

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ**Адвокатура. Государство. Общество**

17 октября 2014 г. в ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» состоялась научно-практическая конференция «Адвокатура. Государство. Общество», посвящённая 150-летию российской адвокатуры. Предлагаем вниманию читателей самые интересные, на наш взгляд, материалы.

Авторы опубликованных статей несут ответственность за подбор и точность приведённых фактов, цитат, экономико-статистических данных и прочих сведений, а также за то, что в материалах не содержится данных, не подлежащих открытой публикации.

УДК 347**К.А. Трошин,****начальник Главного управления****Министерства юстиции Российской Федерации****по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области**

**О ПРАКТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ЮСТИЦИИ
КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ АДВОКАТУРЫ**

Advocacy is one of the legal institutions designed to implement the constitutional guarantee of legal assistance. The federal law "On Advocacy and Defence Attorneys in the Russian Federation" adopted on May 31, 2002, normatively designed the current system of advocacy as a community of professionals, created in order to defend the rights, freedoms and legitimate interests of natural and legal persons and ensure their access to justice. The legislator has defined the modern advocacy as a special public law institute, acting on the principles of legality, independence, self-government, privacy, and equal rights of the advocates.

Keywords: *democratic state, legal guarantees, rights and freedoms of man and citizen, qualified legal assistance, access to justice, advocacy.*

Конституция определила Россию как демократическое правовое государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Построение правового государства, становление гражданского общества в Российской Федерации является основной

и долговременной задачей. Решение данной задачи зависит от множества факторов и условий, одним из которых является предоставление юридических гарантий прав личности.

Предоставляя такие гарантии, Конституция Российской Федерации установила, что признание, соблюдение и защита

прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства, при этом каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом. Право каждого на получение квалифицированной юридической помощи гарантировано Основным законом Российской Федерации.

Одним из правовых институтов, призванных реализовывать конституционные гарантии на юридическую помощь, является адвокатура. Принятый 31 мая 2002 г. Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре) нормативно оформил сложившуюся в России систему адвокатуры как сообщество профессионалов, созданное в целях защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц и обеспечения их доступа к правосудию. Законодатель определил современную адвокатуру как особый публично-правовой институт, действующий на принципах законности, независимости, самоуправления, корпоративности и равноправия адвокатов.

Ввиду своего предназначения, адвокатура выполняет часть государственных задач, и её деятельность непосредственно связана с работой судов, правоохранительных и других государственных органов, следовательно, такая деятельность не может оставаться без определённого регулирования со стороны государственных институтов. В настоящее время выделяются два субъекта управления адвокатурой: органы государственной власти и органы корпоративного самоуправления. Соответственно определены предмет и

метод управляющего воздействия, способы контроля деятельности адвокатуры и адвокатов. Взаимоотношения адвокатуры и органов государственной власти на протяжении обозримой истории строились как отношения контроля и подчинения адвокатуры государству. Официальное признание адвокатуры в России (реформы 1864 г.) сопровождалось существенным ограничением её самостоятельности, жёстким контролем за составом и деятельностью адвокатуры со стороны государства. Этот контроль изначально был возложен на органы судебной власти (окружные суды дореволюционной России), затем постепенно перемещен в сторону органов власти исполнительной власти (Наркомюст и губисполкомы, Минюст и его органы на местах, а также исполкомы облсоветов – так было в советский период). В настоящее время признаки государственной опеки сохранились в ряде стран, вышедших из состава Советского Союза. Характерны они (в части комплектования адвокатуры, контроля дисциплинарной практики) и для стран западной демократии (Франция, ФРГ, Великобритания, США). В Российской Федерации осуществление такой опеки, или контроля, является одной из основных задач территориальных органов Минюста России. Согласно положениям о территориальных органах Минюста России, утверждённых приказами Министерства юстиции Российской Федерации от 3 марта 2014 № 25, 26, территориальные органы юстиции осуществляют следующие полномочия в сфере адвокатуры:

– ведут реестр адвокатов субъекта Российской Федерации;

- выдают адвокатам соответствующие удостоверения, а также документ, подтверждающий статус адвоката (в случае изменения членства в адвокатской палате);

- принимают участие в работе квалификационной комиссии при адвокатской палате субъекта Российской Федерации, в том числе по приёму квалификационных экзаменов у лиц, претендующих на статус адвоката;

- вносят представления о прекращении статуса адвоката в адвокатскую палату;

- готовят необходимые документы и обращаются в суд с заявлением о прекращении статуса адвоката в случае, если совет адвокатской палаты в установленный срок со дня поступления представления не рассмотрел его;

- требуют проведения внеочередного собрания (конференции) адвокатов с целью досрочного прекращения полномочий совета адвокатской палаты в случае неисполнения советом требований федерального законодательства;

- направляют сведения, подтверждающие присвоение лицу статуса адвоката, с указанием реквизитов документа, удостоверяющего личность данного лица, и места его жительства в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по месту жительства лица в установленный законодательством Российской Федерации срок.

Остановлюсь на практике реализации некоторых полномочий территориальных органов Минюста России в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО).

Значительная организационная работа по формированию адвокатуры, отвечающей положениям Закона об адвокатуре, в 2002 – 2003 гг. проделана органами Ми-

нюста России. Организовано формирование и ведение региональных реестров адвокатов, проведены учредительные конференции адвокатов, созданы адвокатские палаты, избраны органы управления.

Реестр адвокатов субъекта Федерации содержит информацию о регистрационных номерах, фамилии, имени, отчестве адвокатов; реквизитах решений о тех или иных сведениях, вносимых в реестр.

На начало 2014 г. в региональных реестрах адвокатов в Дальневосточном федеральном округе содержались сведения о 4 956 адвокатах, из них действующих 3 063, что составляет 4,5 % от общего количества адвокатов в Российской Федерации. Наибольшее количество адвокатов осуществляет свою деятельность в Приморском крае (1 204) и Хабаровском крае (593), наименьшее – в Еврейской автономной области (68), Чукотском автономном округе (21).

Удостоверение адвоката является единственным документом, подтверждающим статус адвоката, за исключением случая изменения членства в адвокатской палате одного субъекта Российской Федерации на членство в адвокатской палате другого субъекта Российской Федерации, когда территориальный орган Минюста выдает адвокату документ, подтверждающий статус адвоката взамен сданного удостоверения. За 2010 – 2014 гг. территориальными органами Минюста России в ДФО выдано 1 297 удостоверений, из них 253 – в связи с утратой или порчей.

В соответствии со ст. 33 Закона об адвокатуре для приёма квалификационных экзаменов у лиц, претендующих на присвоение статуса адвоката, а также для

рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвоката при адвокатской палате субъекта Федерации создаётся квалификационная комиссия, которая формируется на срок в два года в количестве 13 членов по нормам представительства: от адвокатской палаты – семь адвокатов; от территориального органа юстиции – два представителя; от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – два представителя; от областного суда – один судья; от арбитражного суда субъекта Российской Федерации – один судья.

Деятельность квалификационной комиссии содействует повышению качественного состава адвокатского сообщества и обеспечивает контроль за исполнением адвокатами своих профессиональных обязанностей, этических норм, иных требований законодательства об адвокатуре и адвокатской деятельности.

За последние пять лет территориальными органами Минюста России в ДФО принято участие в 230 заседаниях квалификационных комиссий при адвокатских палатах, по результатам приёма экзаменов из 1 243 претендентов, допущенных к сдаче экзамена, статус адвоката был присвоен 868, или 70 %; рассмотрено 1 066 дисциплинарных производств. Следует отметить, что Закон об адвокатуре, пожалуй, один из немногих законодательных актов Российской Федерации, регулирующих деятельность института гражданского общества, не содержит специального раздела о контроле за деятельностью адвокатов. Нормы о контроле носят, главным образом, неконкретный ха-

рактер, связанный только лишь с компетенцией органов адвокатской палаты в области рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов.

Только в 2004 г. Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 163-ФЗ в ст. 4 Закона об адвокатуре была внесена отсылочная норма об основаниях и порядке привлечения адвоката к ответственности, согласно которой данные вопросы устанавливаются корпоративным актом адвокатского сообщества России – Кодексом профессиональной этики адвоката.

Таким образом, процедура рассмотрения и разрешения жалоб определена Кодексом профессиональной этики адвоката, в соответствии с которым квалификационная комиссия по результатам рассмотрения жалобы на основании непосредственного исследования доказательств и документов, представленных участниками дисциплинарного производства, а также их устных объяснений даёт заключение о наличии (отсутствии) в действиях адвоката нарушения норм профессиональной этики, о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязанностей. Совет адвокатской палаты с учётом заключения квалификационной комиссии принимает решение о наличии в действиях адвоката дисциплинарного проступка и о применении к адвокату мер дисциплинарной ответственности. К адвокату может быть применена одна из следующих мер: замечание, предупреждение, прекращение статуса адвоката.

По результатам рассмотрения 1 066 дисциплинарных производств советами адвокатских палат к 451 адвокату применены меры дисциплинарной ответствен-

ности: 253 замечаний, 126 предупреждений, 72 прекращения статуса адвоката.

Наиболее существенным полномочием территориальных органов юстиции в сфере адвокатуры является право вносить представления в адвокатскую палату и обращаться с заявлением в суд о прекращении статуса адвоката.

В соответствии с п. 6 ст. 17 Закона об адвокатуре, если орган юстиции располагает сведениями об обстоятельствах, являющихся основанием для прекращения статуса адвоката, он направляет представление о прекращении статуса адвоката в адвокатскую палату. В случае если совет адвокатской палаты в трёхмесячный срок не рассмотрел представление, территориальный орган юстиции вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении статуса адвоката.

Как правило, основаниями для внесения территориальными органами юстиции представлений о прекращении статуса адвоката являлись обращения по вопросам неявки адвокатов в судебные заседания, а также на следственные действия без уважительных причин, срывы судебных заседаний, проявление неуважения другим участникам процесса, ненадлежащее оказание квалифицированной юридической помощи, представление интересов нескольких лиц по одному уголовному делу.

Территориальные органы юстиции не соприкасаются непосредственно с профессиональной деятельностью адвокатов, поэтому сведения о нарушении адвокатами норм действующего законодательства и Кодекса профессиональной этики адвоката поступают в основном от граждан, правоохранительных и судебных ор-

ганов. За 2010 – 2014 гг. в территориальные органы юстиции в ДФО поступило 477 обращений на действия (бездействие) адвокатов, в том числе от судов и правоохранительных органов – 270, что составляет 56 % от общего числа.

В результате рассмотрения данных обращений территориальными органами представления о прекращении статуса адвоката внесены только по 46 обращениям, то есть только по каждому десятому обращению. Должен сказать, что при подготовке и направлении в адвокатские палаты представлений о прекращении статуса адвокатов территориальными органами юстиции соблюдены требования Закона об адвокатуре и Кодекса профессиональной этики адвоката, предъявляемые и к документам, и к срокам. Тем не менее из 46 представлений о прекращении статуса адвоката советами адвокатских палат в ДФО было удовлетворено 13, из них мера дисциплинарной ответственности в виде прекращения статуса адвоката применена к 11 адвокатам.

Имелись случаи отказа президентами адвокатских палат в возбуждении дисциплинарных производств по внесённым представлениям без убедительной мотивировки. Это стало возможным ввиду того, что вопросы соблюдения прав граждан и организаций на обжалование действий (бездействия) адвокатов поставлены законодателем в зависимости от решений органов адвокатского сообщества.

Так, принятие решения о допустимости представлений органов юстиции осуществляется по правилам, установленным ст. 20 – 21 Кодекса профессиональной этики адвоката. К ним относятся: наличие

повода для возбуждения дисциплинарного производства; наличие информации и подтверждающих нарушения документов; отсутствие обстоятельств, исключающих возможность дисциплинарного производства (состоявшееся ранее решение Совета по дисциплинарному производству с теми же участниками по тому же предмету и основанию; состоявшееся ранее решение Совета о прекращении дисциплинарного производства; истечение сроков применения мер дисциплинарной ответственности). При наличии совокупности трёх перечисленных факторов президент адвокатской палаты субъекта Российской Федерации обязан возбудить дисциплинарное производство, осуществляемое по правилам разд. 2 Кодекса профессиональной этики адвоката.

Территориальные органы Минюста России, как и адвокатские палаты, заинтересованы в чистоте адвокатских рядов, соблюдении законодательства Российской Федерации и объективности при рассмотрении обращений на действия (бездействия) адвокатов, адекватности реагирования на допущенные ими правонарушения. Поэтому особый порядок решения вопроса о привлечении адвокатов к дисциплинарной ответственности не должен становиться инструментом корпоративной защиты. Отдельно остановлюсь на положительных результатах взаимодействия органов юстиции с адвокатскими палатами.

За годы, прошедшие с момента вступления в силу Закона об адвокатуре, адвокатские палаты дальневосточных регионов сформировались не только организационно, но и как значимые общественные

институты. С их участием происходит подготовка нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере оказания юридической помощи. Особый вклад адвокатские палаты внесли в формирование регионального законодательства в сфере оказания гражданам бесплатной юридической помощи, направленного на реализацию Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации». С целью решения проблемных вопросов в сфере оказания юридической помощи по назначению территориальными органами проводились межведомственные совещания с участием адвокатских палат, правоохранительных и судебных органов, в ходе которых вырабатывались взаимоприемлемые решения, связанные с организацией адвокатской помощи в порядке ст. 50, 51 Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации (Хабаровский и Приморские края, Магаданская область), рассматривались вопросы своевременной оплаты труда адвокатов. В целях обеспечения прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи и предотвращения коррупционных проявлений при её оказании Главным управлением Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области совместно с адвокатской палатой Хабаровского края в 2010 г. проводилась проверка исполнения адвокатами принятого в соответствии с пп. 5 п. 3 ст. 31 Закона об адвокатуре, Порядка участия адвокатов в уголовном судопроизводстве по назначению. Проверкой были выявлены грубые нарушения некоторыми адвокатами Ха-

баровского края уголовно-процессуального законодательства, решения совета адвокатской палаты края о порядке участия адвокатов г. Хабаровска в уголовном судопроизводстве по назначению, в связи с чем Главное управление направило в адвокатскую палату Хабаровского края два представления о прекращении статуса двух адвокатов в порядке п. 6 ст. 17 Закона об адвокатуре, которые решением совета адвокатской палаты Хабаровского края были удовлетворены, статус адвокатов был прекращён.

Результаты деятельности рабочей группы были рассмотрены на межведомственном совещании, проведённом по инициативе Главного управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области с участием представителей правоохранительных, судебных органов и адвокатской палаты Хабаровского края. В целях предупреждения противоправных действий в сфере уголовного судопроизводства, пресечения деятельности так называемых «карманных» адвокатов межведомственным совещанием выработаны решения, направленные на принятие всеми заинтересованными органами превентивных мер по предотвращению коррупционных проявлений при обеспечении конституционных прав граждан на юридическую защиту.

Необходимо отметить, что проделанная работа стала возможна только при активной и заинтересованной позиции адвокатской палаты Хабаровского края, направленной на обеспечение законности в профессиональ-

ной деятельности адвокатов. Также территориальными органами Минюста России в ДФО проводились координационные советы, на которых рассматривались проблемные вопросы по реализации полномочий в сфере адвокатуры и принимались взаимоприемлемые решения.

В заключение хочется сказать, что с помощью легитимных направлений реализации государственно-правового механизма государство создаёт благоприятный правовой режим для адвокатов, формирует и поддерживает российскую адвокатуру как один из важнейших институт гражданского общества.

Законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре РФ» существенно расширены возможности развития самоуправления в адвокатуре, о чём свидетельствует полномочия общих собраний, советов и квалифицированных комиссий адвокатских палат. Наделение Минюста и его органов в субъектах Федерации некоторыми управленческими функциями не противоречит мировой практике и не лишает адвокатуру самостоятельности в решении важнейших вопросов своей внутренней жизни. Правовые предпосылки независимости адвокатуры России не только отвечают общепринятым мировым стандартам, но и по ряду позиций превосходят их.