

Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (подготовлен Минюстом России 02.12.2021)

Проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (далее - проект федерального закона) разработан Министерством юстиции Российской Федерации во исполнение мероприятий, предусмотренных государственной программой Российской Федерации "Юстиция", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 312 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Юстиция".

Проект федерального закона предусматривает внесение комплексных изменений в Федеральный закон от 31.05.2002 N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 63-ФЗ), которые направлены на повышение гарантий реализации предусмотренной статьей 48 Конституции Российской Федерации права граждан на получение квалифицированной юридической помощи, на оптимизацию взаимодействия органов юстиции, Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации и адвокатских палат субъектов Российской Федерации, а также на совершенствование регулирования адвокатской деятельности и организации адвокатуры, исходя из задач современного этапа развития института адвокатуры в Российской Федерации.

Проект федерального закона уточняются требования к адвокатскому запросу.

Согласно статье 25 Федерального закона N 63-ФЗ адвокатская деятельность осуществляется на основе соглашения между адвокатом и доверителем, которое представляет собой гражданско-правовой договор, заключаемый в простой письменной форме между доверителем и адвокатом (адвокатами), на оказание юридической помощи самому доверителю или назначенному им лицу.

В целях исключения случаев заключения соглашений, предметом которых было бы направление только адвокатского запроса, проектом федерального закона предлагается внести соответствующее изменение в статью 6.1 Федерального закона N 63-ФЗ, согласно которому направление адвокатского запроса (запросов) не может являться самостоятельным предметом соглашения об оказании юридической помощи.

В целях исключения злоупотребления адвокатами направления адвокатских запросов в государственные органы и организации предлагается дополнить пункт 4 статьи 6.1 Федерального закона N 63-ФЗ еще одним основанием для отказа в представлении адвокату запрошенных сведений - в случае, если в запросе содержится просьба о разъяснении правовых норм, представлении позиции по вопросам правового или неправового характера, а также явное или скрытое обжалование решений уполномоченных органов (организаций) и должностных лиц, для которого предусмотрен специальный порядок.

Помимо этого, проектом федерального закона предлагается возвращать в течение семи дней адвокатский запрос адвокату, направившему его в государственный орган, орган местного самоуправления, иные организации или должностному лицу, в случае если решение вопросов, поставленных в запросе, не входит в их компетенцию, без пересылки его в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", что позволит обеспечить гарантии сохранности адвокатской тайны, предусмотренные статьей 8 Федерального закона N 63-ФЗ.

В настоящее время предусмотрено право беспрепятственного доступа адвоката только в здания районных судов, гарнизонных военных судов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации и мировых судей. Проект федерального закона конкретизирует, что удостоверение адвоката предоставляет право беспрепятственного

доступа адвоката в здания судов всех инстанций.

Проектом федерального закона предлагается также закрепить правило о том, что претендовать на приобретение статуса адвоката наряду с лицами, имеющими высшее юридическое образование по специальности "Юриспруденция", либо ученую степень по юридической специальности, могут также лишь те лица, из числа имеющих высшее образование по направлению подготовки "Юриспруденция" квалификации (степени) "магистр", ранее получившие диплом бакалавра по направлению подготовки "Юриспруденция". Указанные изменения позволят повысить уровень подготовки лиц, претендующих на получение статуса адвоката.

Кроме того, претенденты на получение статуса адвоката, помимо документов, предусмотренных статьей 10 Федерального закона N 63-ФЗ, будут обязаны представлять в квалификационную комиссию справку о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, а также документ о том, что претендент не состоит на учете в наркологическом и психоневрологическом диспансерах.

Также предлагается закрепить положение о том, что лица, не сдавшие квалификационный экзамен, не вправе претендовать на приобретение статуса адвоката и осуществление адвокатской деятельности ранее, чем через год.

Вышеуказанные изменения, касающиеся требований к претендентам на получение статуса адвоката, соответствуют решениям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в Постановлении от 28.01.1997 N 2-П и Определении от 08.11.2005 N 439-О. Так, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что, гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии; Конституция Российской Федерации не содержит указания на критерии, соблюдение которых свидетельствует о должном уровне квалификации лиц, оказывающих гражданам юридическую помощь; определение таких критериев относится к компетенции законодателя, который при этом должен исходить из необходимости обеспечения задач правосудия, имеющих публично-правовой характер, конституционного принципа состязательности и равноправия сторон и обязанности государства обеспечить каждому квалифицированную юридическую помощь.

Исходя из указанных конституционных положений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, законодатель, устанавливая основания приобретения статуса адвоката, может предусмотреть особые требования к лицам, претендующим на приобретение такого статуса, в том числе касающиеся способов определения их квалификации.

В настоящее время согласно статье 14 Федерального закона N 63-ФЗ каждый территориальный орган Минюста России самостоятельно ведет региональный реестр адвокатов соответствующего субъекта Российской Федерации.

Проектом федерального закона предусматривается создание Единого государственного реестра адвокатов Российской Федерации, который станет единственным федеральным государственным информационным ресурсом, содержащим достоверные сведения обо всех адвокатах Российской Федерации.

Ведение Единого государственного реестра адвокатов Российской Федерации на электронных носителях должно будет осуществляться в соответствии с едиными принципами, обеспечивающими совместимость и его взаимодействие с иными федеральными информационными системами.

Полномочия по ведению, определению порядка ведения и состава сведений Единого государственного реестра адвокатов предлагается закрепить за Министерством юстиции Российской Федерации.

Реализация вышеуказанного положения позволит заинтересованным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, судам,

юридическим лицам, гражданам и другим лицам в круглосуточном режиме получать информацию об адвокатах, в частности об их статусе, удостоверении, членстве в адвокатской палате соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для создания и ведения Единого государственного реестр адвокатов Минюстом России будет использоваться федеральная государственная информационная система по реализации полномочий и функций Минюста России.

В настоящий момент квалификационная комиссия принимает решение о присвоении претенденту, успешно сдавшему экзамен, статуса адвоката; решение вступает в силу со дня принятия им присяги, то есть до внесения территориальным органом Минюста России сведений в региональный реестр адвоката.

Проектом федерального закона предлагается дополнить статью 12 Федерального закона N 63-ФЗ положением о том, что право осуществлять адвокатскую деятельность возникает у адвоката только с момента внесения о нем сведений в Единый государственный реестр адвокатов Российской Федерации. При этом в случае, если претендент, которому присвоен статус адвоката, в течение трех месяцев с момента сдачи квалификационного экзамена не принесет присягу адвоката, решение о присвоении ему статуса адвоката аннулируется.

Указанное изменение позволит устранить правовую неопределенность в случае, когда по итогам успешной сдачи экзамена решением квалификационной комиссии претенденту присвоен статус адвоката, что означает получение им права осуществлять адвокатскую деятельность, однако в результате его уклонения от принесения присяги адвоката сведения о нем отсутствуют в реестре адвокатов субъекта Российской Федерации.

Дополнительно проектом федерального закона предусмотрено включение в Единый государственный реестр адвокатов Российской Федерации сведений о претендентах, не сдавших квалификационный экзамен, что позволит исключить случаи сдачи экзамена с нарушением срока, установленного пунктом 3 статьи 11 Федерального закона N 63-ФЗ.

Положениями проекта федерального закона предлагается выдавать удостоверение адвокату сроком на пятнадцать лет с возможностью последующей его замены, а также установить обязанность адвокатов в случае приостановления и прекращения статуса сдавать удостоверения в территориальный орган Минюста России либо совет адвокатской палаты субъекта Российской Федерации, членом которой он является или являлся, для последующей передачи в территориальный орган Минюста России.

В настоящее время полномочиями по внесению представлений о возбуждении дисциплинарного производства или о прекращении статуса адвоката согласно статье 17 Федерального закона N 63-ФЗ наделены только территориальные органы Минюста России, в случае если они располагают сведениями об обстоятельствах, являющихся поводом для прекращения статуса адвоката, либо о применении к адвокату иных мер дисциплинарного воздействия.

Согласно пункту 1 статьи 21 Кодекса профессиональной этики адвоката (далее - Кодекс) правом возбуждения дисциплинарного производства в отношении адвоката наделен исключительно президент адвокатской палаты субъекта Российской Федерации либо лицо, его замещающее.

При этом президент адвокатской палаты субъекта Российской Федерации либо лицо, его замещающее, может отказать в возбуждении дисциплинарного производства, в том числе по внесенным территориальным органом юстиции представлениям.

Проектом федерального закона закрепляется обязанность президентов адвокатских палат субъектов Российской Федерации либо лиц, их замещающих, рассматривать все представления, внесенные Минюстом России и его территориальными органами, и возбуждать по ним дисциплинарные производства.

Для приема квалификационных экзаменов у лиц, претендующих на присвоение статуса адвоката, а также для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов создается

квалификационная комиссия, в состав которой входит 13 членов, из которых: 7 адвокатов (большинство), 2 представителя от территориального органа юстиции, 2 представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, по одному представителю от верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа и от арбитражного суда субъекта Российской Федерации.

Законопроектом предлагается дополнить состав квалификационной комиссии (адвокатского сообщества и иных лиц), включив в число ее членов одного представителя от научного сообщества.

Заседание квалификационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствуют не менее двух ее третей. При этом все решения квалификационной комиссии принимаются простым большинством голосов участвующих в ее заседании членов. Окончательное решение по рассмотрению, в частности, дисциплинарных производств в отношении адвокатов принимает совет адвокатской палаты субъекта Российской Федерации, который формируется исключительно из адвокатов в количестве не более 15 человек.

В соответствии с пунктом 1 статьи 25 Кодекса совет адвокатской палаты субъекта Российской Федерации вправе принять решение о направлении дисциплинарного производства квалификационной комиссии для нового разбирательства, о прекращении дисциплинарного производства, а также о наличии в действиях (бездействии) адвоката нарушения норм законодательства об адвокатской деятельности и адвокатуре и (или) Кодекса, о неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязанностей перед доверителем или адвокатской палатой и о применении к адвокату мер дисциплинарной ответственности.

При этом в настоящее время решение совета адвокатской палаты о прекращении статуса адвоката за неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом своих профессиональных обязанностей перед доверителем либо за нарушение адвокатом норм Кодекса может быть обжаловано только лицом, статус адвоката которого был прекращен в суд или в Федеральную палату адвокатов Российской Федерации (пункт 5 статьи 17 Федерального закона N 63-ФЗ). Рассмотрение дисциплинарного дела в ФПА России осуществляется Комиссией по этике и стандартам с последующим направлением заключения и дисциплинарного дела в совет ФПА России для принятия решения по данному делу.

Минюст России и его территориальные органы в настоящее время не наделены полномочиями по обжалованию решений органов адвокатских палат субъектов Российской Федерации, принятых по результатам рассмотрения представлений, внесенных органами юстиции.

Вместе с тем из различных органов, организаций и от граждан в Минюст России поступают жалобы на действия (бездействие) адвокатов, которые могут являться основанием для внесения в адвокатские палаты соответствующих субъектов Российской Федерации представлений о возбуждении дисциплинарного производства либо о прекращении статуса адвоката.

Проектом федерального закона предлагается наделить Минюст России наряду с его территориальными органами правом вносить соответствующие представления в адвокатские палаты субъектов Российской Федерации, а также предоставить право Минюсту России и его территориальным органам обжаловать в судебном порядке решения советов адвокатских палат субъектов Российской Федерации о прекращении дисциплинарных производств или об отказе в применении мер дисциплинарной ответственности, вынесенные по результатам рассмотрения указанных представлений.

При этом Минюст России и его территориальные органы наделяются правом обжалования в судебном порядке решения советов адвокатских палат субъектов Российской Федерации только по внесенным ими же представлениям в отношении адвокатов, что обеспечит надлежащую реализацию контрольно-надзорных полномочий Минюста России.

Также предлагается закрепить полномочие федерального органа юстиции утверждать Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена и оценки знаний претендентов, которое будет разрабатываться советом Федеральной палаты адвокатов.

В настоящее время согласно статье 29 Федерального закона N 63-ФЗ адвокатские палаты субъектов Российской Федерации действуют на основании общих положений для организаций данного вида, предусмотренных указанным Федеральным законом.

Вместе с тем в силу того же Федерального закона адвокатская палата является негосударственной некоммерческой организацией, а значит, к ней применяются в том числе общие правила, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации.

В этой связи предлагается внести изменение в пункт 2 статьи 29 Федерального закона N 63-ФЗ, указав, что адвокатские палаты субъектов Российской Федерации действуют на основании Устава, принятого собранием (конференцией) адвокатов.

При этом адвокатские палаты субъектов Российской Федерации обязаны утвердить на собрании (конференции) адвокатов свои уставы или привести их в соответствие с законодательством Российской Федерации до 01.01.2023. Данный срок обусловлен тем, что в соответствии с пунктом 1 статьи 30 Федерального закона N 63-ФЗ собрание (конференция) адвокатов созывается не реже одного раза в год. Как правило, такие собрания (конференции) проводятся адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации один раз в год. При этом собрание (конференция) адвокатов считается правомочным, если в его работе принимают участие не менее двух третей членов адвокатской палаты (делегатов конференции). Указанный срок является наиболее объективным для утверждения либо приведения уставов в соответствие с законодательством Российской Федерации с точки зрения организации собраний (конференций), в том числе в условиях, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Проектом федерального закона также предлагается сократить численность адвокатской палаты, при которой высшим органом палаты является не собрание адвокатов, а конференция адвокатов, с трехсот до ста человек. Это обусловлено предложениями, поступающими из адвокатских палат субъектов Российской Федерации, численность которых составляет менее 300 человек и которые в подавляющей массе сталкиваются с проблемами проведения ежегодных собраний адвокатов, в том числе в условиях, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и отсутствием кворума для принятия каких-либо решений.

В настоящее время обработка персональных данных, включая их специальные категории и биометрические персональные данные, работниками адвокатских образований, адвокатских палат или Федеральной палаты адвокатов регулируется нормами общего характера, в том числе на основании пункта 2 части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2006 N 152-ФЗ "О персональных данных", предусматривающего в качестве допустимого случая обработки персональных данных осуществление и выполнение возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий и обязанностей.

Адвокатскими образованиями, адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации, Федеральной палатой адвокатов обработка персональных данных доверителей осуществляется, в частности, при регистрации соглашений между адвокатом и доверителем, выдаче ордеров, ведении бухгалтерской и налоговой работы, при ведении в отношении адвоката дисциплинарного производства, при оказании адвокатами бесплатной юридической помощи.

В рамках указанной деятельности адвокатские образования, адвокатские палаты субъектов Российской Федерации и Федеральная палата адвокатов осуществляют обработку всех видов персональных данных, включая специальные категории (например, данные о состоянии здоровья при оказании бесплатной юридической помощи инвалидам на основании Федерального закона от 21.11.2011 N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 324-ФЗ) либо при назначении адвоката в качестве представителя у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, на основании части 4 статьи 54 КАС РФ) и биометрические персональные данные (например, в целях оказания бесплатной юридической помощи на основании

Федерального закона N 324-ФЗ являются обязательными установление личности обратившегося гражданина и последующее представление в составе пакета документов, подтверждающих оказание адвокатом юридической помощи, копии паспорта гражданина с его фотографией, что отнесено законом к категории биометрических персональных данных).

При этом все вышеуказанные обрабатываемые персональные данные в соответствии со статьями 8 и 18 Федерального закона N 63-ФЗ охраняются режимом адвокатской тайны, а также режимом тайны следствия и судопроизводства, в связи с чем их раскрытие неопределенному кругу лиц запрещается.

Проектируемые нормы конкретизируют в Федеральном законе N 63-ФЗ установленные иными правовыми актами полномочия работников адвокатских образований, адвокатских палат и Федеральной палаты адвокатов в связи с организацией оказания доверителю квалифицированной юридической помощи адвокатом.

В рамках проводимой цифровой трансформации адвокатуры проектом федерального закона предлагается закрепить статус комплексной информационной системы адвокатуры России (КИС АР) как автоматизированной информационной системы, предназначенной для комплексной автоматизации деятельности Федеральной палаты адвокатов, адвокатских палат субъектов Российской Федерации, адвокатских образований и адвокатов, а также обеспечения информационного взаимодействия (обмена данными) и основы функционирования указанной системы.

При этом Федеральная палата адвокатов должна обеспечивать с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" ежедневно и круглосуточно свободный и прямой доступ неограниченного круга лиц без взимания платы к сведениям, содержащимся в КИС АР, в отношении которых Федеральной палатой адвокатов по согласованию с Минюстом России будет установлен режим открытых данных.

Федеральная палата адвокатов также будет обеспечивать информационное взаимодействие КИС АР с иными автоматизированными информационными системами государственных и муниципальных органов и организаций с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и электронного документооборота в порядке, установленном соответствующими соглашениями между Федеральной палатой адвокатов и операторами соответствующих автоматизированных информационных систем.

Реализация проекта федерального закона не потребует увеличения установленной предельной численности работников Минюста России и его территориальных органов и не повлечет выделения дополнительных бюджетных ассигнований.

Реализация положений, предусмотренных проектом федерального закона, не повлечет социально-экономических, финансовых и иных последствий, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также не повлияет на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Проект федерального закона соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

В проекте федерального закона отсутствуют требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.