

ЗАМЕЧАНИЯ

Совета Адвокатской палаты Республики Татарстан по законопроекту от 18.05.2018 № 469485-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»

Изучив и обсудив текст законопроекта от 18.05.2018 № 469485-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», принятый в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, а также пояснительную записку к нему, Совет Адвокатской палаты Республики Татарстан пришел к следующему:

В пояснительной записке указывается, что предлагаемые законопроектом изменения не затрагивают концепцию действующего законодательства об адвокатской деятельности, с чем невозможно согласиться. Совет Адвокатской палаты Республики Татарстан считает, что совокупность предложенных авторами законопроекта изменений имеет очевидно ревизионистский характер и коренным образом разрушает принципы формирования и функционирования российской адвокатуры, а именно принципы законности, самоуправления, корпоративности и равноправия адвокатов.

Авторами законопроекта предлагается дополнить порядок изменения членства в региональных адвокатских палатах указанием на то, что адвокат со стажем менее 5 лет вправе изменить членство только на основании решения совета адвокатской палаты, согласованного с ФПА РФ. Данная поправка на практике установит систему "крепостного права", не позволяя адвокату, в случае переезда в другой субъект Российской Федерации осуществлять свою профессиональную деятельность по месту своего

жительства, ограничивая таким образом конституционные права граждан на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, выбор рода деятельности, свободу распоряжаться своими способностями к труду, равенство всех перед законом (ст. ст. 19,27,34,37 Конституции Российской Федерации).

Необходимость такого изменения авторы (в пояснительной записке) объяснили тем, что ежегодно около 1500 адвокатов изменяют членство в палатах, причем большинство из них делает это почти сразу после сдачи квалификационного экзамена и приобретения статуса адвоката, и что данная практика представляет собой обход закона и требует законодательного регулирования. Такие ограничения базируются на недоверии к институтам адвокатского самоуправления и подразумевают в качестве своего обоснования наличие системы недобросовестного поведения как со стороны региональных адвокатских палат, так и адвокатов. Совершенно очевидно, что предположения о нарушениях в системе адвокатского самоуправления не могут являться основанием для дискриминационного ограничения конституционных прав законопослушных граждан, являющихся адвокатами.

Вызывает критику и другое положение законопроекта, касающееся закрепления права президента ФПА истребовать дисциплинарное дело, возбужденное по его представлению, из адвокатской палаты субъекта РФ. При этом дисциплинарное дело не только может быть истребовано Президентом ФПА РФ и рассмотрено Комиссией по этике и стандартам, но и отменено решением Совета ФПА РФ и направлено на новое рассмотрение. Совет ФПА РФ (согласно законопроекту) наделяется правом давать региональной палате обязательные при новом рассмотрении указания, в том числе: в части толкования подлежащих применению норм права; оценки как ранее установленных, так и вновь выявленных (Советом ФПА РФ) фактических обстоятельств, и даже указаний в части применения мер дисциплинарной ответственности, которые надлежит применить Совету региональной адвокатской палаты при новом рассмотрении дела.

Неисполнение какого-либо из этих указаний может явиться основанием инициирования процедуры досрочного прекращения полномочий совета адвокатской палаты.

Совет Адвокатской палаты Республики Татарстан не может согласиться и с положениями законопроекта, согласно которым Совет ФПА РФ наделяется правом передачи дисциплинарного дела адвоката в иную адвокатскую палату, членом которой адвокат не является. Данное положение противоречит принципу ответственности члена некоммерческой организации исключительно перед своей, а не сторонней организацией. Согласно нормам Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" адвокаты являются членами региональных адвокатских палат. Иная палата не обладает в отношении членов других палат ни малейшими дисциплинарными полномочиями. Очевидно, что предлагаемый порядок не только грубо противоречит принципам самоуправления и корпоративности, но и предоставляет совету ФПА РФ объем полномочий, беспрецедентный для любой проверочной инстанции (по сравнению как с административной (внутриведомственной) апелляцией, так и с проверочными полномочиями государственных судов в любом виде судопроизводства) и не имеющий ни правового, ни разумного обоснования.

Совет Адвокатской палаты Республики Татарстан не может согласиться и с предложением авторов законопроекта о том, что "при новом рассмотрении дисциплинарного дела течение сроков применения к адвокату мер дисциплинарной ответственности начинается заново со дня отмены решения по дисциплинарному делу советом Федеральной палаты адвокатов." Почему адвокат может рассчитывать на «прощение по сроку» в случае, несвоевременного обнаружения его проступка, а вот в ситуации, когда произошла ошибка в работе дисциплинарного органа, он этого лишается? Применение ограниченных сроков дисциплинарной ответственности, как института, устраняющего наказуемость проступка, связано, прежде всего, с

гуманитарными соображениями о нецелесообразности запоздалого применения санкций по прошествии временного промежутка, когда сглаживается общественная опасность проступка. Применение института срока давности привлечения к ответственности не может быть поставлено в зависимость от ошибок в работе дисциплинарного органа.

Позиция Совета Адвокатской палаты Республики Татарстан по изложенным вопросам совпадает с позициями Советов: Адвокатской палаты г. Москвы; Московской области; Палаты адвокатов Нижегородской области.

13 сентября 2018 года Совет Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации на расширенном заседании с участием руководителей региональных адвокатских палат обсудил проект Федерального закона № 469485-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Ряд предлагаемых законопроектом поправок стал предметом острой дискуссии среди адвокатского сообщества, что нашло свое отражение и на заседании Совета ФПА РФ. Положение законопроекта (абзац шестой подпункт "з" пункта 8 статьи 1 законопроекта) о передаче дисциплинарного производства на рассмотрение в адвокатскую палату иную, чем та, членом которой является соответствующий адвокат, вызвало у членов Совета ФПА РФ неприятие. Данный вопрос был поставлен на отдельное голосование. Все члены Совета ФПА РФ проголосовали против соответствующей поправки. Большинство членов Совета ФПА РФ проголосовало против дополнения порядка изменения членства в региональных адвокатских палатах указанием на то, что адвокат со стажем менее 5 лет вправе изменить членство только на основании решения совета адвокатской палаты, согласованного с ФПА РФ.

С учетом вышеизложенных замечаний Совет ФПА России поддержал проект Федерального закона № 469485-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Совет Адвокатской палаты Республики Татарстан считает необходимым подчеркнуть, что рассматриваемый законопроект, как по своему содержанию, так и по форме и порядку внесения, способен существенно затруднить реализацию Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, воспрепятствовать намечаемому объединению профессии в рамках института адвокатуры.

Президент

Адвокатской палаты

Республики Татарстан



Л.М. Дмитриевская

ОТЗЫВ

на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»

Изучив и обсудив текст законопроекта от 18.05.2018 № 469485-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», а также пояснительную записку к нему, Совет Адвокатской палаты города Москвы вынужден сообщить о принципиальном и категорическом несогласии, не только и не столько с текстуальным его выражением, но прежде всего с базовым идеологическим его содержанием.

В пояснительной записке указывается, что предлагаемые законопроектом изменения якобы *«не затрагивают концепцию действующего законодательства об адвокатской деятельности»*, с чем невозможно согласиться, поскольку совокупность предложенных изменений имеет очевидно ревизионистский характер и коренным образом изменяет (разрушает) базовые постулаты и принципы формирования и функционирования российской адвокатуры, а именно принципы законности, самоуправления, корпоративности и равноправия адвокатов.

Так, например, ограничение права адвоката со стажем адвокатской деятельности менее пяти лет изменять членство в адвокатской палате, которое будет возможно реализовать только на основании решения совета адвокатской палаты, предварительно согласованного с Советом Федеральной палаты адвокатов РФ (далее ФПА РФ), очевидным образом противоречит Конституции России, гарантирующей право на свободное передвижение, выбора места пребывания и жительства; равенство всех перед законом, нормативную определенность закона. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд РФ, при введении каких-либо ограничений следует использовать только строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры, отвечающие требованиям адекватности, необходимости и правовой определенности, а устанавливаемое законодателем правовое регулирование – с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации – должно содержать формально определенные, четкие, не допускающие расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения нормы. Законопроект же явно не отвечает данным требованиям, поскольку не содержит даже приблизительных квалифицирующих признаков и критериев, которыми могли бы пользоваться советы адвокатских палат при рассмотрении данного вопроса. Следовательно, имеет место недопустимый с точки зрения Конституции голый произвол. Также нельзя не заметить, что основания для указанных изменений в закон, в соответствии с пояснительной запиской к нему, объективно презюмируют недобросовестные действия как целых адвокатских палат субъектов федерации, которые якобы принимают в ряды адвокатов непрофессиональных и недостойных лиц, так и адвокатов, которые, переходя из одной палаты в другую, якобы обходят закон.

Принципы самоуправления и корпоративности нарушаются тем, что решение по дисциплинарному производству, принятое советом адвокатской палаты, наделенным полномочиями на основании закона и избирательных процедур, может быть не только истребовано Президентом ФПА РФ и рассмотрено Комиссией по этике и стандартам (председателем которой в силу закона является сам Президент ФПА РФ), но и отменено решением Совета ФПА РФ и направлено на новое рассмотрение, в том числе и в иную

адвокатскую палату, с обязательными указаниями по: 1) толкованию норм права; 2) оценке фактических обстоятельств, в том числе и вновь установленных; 3) применению меры дисциплинарной ответственности и даже 4) сроку принятия нового решения. Причём, неисполнение какого-либо из этих указаний может явиться основанием инициирования процедуры досрочного прекращения полномочий совета адвокатской палаты. Очевидно, что предлагаемый порядок не только грубо противоречит указанным выше принципам, но и предоставляет Совету ФПА РФ объем полномочий, беспрецедентный для любой проверочной инстанции (по сравнению как с административной (внутриведомственной) апелляцией, так и с проверочными полномочиями государственных судов в любом виде судопроизводства) и не имеющий никакого разумного обоснования, не говоря уже о правовом. Кстати сказать, полномочия суда при обжаловании решения совета адвокатской палаты о прекращении статуса адвоката намного более жёстко ограничены законом.

Также трудно согласиться с предлагаемыми изменениями в части отказа от правила о недопустимости более чем двукратного занятия одним и тем же лицом должностей президента как адвокатской палаты субъекта РФ, так и ФПА РФ. Данное предложение не только нарушает принцип корпоративности и демократического устройства российской адвокатуры, включая законодательно закреплённую концепцию наделения и распределения полномочий органов адвокатского самоуправления, но и, к сожалению, имманентно предполагает отсутствие как в отдельных субъектах федерации, так и во всей стране, адвокатов, достойных занять должность президента адвокатской палаты, кроме тех, кто уже длительное время выполняет эту функцию. Многовековой опыт всех демократических правовых государств показывает, что это предположение не имеет под собой объективных оснований ни на уровне политического устройства страны, ни в области самоуправления и самоорганизации адвокатуры. Как известно, даже Президент России не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Тем более заметной становится ошибочность такой инициативы на контрасте с сохранившимся в законопроекте правилом о ротации других членов советов адвокатских палат всех уровней. Статус президента палаты как *primus inter pares* такими законоположениями будет полностью аннигилирован, что не только необоснованно, но и полностью выхолащивает идею равноправия адвокатов.

Наконец, вызывает недоумение то обстоятельство, что столь значимые законодательные инициативы вносятся без какого-либо обсуждения в адвокатском сообществе.

Совет Адвокатской палаты города Москвы считает необходимым подчеркнуть, что рассматриваемый законопроект, как по своему содержанию, так и по форме и порядку внесения, способен существенно затруднить реализацию Концепции реформирования сферы оказания юридической помощи, воспрепятствовать намечаемому объединению профессии в рамках института адвокатуры.

Отдельные положительные изменения, предусмотренные законопроектом, не меняют его общей оценки и могут быть реализованы самостоятельно.