечу, что именно по такому пути пошла союзная с нами Россия.

Как необоснованное следует расценивать прекращение деятельности Союза адвокатов Республики Беларусь в связи с образованием Республиканской коллегии адвокатов. Созданный по решению съезда адвокатов Беларуси в 1990 г. Союз адвокатов Беларуси сосредоточил свои усилия на участии в разработке Закона об адвокатуре, Правил профессиональной этики адвокатов и ряда других важных нормативных актов, а также на вопросах социальной и правовой защиты членов коллегий адвокатов, повышения их профессионального мастерства, установления и расширения международных связей с аналогичными адвокатскими объединениями других государств. Эта деятельность была весьма полезной и результативной. Республиканская коллегия адвокатов и Союз адвокатов как общественное объединение адвокатов могли бы не только сосуществовать, но и активно сотрудничать. В России, как известно, действует ряд общественных объединений адвокатов (Федеральный союз адвокатов, Гильдия российских адвокатов, Ассоциация адвокатов России, Международный союз адвокатов). Не приходится сомневаться, что, несмотря на образование в соответствии с новым Законом об адвокатуре Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации – общероссийского органа адвокатского самоуправления, вышеперечисленные объединения (ассоциа-

ции) адвокатов будут продолжать свою деятельность, возможно, подвергнувшись некоторой трансформации, принимая во внимание, что они не вправе осуществлять функции адвокатских образований, а также функции адвокатских палат или Федеральной палаты адвокатов либо их органов (ст. 39 указанного Закона).

Нельзя не заметить, что изменения и дополнения в Закон об адвокатуре значительно усилили государственный контроль за допуском к адвокатской деятельности, а также за органами самоуправления коллегий адвокатов. Такая же тенденция рельефно прослеживается и в последующих изменениях законодательства об адвокатуре⁷. В частности, осуществляя общее и методическое руководство адвокатурой, Министерство юстиции Республики Беларусь в пределах своих полномочий организует проверки деятельности коллегий адвокатов, приостанавливает не соответствующие законодательству решения руководящих органов коллегий адвокатов и вносит в эти органы представления об отмене этих решений и др. Более того, оно несет ответственность за соблюдение законодательства об адвокатской деятельности и своевременное устранение выявленных нарушений (п. 12 ст. 31 Закона об адвокатуре).

В Российской Федерации, напротив, полномочия Министерства юстиции РФ и его территориальных органов в субъектах Федерации в отношении адвокатуры ограничены. В ст. 3 российского Закона об адвокатуре записано, что адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Причем это не декларативное положение, поскольку все органы адвокатского самоуправления и на федеральном и на региональном уровнях самостоятельны в решении вопросов внутренней жизни адвокатского сообщества. Так, на территориальные органы юстиции в субъектах Российской Федерации законом возложено ведение реестров адвокатов соответствующего субъекта и выдача адвокату удостоверения – единственного документа, подтверждающего статус адвоката, а также выполнение некоторых других обязанностей, связанных с контролем за соблюдением законодательства об адвокатуре, обеспечением ее независимости, доступности юридической помощи для населения, выделением адвокатским объединениям служебных помещений и средств связи.

Надо заметить, что вопрос о взаимоотношении адвокатуры с государством, как свидетельствует об этом эволюция этого института в Беларуси и России, один из наиболее сложных и концептуальных вопросов, ибо он касается фундаментальных основ организации адвокатского сообщества.

В самом деле, независимость этой профессиональной правозащитной организации – гарантия качественного, действенного выполнения адвокатских обязанностей по защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Вместе с тем адвокатура, как известно, осуществляет конституционную, публично-правовую функцию, а это предполагает в определенных пределах и формах государственный контроль за соблюдением ею законодательства, однако без необоснованного вмешательства в адвокатскую деятельность, без нарушения автономности и корпоративности адвокатского сообщества. Поэтому правовое регулирование взаимоотношений адвокатуры и государства в российском законодательстве представляется более перспективным.

Как уже отмечалось, реформа адвокатуры в Беларуси и России затронула и ее организационно-правовые основы, ее организационную структуру.

В Беларуси, как известно, в настоящее время действуют шесть областных и Минская городская коллегия адвокатов, а также специализированная Белорусская коллегия адвокатов (Белинюрколлегия), объединяющая лиц, занимающихся адвокатской деятельностью и оказывающих квалифицированную юридическую помощь физическим и юридическим лицам Республики Беларусь за границей, иностранным лицам, а также лицам без гражданства на территории Республики Беларусь. С 1997 г. функционирует и Республиканская коллегия, объединяющая всех адвокатов страны. Такого рода объединения адвокатов действовали в Белорусской ССР с 1924 по 1938 и с 1961 по 1965 гг., т. е. в общей сложности 18 лет. Возрождение в новых исторических условиях республиканского органа адвокатского самоуправления доказало свою оправданность, и не исключено, что в будущем в связи с развитием адвокатского самоуправления и автономности адвокатского сообщества республиканское объединение адвокатов в Беларуси станет их единственной ассоциацией.

Новеллой в действующем белорусском законодательстве об адвокатуре является и то, что по решению соответствующей коллегии ад-

вокатов в порядке, ею установленном, допускается осуществление адвокатской деятельности не только в составе юридических консультаций, но и в иных организационных формах при условии обеспечения функций, возложенных законом на коллегии адвокатов (их юридические консультации). Типовой устав областной (городской) коллегии адвокатов, Белинюрколлегии, утвержденный министром юстиции Республики Беларусь 22 января 1999 г., к иным организационным формам осуществления адвокатской деятельности относит филиалы и специализированные юридические консультации. Их деятельность регулируется специальным Положением, утвержденным министром юстиции 6 мая 1998 г. Филиалы образуются в крупных населенных пунктах либо в зданиях судов, расположенных далеко от базовых юридических консультаций. Специализированные юридические консультации занимаются узкопрофильным юридическим обслуживанием клиентов по хозяйственному, авторскому праву, вопросам недвижимости, интеллектуальной собственности, военнослужащих и т. д. Тем самым юридическая помощь приближается к населению, т. е. обеспечивается ее максимальная доступность, а за счет специализации адвокатов повышается качество такой помощи. Перспективность подобной организации адвокатской деятельности белорусской адвокатуры очевидна. Вместе с тем идея допуска к адвокатской деятельности частнопрактикующих адвокатов и их объединений в рамках одной региональной корпорации представляется плодотворной, отвечающей потребностям времени и мировым стандартам. Поэтому она не потеряла своей актуальности для нашей республики по сей день. И здесь, объективности ради надо заметить, впереди идущей оказалась Россия. В ее Законе об адвокатуре предусмотрены последовательно демократический порядок приобретения статуса адвоката (ст. 9) и множественность форм адвокатских образований (ст. 20), а также самостоятельность адвоката в выборе такой формы и места своей профессиональной деятельности (ст. 20). Об избранной форме адвокатского образования и месте осуществления своей деятельности адвокат обязан лишь уведомить совет адвокатской палаты.

Анализ ст. 7 Закона об адвокатуре в Республике Беларусь и ст. 9 Федерального закона об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации, формулирующих требования к претендентам на приобретение адвокатской профессии, приводит к выводу, что в принципе эти требования в Беларуси и России совпадают: наличие

высшего юридического образования (в России еще: либо ученая степень по юридической специальности), опыта работы по этой специальности (два или три года соответственно) или стажировка в адвокатуре, успешная сдача квалификационного экзамена. Однако есть и различие. Во-первых, российским федеральным законом допускается получение статуса адвоката и иностранными гражданами, и лицами без гражданства (п. 6 ст. 9). В Беларуси адвокатом может быть только гражданин республики (ст. 7 Закона об адвокатуре). Во-вторых, приобретение статуса адвоката в нашей стране предполагает получение лицензии на право занятия адвокатской деятельностью, которая выдается Министерством юстиции на основании решения квалификационной комиссии по вопросам адвокатской деятельности сроком на пять лет. Продление последней производится также этим ведомством по заявлению гражданина с учетом результатов аттестации, проведенной соответствующей коллегией адвокатов. Наконец, в-третьих, заниматься адвокатской деятельностью по белорусскому закону (ст. 13) вправе только лица, состоящие членами областных и Минской городской коллегии адвокатов, а также Белинюрколлегии.

В России по ныне действующему закону решение о присвоении статуса адвоката принимает квалификационная комиссия адвокатской палаты субъекта Российской Федерации в трехмесячный срок со дня подачи заявления претендента о присвоении ему названного статуса после сдачи квалификационного экзамена. Решение об отказе в присвоении статуса адвоката, как и решение о прекращении такого статуса, может быть обжаловано в суд. Весьма важно, что статус адвоката присваивается на неопределенный срок и не ограничивается определенным возрастом адвоката. Хочется надеяться, что на эти нормы российского закона обратят внимание белорусские законодатели и откажутся от ограничения срока лицензии на право занятия адвокатской деятельностью пятью годами, на что не раз указывалось в научной печати и что противоречий международным стандартам.

Одним из несомненных достоинств российского Федерального закона об адвокатуре является упорядочение организации адвокатуры, которая последнее десятилетие прошлого столетия характеризовалась широким распространением в ней наряду с традиционными коллегиями адвокатов так называемых параллельных (альтернативных) адвокатских структур полукоммерческой направленности. Это вызывало между адвокатами нездоровую конкуренцию и взаимные обвине-

ния, угрожало расколом адвокатского сообщества со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. В частности, нередко они становились местом сосредоточения юристов, дискредитировавших себя на прежней работе в правоохранительных органах и судах. В этой связи нельзя не согласиться с высказанным мнением о том, что и в действующем российском Законе об адвокатуре установлен весьма узкий перечень лиц, которые не вправе иметь статус адвоката⁸. В него, к примеру, не входят лица, уволенные по компрометирующим обстоятельствам с государственной службы или правоохранительных органов и судов, а также лица, которые по своим морально-нравственным качествам не могут претендовать на занятие профессией, требующей уважения и доверия.

В настоящее время адвокатура Российской Федерации имеет следующую организационную структуру:

- на федеральном уровне действует федеральная палата адвокатов Российской Федерации как общероссийская негосударственная некоммерческая организация со своими органами (Всероссийским съездом адвокатов, Советом федеральной палаты, ревизионной комиссией, а также президентом и вице-президентом палаты), основанная на обязательном членстве адвокатских палат РФ;

- на уровне субъекта Российской Федерации – региональная адвокатская палата, негосударственная некоммерческая организация, основанная на обязательном членстве адвокатов одного субъекта РФ, имеющая такие органы, как собрание (конференция) адвокатов, Совет, ревизионная и квалификационная комиссия, президент и вице-президент; образование межрегиональных и иных межтерриториальных адвокатских палат не допускается;

- на местах формами адвокатских образований являются адвокатский кабинет (индивидуальная адвокатская деятельность); коллегия адвокатов (два и более адвокатов, заключивших учредительный договор, юридическое лицо вправе создавать свои филиалы); адвокатское бюро (два и более адвокатов, основанное на партнерском договоре в простой письменной форме) и, наконец, юридическая консультация. Она создается в случае, если на территории одного судебного района общее число адвокатов во всех адвокатских образованиях данного судебного района составляет менее двух на одного федерального судью. Тогда адвокатская палата по представлению органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации

учреждает такую юридическую консультацию, которая также является некоммерческой организацией, создаваемой в форме учреждения. Собрание (конференция) адвокатов ежегодно определяет размер вознаграждения, выплачиваемого адвокатской палатой адвокату, направляемому для работы в юридическую консультацию, а также смету расходов на ее содержание.

Такая организация адвокатской деятельности на местах достаточно оптимальна, ибо позволяет учесть потребности практики и профессиональные интересы адвокатов, создает условия для их здоровой конкуренции, сотрудничества и специализации, а значит, способствует повышению качества и эффективности правовой помощи гражданам и юридическим лицам.

Можно указать и на ряд других заслуживающих внимания положений новейшего российского законодательства об адвокатуре. Как и в белорусском Законе об адвокатуре, введен институт помощника адвоката, которым могут быть лица, имеющие высшее и среднее юридическое образование, за исключением лиц, не могущих претендовать на приобретение статуса адвоката (ст. 27 Федерального закона об адвокатской деятельности и адвокатуре).

Для повышения ответственности адвокатов за выполнение своих обязанностей в соответствии с законом, профессиональными стандартами и этическими нормами автором этих строк не раз высказывалась мысль о целесообразности введения для адвокатов Беларуси присяги⁹. Принятие присяги было обязательным для адвокатов в Российском государстве со дня основания адвокатуры в 1864 г. (отсюда и официальное в то время название адвокатов – присяжные поверенные). Эта традиция нашла отражение в ст. 13 анализируемого российского Закона об адвокатуре. Лишь со дня принесения присяги претендент получает статус адвоката и становится членом одной из адвокатских палат.

И еще надо отметить одно весьма важное положение этого закона. В нем предусмотрено, что адвокат обязан «осуществлять страхование риска своей профессиональной имущественной ответственности» (п. 1 ст. 7 Закона). До вступления в силу указанной нормы адвокат вправе осуществлять такое страхование добровольно. Замечу, что во многих зарубежных государствах (Франции, Германии, США) действует четко разработанный правовой механизм экономической компенсации вреда клиенту, причиненного неправильными действиями адвоката. Не исключая его дисциплинарную ответственность за не-

профессиональное или неэтическое поведение, этот институт гарантирует оказание качественной юридической помощи. К сожалению, у нас пока страхование профессиональной имущественной ответственности адвоката отсутствует, хотя эта проблема приобретает все большую злободневность.

В заключение подчеркну, что в данной статье не ставилась и не могла ставиться задача всестороннего анализа инновационных положений реформы адвокатуры в Беларуси и России. В ней предпринята попытка обратить внимание лишь на некоторые наиболее значимые и, если хотите, знаковые нововведения в правовом регулировании организации адвокатуры в этих странах в период новейшей истории. Взаимное использование положительного опыта модернизации одного из важнейших институтов гражданского общества, роль и значение которого, несомненно, будут возрастать по мере продвижения к демократическому правовому государству, – перспективный путь совершенствования механизма оказания правовой помощи гражданам и организациям, усиления защиты их прав и законных интересов.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

² Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 16. Ст. 270.

³ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1993. № 20. Ст. 242.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 23. Ст. 2102.

⁵ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 28. Ст. 459.

⁶ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Совета Министров Республики Беларусь. 1997. № 14. Ст. 485

⁷ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 53. 2/942.

⁸ Винник В. На что надеяться адвокату? (реформа российской адвокатуры) // Юстиция Беларуси. 2002. № 6. С. 56.

⁹ Мартинович И. И. Адвокатура и правосудие // Судовы веснік. 1999. № 1. С. 59; Мартинович И. И. Организационные формы деятельности адвокатуры в Республике Беларусь в переходный период // Право и демократия: Сб. науч. тр. Вып. 10. Мн., 1999. С. 304; Мартинович И. И. Адвокатура Беларуси: история и современность. Мн., 2002. С. 131.