

УДК 347.961

Курумшиева Эльмира Ишенбековна
Кандидат юридических наук
и.о. доцента кафедры гражданского права
и процесса Юридического факультета Кыргызского
национального университета имени Ж. Баласагына,
г. Бишкек

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДВОКАТУРЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье рассматриваются историко-правовые аспекты развития института адвокатуры в Кыргызской Республике. Автор анализирует правовые формы данного института защиты интересов граждан на современном уровне, а также ряд реформ, важнейшей из которых является закрепление на законодательном уровне существования независимой, самоуправляемой, единой общенациональной Адвокатуры.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, адвокатура, адвокат, адвокатская деятельность, юридическая помощь, ассоциация, юстиция, судопроизводство.

Elmira Kurumshieva
Ph.D. (Law), Associate professor
Department of civil law and procedure
Faculty of law of Kyrgyz National University named after Jh. Balasagyn,
Bishkek

DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF LEGAL PROFESSION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

In article is considered historical and legal aspects of development of institute of legal profession in the Kyrgyz Republic. The author analyzes a number of reforms, the most important of which is fixing at the legislative level of existence of independent, self-governed, uniform national Legal profession.

Keywords: The Kyrgyz Republic, legal profession, lawyer, advocacy, legal aid, association, justice, legal proceedings.

На сегодняшний день в Кыргызской Республике существует множество юридических фирм, бюро, ассоциаций, правовых служб в государственных и негосударственных учреждениях и других организационных форм оказания юридической помощи. Одно из ведущих мест по значимости, объему и содержанию оказываемой помощи занимает разветвленная сеть ассоциаций юристов — адвокатов, осуществляющих защиту и представительство интересов граждан и юридических лиц в административном, гражданском и уголовном судопроизводстве. Адвокаты, являясь участниками судопроизводства, реализуют ряд публично значимых функций, в связи с чем к ним обоснованно предъявляются повышенные квалификационные и морально-этические требования.

Институт адвокатов, появившийся еще до нашей эры в Древнем Риме, в истории кыргызской государственности появился только с приходом Советской власти.

Однако досоветская история кыргызов имеет множество исторических фактов описывающих существование демократического института защитника при рассмотрении различных споров судами биев. Особенного внимания заслуживают правила гласности и публичности суда, примирительного духа рассмотрения споров, система заступничества за истца и ответчика, напоминающих институт защитников в современном понимании, преобладающее замена айыпами (штрафами) телесных наказаний и многое другое. По заметкам Валиханова: «Суд биев производится словесно, публично и во всех случаях допускалась адвокатура» [1].

Советская история адвокатуры начинается с 24 ноября 1917 года, когда Декретом №1 «О суде» прежняя судебная система вместе с институтом присяжных поверенных (адвокатура Российской империи) была упразднена. Правда уже 7 марта 1978 года Декретом №2 предписывалось при местных

Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Правозаступничество осуществлялось в форме, как общественного обвинения, так и общественной защиты. Коллегии были едиными для общественных обвинителей и общественных защитников, которые образовывались путем свободной записи всех лиц, желающих оказать помощь революционному правосудию.

И только в 1922 году было принято Положение о коллегии защитников, в какой-то мере возвращавший адвокатам их роль в судебном процессе и право на профессиональное объединение. При этом надзор за адвокатской деятельностью осуществляли как суды и прокуратура, так и органы исполнительной власти на местах — исполкомы.

Система кыргызской юстиции, в которую входил и институт адвокатуры, берет свое начало с 15 ноября 1917 года, когда в Ташкенте создается краевое правительство, в состав которого входит и комиссариат юстиции.

С принятием 30 апреля 1929 года первой Конституции кыргызского народа, в форме Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики и учреждением отдельного Народного комиссариата юстиции, вопросы адвокатуры остаются за специальным отделом комиссариата по руководству за работой адвокатуры и судебных исполнителей.

В 1939 году было принято специальное «Положение об адвокатуре СССР», которое все еще сохраняло зависимость адвокатуры от органов власти и подконтрольность партийным органам. Однако уже новое Положение об адвокатуре 1969 года, оставляя по-прежнему контроль исполкомов и Советов депутатов трудящихся, дает некоторые свободы самоуправлению адвокатского сообщества.

В 1979 году принят первый в истории советской адвокатуры специальный закон, регламентирующий адвокатскую деятельность — Закон «Об адвокатуре в СССР». На его базе в ноябре 1980 года Верховный совет Киргизской ССР принимает Положение «Об адвокатуре Киргизской ССР». Эти документы не внесли принципиальных изменений, но еще более расширили права адвокатов,

которые действовали уже вплоть до принятия специального закона уже независимого Кыргызстана в 1999 году.

После распада СССР и объявления независимого 31 августа 1991 года Республика Кыргызстан взяла курс на построение правового государства, где роль адвоката имеет особое место в системе защиты прав и свобод человека.

В 1992 году с участием ведущих представителей юридической общественности Кыргызской Республики началась длительная работа по разработке и принятию закона, регламентирующего адвокатскую деятельность и отвечающего требованиям современного общества. С 1992 года проект закона об адвокатуре с многочисленными поправками множество раз поступал на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

21 октября 1999 года адвокатское сообщество получает долгожданный Закон «Об адвокатской деятельности», который практически отбрасывает советское общество и создает институт адвокатуры Кыргызстана как независимого общественного института.

Причиной столь длительного периода разработки и принятия этого закона стали постоянные разногласия между адвокатами и другими частнопрактикующими юристами в подходе к концептуальному решению ключевых вопросов, возникших при подготовке законопроекта.

Следует отметить, что реформа адвокатской деятельности была в целом положительной и явилась первым шагом в реформировании института адвокатуры в Кыргызстане. В связи с принятием Закона Кыргызской Республики «Об адвокатской деятельности» появилось множество частных адвокатских учреждений, адвокаты стали самостоятельными субъектами экономической деятельности. Таким образом, «новое законодательство предоставило больше свободы адвокатам, установив их независимость от государства и самостоятельный процессуальный статус» [2]. Свою регулирующую функцию в отношении правовой профессии данный закон выполнял в том числе и тем, что давал определение адвокатской деятельности и ее принципов, устанавливая профессиональные свободы и ответственность

адвокатов и предусматривая определенный порядок экзаменов для адвокатов и предоставления им лицензий. Этим же законом определялись организационные формы адвокатской деятельности и предусматривалась правовая база для частной практики адвоката и деятельности юридических фирм.

Однако, все еще остается круг важных вопросов, требующих своего разрешения. Практика показала, что упразднение коллегий адвокатов не стала эффективной мерой, так как государством не было предложено никакой альтернативы старой системе адвокатуры. Поскольку новое законодательство при всей своей демократичности обнажило пласт проблем, которые стали очевидны при его применении. Основная проблема — отсутствие четкой структуры адвокатуры, которая бы выступала регулятором профессии, так как членство в общественных объединениях адвокатов является добровольным, то есть необязательным. Значительное число адвокатов не вошло ни в какие адвокатские сообщества, и следовательно, не подпадает под какое-либо формальное регулирование по вопросам качества оказываемой адвокатами юридической помощи, соблюдения норм профессиональной этики, повышения квалификации, соблюдения дисциплины, допуска к юридической помощи малоимущих слоев населения, а так же вопросов экономического характера.

С этой же целью в 2002 году был проведен первый Съезд адвокатов Кыргызской Республики инициатором проведения, которого стало Министерство юстиции Кыргызской Республики.

Большинство адвокатов после развала Советского Союза оказались оторваны от институтов повышения квалификации, которые остались на территории Российской Федерации, а за 14 лет независимости в Кыргызстане не создано заведение, где адвокаты могли бы повысить уровень своих знаний. В то время когда судьи проходят повышение квалификации в Центре судей, прокуроры в секторе повышения квалификации прокурорско-следственных работников Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, адвокаты фактически предоставлены сами себе. Реальным итогом является — значительное количество адвокатов, на деле не способных качественно

оказывать гражданам содействие в защите их охраняемых законом прав и законных интересов. А тем временем юридическая наука не стоит на месте, в практику входят международные нормы защиты прав человека, стремительно изменяется законодательство, а большая часть практикующих адвокатов вынуждены заниматься самоподготовкой.

После создания Союза адвокатов Кыргызской Республики, так же не удалось разрешить проблемы адвокатуры, так как и это объединение было общественным с добровольным членством. Поэтому главная проблема как выяснилось, носит характер законодательного закрепления создания единого профессионального объединения с обязательным членством.

В целях разрешения основной проблемы в мае 2003 года в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики был внесен проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «Об адвокатской деятельности», который предусматривал единую организационную форму построения адвокатуры, исключая возможность появления стихийных образований. В качестве такой формы предлагалась коллегия адвокатов, допускающая разнообразие своей внутренней структуры: адвокатские учреждения, адвокатские конторы, частнопрактикующие адвокаты [3]. Однако проект этого закона так и не был принят.

После нескольких неудачных попыток разрешения этих вопросов, в связи с многочисленными жалобами на действия адвокатов, Министерство юстиции Кыргызской Республики 21 мая 2003 года утвердило Правила профессиональной этики адвокатов, которые достаточно подробно излагают принципы деятельности адвокатов. Однако этот документ до сих пор является предметом спора адвокатского сообщества. Правила профессиональной этики адвокатов, разработанные Министерством, вызывают множество споров потому, что многие адвокаты опасаются, что эти правила могут быть использованы в качестве основания для применения к адвокатам дисциплинарных санкций. Адвокаты также оспаривали легитимность Приказа №72 «Об утверждении Правил профессиональной этики адвокатов» от 21 мая 2003 года. Большинство

адвокатов считает, что адвокатское сообщество само должно выработать и принять к исполнению такие этические нормы. Другие положительно относятся к попыткам Министерства юстиции повысить этические стандарты профессии, но при этом опасаются, что государство может воспользоваться вопросами этики как предлогом для вмешательства в адвокатскую деятельность.

Ассоциацией «Юристы Кыргызстана» был разработан проект поправок в Правила профессиональной этики, который был опубликован в СМИ, распространен по всей республике для обсуждения.

Но после проведения обсуждения Комитет по адвокатуре Ассоциации «Юристы Кыргызстана» пришел к выводу о недостаточности предпринимаемых мер для решения проблем адвокатской деятельности и решением Правления Ассоциации от 16 января 2004 года при поддержке Американской Ассоциации юристов было принято решение о разработке Концепции реформирования адвокатуры в Кыргызской Республике. В состав рабочей группы вошли как частнопрактикующие адвокаты, так и адвокаты, представляющие коллегии адвокатов и Союз адвокатов Кыргызской Республики [4].

Со стороны государства также была предпринята попытка для решения вышеперечисленных проблем института адвокатуры, так Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 февраля 2004 года № 54-р был образован Совет по координации работы по совершенствованию системы оказания профессиональной юридической помощи и сформированы рабочие группы для подготовки проекта Концепции по совершенствованию института адвокатуры в Кыргызской Республике и проекта Концепции по совершенствованию системы гарантированной государством юридической помощи, куда помимо рабочей группы Ассоциации «Юристы Кыргызстана» вошли представители Министерства юстиции, Союза адвокатов Кыргызской Республики, Фонда «Сорос-Кыргызстан», проекта развития коммерческого права ADR/Cheschi и Американской Ассоциации Юристов. Целью создания рабочих групп являлась выработка конкретных предложений по обеспечению эффективного доступа к правосудию и дальнейшему развитию института

адвокатуры в Кыргызстане в соответствии с конституционными гарантиями и нормами международного права. Конечно, реформирование института адвокатуры повлияло на внесение изменений и дополнений в процессуальное законодательство Кыргызской Республики. Прогрессивные положения, устанавливающие процессуальный статус адвоката, нашли свое отражение в Уголовно-процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах Кыргызской Республики.

Так созданная Правительством страны специальная рабочая группа в течение года готовит концепцию совершенствования адвокатской деятельности финальный вариант, которого утверждает Правительством Кыргызской Республики 25 апреля 2005 года за № 163. Концепция ставит задачи по совершенствованию нормативной правовой базы, формированию эффективной системы адвокатской деятельности, усилению адвокатского самоуправления и передачи некоторых полномочий государственных институтов адвокатскому сообществу, созданию новых организационно-правовых форм адвокатской деятельности в виде кабинета, бюро, юридической консультации и многое другое, которые по настоящее время не претворены в жизнь.

В 2006 году депутатом Жогорку Кенеша К. Байболовым инициирован проект закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре», предусматривающий единую Адвокатуру, обязательственность членства адвокатов и охватил многие другие вопросы вышеуказанной Концепции, однако принятый парламентом Закон был отклонен Президентом. А дальнейшее рассмотрение Закона приостановлена в связи с роспуском Жогорку Кенеша в октябре 2007 года.

Несмотря на то, что по одному из основных вопросов, вопросу профессионального объединения с обязательным членством всех адвокатов, положения Концепции и проекта закона сошлись, все же остался один из принципиальных вопросов по которому положения Концепции и проекта закона расходятся. В соответствии с Концепцией по совершенствованию института адвокатуры, Утвержденной Правительством Кыргызской Республики,

адвокатская деятельность заключается в том что — это публичная, социальная деятельность независимых юристов, получивших лицензию на право занятия адвокатской деятельностью и наделенных специальными полномочиями по оказанию квалифицированной юридической помощи, в установленном законом порядке. К адвокатской деятельности не должны относиться: представительство юристов в суде, которые по должности зачислены в штат организации, являющейся доверителем; нотариальная деятельность; деятельность коммерческих организаций, оказывающих юридические услуги.

Тогда как в проекте закона адвокатская деятельность это деятельность, осуществляемая адвокатами через адвокатские организации, созданные в организационно-правовых формах, предусмотренных для коммерческих организаций или в качестве индивидуального предпринимателя. И только для оказания гарантированной государством юридической помощи адвокатские организации могут создаваться в организационно-правовых формах некоммерческих организаций.

Таким образом, расхождение Концепции и проекта Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре Кыргызской Республики» коснулось формы деятельности адвокатуры, то есть вопроса о том, является адвокатская деятельность коммерческой и некоммерческой. Противопоставление коммерциализации и этики, инструмента правосудия и поставщика услуг, бизнеса и профессии — это вопросы вызывают бурную дискуссию среди адвокатов, как в региональном, так и в глобальном контексте [5]. В странах Запада адвокатская деятельность подвергается критике за чрезмерную коммерциализацию, так как погоня за прибылью постепенно разрушает главные ценности этой профессии. В Европе антимонопольные органы критикуют профессию адвоката за непомерно высокие гонорары, ссылаясь на положения законов о добросовестной конкуренции [6].

Важной, на мой взгляд, новеллой в проекте закона явилось передача полномочий по приему квалификационного экзамена от Министерства юстиции Кыргызской Республики профессиональному объединению адвокатов,

которое сводит к минимуму роль государства в адвокатской деятельности. Это один из показателей готовности государства в лице Министерства юстиции помочь реформированию адвокатуры, так как «на государство возлагается обязанность создания необходимых правовых, экономических и организационных условий для эффективного функционирования конституционного института адвокатуры» [7].

В октябре 2009 года проект Закона принят Жогорку Кенешом в первом чтении. В связи с политическими событиями в Кыргызстане 2010 года дальнейшее решение по законопроекту было отложено.

Таким образом, ходе официальных переговоров и неформального диалога между Министерством юстиции, депутатами парламента, членами адвокатского сообщества и представителями международного сообщества в 2004 году был разработан проект нового Закона «Об Адвокатуре и адвокатской деятельности». До 2014 года этот законопроект дважды оказывался близок к принятию: в 2005 году, незадолго до отставки Аскара Акаева, и в 2010 году, незадолго до революции. Как сообщала пресс-служба Жогорку Кенеша в феврале 2012 года, парламентский Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству и правам человека одобрил проект закона во втором чтении. Однако этот законопроект так и не был представлен на голосование перед роспуском парламента на каникулы в июне 2012 года из-за того, что председатель Комитета не завизировал его во втором чтении, что исключало возможность включения проекта закона в повестку дня парламента. И только позже законопроект был снова вынесен на обсуждение Комитета и одобрен во втором и третьем чтениях в мае-июне 2014 г. В конце июня 2014 года парламента наконец-то принял закон, который и был подписан Президентом 14 июля 2014 года № 135.

Новым Законом «Об Адвокатуре» предусматривается проведение целого ряда реформ, важнейшей из которых является закрепление на законодательном уровне существования независимой, самоуправляемой, единой общенациональной Адвокатуры, уполномоченной обеспечивать

профессиональный рост кадров, внедрять нормы профессиональной этики и проводить честные и прозрачные квалификационные экзамены.

До сих пор не согласован и не принят комплексный кодекс профессиональной этики, который регулировал бы поведение всех адвокатов Кыргызстана. Однако отдельные вопросы профессиональной ответственности отражены в Законе «Об адвокатской деятельности», в процессуальных кодексах, а также в уставах целого ряда общественных объединений адвокатов. В 2003 году Министерство юстиции утвердило Правила профессиональной этики адвокатов, но эти нормы в большинстве своем так и остались лишь на бумаге, а в 2009 году были отменены вообще. В соответствии с Новым Законом «Об Адвокатуре» Съездом адвокатов должен быть принят обязательный к исполнению Кодекс профессиональной этики адвокатов.

Таким образом, на сегодняшний день в Кыргызской Республике развитие адвокатуры как института претерпевает принципиальные, структурные изменения, так как защита гражданина, охрана его прав, свобод и законных интересов должна быть приоритетом для деятельности любого государства.

Литература

1. Босумбаева Ч.Д. Особенности гражданского судопроизводства в обычном праве кыргызов в первой половине XIX в. / Ч.Д. Босумбаева // Вестник КРСУ. Том 10. — № 6.
2. Концепция реформирования адвокатуры в Кыргызской Республике. Утверждена Постановлением Правительства КР от 21 апреля 2005 года №163.
3. Кожомова Г.К., Иванова Л.А. Статус адвокатуры в Кыргызстане // Материалы Международной региональной конференции «Современное состояние адвокатуры в странах Центральной Азии: проблемы и перспективы». — Ташкент: Консаудитинформ, 2003.
4. Проект «Содействие развитию адвокатуры в Кыргызской Республике», АВА ROLI. — Декабрь, 2014.

5. Рекомендации по реформированию института адвокатуры в Кыргызстане. Правовая Инициатива Открытого Общества. — Бишкек, 2004.
6. Кожомова Г.К. Это полезно знать / Г.К. Кожомова // Кыргызстан. — 2009.
7. Галаганов А.П. Адвокатура и государство // Материалы Международной региональной конференции «Современное состояние адвокатуры в странах Центральной Азии: проблемы и перспективы». — Ташкент: Консаудитинформ, 2003.

References

1. Bosumbaeva Ch.D. Osobennosti grazhdanskogo sudoproizvodstva v obychnom prave kyrgyzov v pervoj polovine XIX v. / Ch.D. Bosumbaeva // Vestnik KRSU. Tom 10. — № 6. (*in Russian*)
2. Konceptsiya reformirovaniya advokatury v Kyrgyzskoj Respublike. Utverzhdena Postanovleniem Pravitel'stva KR ot 21 aprelja 2005 goda №163. (*in Russian*)
3. Kozhomova G.K., Ivanova L.A. Status advokatury v Kyrgyzstane // Materialy Mezhdunarodnoj regional'noj konferencii «Sovremennoe sostojanie advokatury v stranah Central'noj Azii: problemy i perspektivy». — Tashkent: Konsauditinform, 2003. (*in Russian*)
4. Proekt «Sodejstvie razvitiju advokatury v Kyrgyzskoj Respublike», ABA ROLI. — Dekabr', 2014.
5. Rekomendacii po reformirovaniju instituta advokatury v Kyrgyzstane. Pravovaja Inicijativa Otkrytogo Obshhestva. — Bishkek, 2004. (*in Russian*)
6. Kozhomova G.K. Jeto polezno znat' / G.K. Kozhomova // Кыргызстан. — 2009. (*in Russian*)
7. Galaganov A.P. Advokatura i gosudarstvo // Materialy Mezhdunarodnoj regional'noj konferencii «Sovremennoe sostojanie advokatury v stranah Central'noj Azii: problemy i perspektivy». — Tashkent: Konsauditinform, 2003. (*in Russian*)