

Правовая позиция ФПА РФ
о пункте 4 статьи 17.1, предлагаемой проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации”»

от 14 декабря 2021 г.

1. Наделение органа государственной власти, уполномоченного в области адвокатуры (далее **орган юстиции**), правом обжалования решения совета адвокатской палаты, принятого по результатам рассмотрения представления органа юстиции о прекращении статуса адвоката, внесенного по основаниям и в порядке, предусмотренным п.п. 1 и 6 ст. 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – **ФЗ-63**)¹, может быть поддержано, поскольку в этом порядке статус адвоката подлежит прекращению по бесспорным основаниям, а принятие такого решения не требует возбуждения дисциплинарного производства и осуществления дисциплинарного разбирательства. Кроме того, основания прекращения статуса, предусмотренные п. 1 ст. 17 ФЗ-63, направлены на обеспечение требований ст. 9 того же ФЗ, которыми установлены обязательные условия приобретения статуса адвоката. Эти вопросы находятся в сфере компетенции органа юстиции по осуществлению контроля и надзора в области адвокатуры. Наконец, наделение органа юстиции такими полномочиями будет соответствовать уже имеющемуся у него в силу п. 6 ст. 17 ФЗ полномочию по обращению в суд в случае, если его представление не было рассмотрено советом адвокатской палаты в течение трех месяцев.
2. В то же время наделение органа юстиции правом обжалования решения совета адвокатской палаты, принятого по результатам дисциплинарного разбирательства, инициированного представлением органа юстиции о возбуждении дисциплинарного производства, внесенным по основаниям и в порядке, предусмотренным п.п. 2 и 7 ст. 17 ФЗ-63, не может быть поддержано в силу явного несоответствия этого предложения законодательно установленным фундаментальным основам взаимоотношений адвокатуры и государства, которые, в свою очередь, обеспечивают поддержание необходимого баланса конституционно значимых интересов и ценностей.
3. Так, **основополагающими принципами деятельности адвокатуры, основанными на положениях Конституции РФ и закрепленными в ФЗ-63, являются законность, независимость, самоуправление, корпоративность, а также равноправие адвокатов (п. 2 ст. 3). На органы государственной власти возложена обязанность обеспечивать гарантию независимости адвокатуры (п. 3 ст. 3). При этом адвокатура, являясь институтом гражданского общества, не входит в систему органов государственной власти и местного самоуправления (п. 1 ст. 3). Такой статус и такие принципы деятельности предопределены публично-правовым характером адвокатской деятельности по обеспечению конституционной гарантии каждого на получение квалифицированной юридической помощи.**
4. Названные принципы реализуются, прежде всего, в самостоятельном регулировании адвокатским сообществом правил профессиональной

¹ Здесь и далее ссылки сделаны на действующую редакцию ФЗ-63.

деятельности и профессионального поведения адвокатов, их дисциплинарной ответственности за нарушения этих правил и порядком привлечения адвокатов к такой ответственности, подразумевающим, в том числе, исключительные полномочия органов адвокатского самоуправления по окончательному разрешению дисциплинарных дел. Регулирование всех этих вопросов осуществляется актом делегированного законодательства – Кодексом профессиональной этики адвоката (п. 2 ст. 4 ФЗ-63) и иными актами корпоративного регулирования, принимаемыми в соответствии с ним. Именно поэтому в п. 7 ст. 17 ФЗ-63 прямо указывается, что **представление о возбуждении дисциплинарного производства, внесенное в адвокатскую палату органом юстиции, рассматривается в общем «порядке, предусмотренном кодексом профессиональной этики адвоката».**

5. Вместе с тем сохраняется и влияние государственной власти на деятельность адвокатской корпорации в следующих основных формах:
 - основные принципы и положения адвокатской деятельности и устройства адвокатуры регулируются федеральным законом, принимаемым федеральной законодательной властью (п. 1 ст. 4 ФЗ-63);
 - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере адвокатуры (Минюст России), осуществляет в пределах своей компетенции надзор и контроль в сфере адвокатуры;
 - законом (п. 2 ст. 33 ФЗ-63) установлен паритетный принцип формирования квалификационных комиссий адвокатских палат, осуществляющих прием в адвокатуру и дисциплинарное производство в отношении адвокатов. В соответствии с этим принципом состав квалификационных комиссий формируется как из адвокатов, так и из представителей федеральных органов исполнительной и судебной власти, а также представителей законодательной власти субъекта РФ;
 - нормативно установлен исчерпывающий перечень допустимых поводов для возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката. При этом само дисциплинарное производство осуществляется только органами адвокатского самоуправления (подробнее об этом сказано в п. 15 ниже).
6. Описанный выше баланс взаимоотношений адвокатуры и государства, установленный действующим законодательством, является результатом тщательного учета всех конституционно значимых факторов и интересов. Этот баланс неоднократно проверялся Конституционным Судом РФ, который каждый раз признавал его верным и обеспечивающим надлежащую охрану конституционных ценностей.
7. Так, Конституционный Суд РФ неизменно подтверждал в своих правовых позициях², что адвокатура в Российской Федерации является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества, **не входящий в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и действующий независимо от них, действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов.**

² См. определения Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 293-О-О, от 17 июня 2013 г. № 907-О, от 30 января 2020 г. № 34-О.

8. Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ³ адвокаты, будучи **независимыми профессиональными советниками по правовым вопросам, осуществляют деятельность, имеющую публично-правовой характер**, поскольку на них возложена публичная обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, гарантируя тем самым право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, что вытекает из ст. 45 (часть 1) и 48 Конституции РФ. Осуществление адвокатами указанной публичной функции предполагает создание нормативно-правовых и организационных механизмов, обеспечивающих **законность и независимость** в деятельности адвокатов с учетом специфики адвокатуры.
9. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание и на то⁴, что **норма**, содержащаяся в п. 2 ст. 4 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», согласно которой принятый в порядке, предусмотренном данным Федеральным законом, Кодекс профессиональной этики адвоката устанавливает обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности, **а также основания и порядок привлечения адвоката к ответственности, направлена на регулирование отношений, складывающихся в рамках адвокатуры как института гражданского общества, не входящего в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, и является бланкетной**. Возложение на адвоката обязанности соблюдать Кодекс профессиональной этики и решения органов адвокатской палаты, а также **наделение адвокатской палаты правом прекращения статуса адвоката** направлены на обеспечение адвокатуры квалифицированными специалистами, обладающими высокими профессиональными и морально-нравственными качествами. Иное регулирование противоречило бы положениям Конституции РФ, закрепленных в п. 1 ст. 1, ст. 48 Конституции РФ.
10. Отнесение регулирования дисциплинарного производства в отношении адвокатов к исключительным полномочиям адвокатской корпорации объясняется Конституционным Судом РФ следующим образом:
- установление порядка рассмотрения и разрешения жалоб, представлений, обращений в отношении адвокатов в рамках специального правового акта – Кодекса профессиональной этики адвоката вызвано необходимостью соблюдения **принципов независимости и самоуправления адвокатуры**, а также тем, что **предполагается более полное и четкое регулирование вопросов адвокатской деятельности самим адвокатским сообществом**⁵;
 - нормы подп. 4 п. 1 ст. 7 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и п. 1 ст. 20 Кодекса профессиональной этики адвоката, закрепляющего поводы для возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката, **адресованы адвокатам и направлены на регулирование отношений, складывающихся в рамках адвокатуры как института гражданского общества, не входящего в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом установление оснований, поводов и порядка привлечения адвоката к**

³ См. постановления Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П, от 18 июля 2019 г. № 29-П/2019.

⁴ См. определения Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 293-О-О, от 17 июня 2013 г. № 907-О.

⁵ См. определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2007 г. № 293-О-О, от 13 октября 2009 г. № 1302-О-О, от 24 апреля 2018 г. № 1098-О.

дисциплинарной ответственности прямо отнесено законодателем к компетенции органов адвокатского сообщества (подп. 9 п. 3, п. 7 ст. 31 и п. 7 ст. 33 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»)»⁶.

11. Согласно логике Конституционного Суда РФ, положенной в основу ряда его правовых позиций⁷, норма п. 5 ст. 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», устанавливающая возможность обжалования в суд решения совета адвокатской палаты, принятого по основаниям, указанным в п. 1 и 2 данной статьи, не предусматривает каких-либо ограничений по обжалованию адвокатом решений совета адвокатской палаты по дисциплинарному производству в отношении него при наличии иных условий, предусмотренных Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации для обращения в суд.
12. В соответствии со ст. 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации, частью первой ст. 3 ГПК Российской Федерации заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов.
13. **При этом Конституционный Суд РФ прямо указал на то, что дисциплинарное производство, проводимое в отношении адвоката, не влияет на правовое положение лица, которое его инициирует**⁸. Соответственно, у такого лица отсутствует материально-правовое основание для подачи иска.
14. По совокупности указанных причин судебное обжалование решения совета адвокатской палаты по дисциплинарному производству может осуществляться самим адвокатом, правовое положение которого этим решением непосредственно затрагивается, но не иными лицами и органами, включая тех, кто инициировал дисциплинарное производство.
15. Возвращаясь к вопросу о допустимых поводах для возбуждения дисциплинарного производства, исчерпывающий перечень которых установлен ст. 20 Кодекса профессиональной этики адвоката, следует отметить, что такими поводами являются:
 - жалоба доверителя на адвоката – этим обеспечивается частный интерес лица, обратившегося к адвокату за квалифицированной юридической помощью и имеющего претензии к исполнению адвокатом своих профессиональных обязанностей перед ним;
 - представление органом государственной власти, уполномоченным в области адвокатуры – этим обеспечивается публичный интерес, прежде всего, лежащий в сфере ответственности органов исполнительной власти, в связи с осуществлением адвокатами профессиональной деятельности;
 - обращение суда (судьи), рассматривающего дело, в котором участвует адвокат – этим обеспечиваются интересы судебной власти и судопроизводства в связи с осуществлением адвокатами профессиональной деятельности;
 - представление вице-президента адвокатской палаты и жалоба другого

⁶ См. Определение Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2010 г. № 1514-О-О/2010.

⁷ См. Определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1279-О-О.

⁸ См. определения Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 293-О-О, от 25 ноября 2010 г. № 1514-О-О/2010.

адвоката – этим обеспечиваются корпоративные интересы и разрешение внутрикorporативных конфликтов.

Каждый из этих поводов является самостоятельным, соответствует описанным выше концепции ФЗ-63 и установленному им балансу ценностей и интересов. По этой причине подмена одного повода другим не должна иметь места, равно как и превращение недопустимого повода в допустимый с использованием полномочий по инициированию дисциплинарного производства.

16. Дисциплинарное производство осуществляется в соответствии с Кодексом профессиональной этики адвоката, причем только квалификационной комиссией и советом адвокатской палаты, членом которой состоит адвокат (п.п. 1 и 5 Кодекса профессиональной этики адвоката). Согласно п. 1 ст. 23 Кодекса оно осуществляется на основе принципов состязательности и равенства участников дисциплинарного производства. Таким образом, все субъекты, наделенные правом инициирования дисциплинарного производства, включая органы юстиции и судей (суды), в качестве участников дисциплинарного производства находятся в равноправном положении.
17. Следовательно, внесение изменений в действующее правовое регулирование, в результате которых у одного из участников дисциплинарного производства, наделенных в соответствии п. 1 ст. 20 Кодекса профессиональной этики адвоката правом инициировать дисциплинарное производство, появилось бы право на судебное обжалование решений совета адвокатской палаты по дисциплинарному производству в отношении адвоката, противоречило бы правовым позициям Конституционного Суда РФ и положениям ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом, поскольку из принципа юридического равенства применительно к реализации конституционного права на судебную защиту вытекает требование, в силу которого однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом⁹.
18. Наконец, важно отметить, что дисциплинарное производство является одним из наиболее эффективных способов защиты прав адвокатов. Такая защита, в свою очередь, является необходимым и незаменимым элементом обеспечения независимости адвокатов и их профессиональной деятельности. При этом обязанность по осуществлению защиты прав и интересов адвокатов возложена законом на органы адвокатского самоуправления (п. 4 ст. 29, подп. 10 п. 3 ст. 31 ФЗ-63). Эффективность защиты прав адвокатов в дисциплинарном производстве обеспечивается состязательностью его процедуры, основанной на презумпции добросовестности адвоката, обязанность опровержения которой и доказывания выдвинутого дисциплинарного обвинения возложена на заявителя, а также в значительной степени тем, что дисциплинарное дело окончательно разрешается внутри адвокатской корпорации ее уполномоченными органами. Это позволяет преодолевать необоснованное давление силовых структур и судов, которые сами же зачастую и являются источниками нарушения профессиональных прав адвокатов и инициаторами их преследования. Перенесение же окончательного разрешения дисциплинарного производства в суд (где будут действовать совсем иные стандарты доказывания – «каждая сторона обязана доказать обстоятельства, на которые она ссылается», и иные фактические приоритеты) путем предоставления «стороне обвинения» в чьем

⁹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 1 марта 2012 г. № 5-П.

бы то ни было лице права судебного обжалования решения совета адвокатской палаты в неблагоприятных для адвоката целях (а иных целей такое обжалование не предполагает) предсказуемо приведет к тому, что дисциплинарное производство перестанет быть эффективным способом защиты прав адвокатов в отсутствие реальной альтернативы. Это приведет к образованию «замораживающего эффекта» в отношении адвокатской деятельности, нередко осуществляемой в условиях острого конфликта с правоохранительными органами и судами. Следовательно, под угрозу будут поставлены описанные выше фундаментальные основы реализации конституционной гарантии по оказанию квалифицированной юридической помощи каждому, кто в ней нуждается.

19. С учетом всего сказанного представляется, что предусмотренные п. 3 проектируемой ст. 17.1 ФЗ-63 обязательность возбуждения дисциплинарного производства по представлению органа юстиции и невозможность отказа в этом, а также предусматриваемое п. 4 той же статьи право органа юстиции на судебное обжалование решений совета адвокатской палаты, принятых по результатам рассмотрения представления, внесенного в порядке и по основаниям, предусмотренным п.п. 1 и 6 ст. 17 ФЗ-63 (в действующей редакции), содержат необходимый и достаточный набор новых полномочий органа юстиции, отвечающий целям поддержания баланса конституционных ценностей.