

Р Е Ш Е Н И Е
Совета Адвокатской палаты Новосибирской области

**«О проекте федерального закона № 273154-7 «Об осуществлении
представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные
законодательные акты»**

17 октября 2017 года

гор. Новосибирск

(протокол № 12)

27.09.2017 г. Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и одновременно Председатель Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов Россия» П.В. Крашенинников направил Председателю Государственной Думы В.В. Володину на рассмотрение проект федерального закона «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», который зарегистрирован под номером 273154-7.

Указанный законопроект устанавливает единые требования о наличии российского юридического образования у лиц, оказывающих гражданам и организациям юридическую помощь по представительству в судах, а также право прямо не называемой в законопроекте, но предполагаемой с достаточной точностью, общественной организации допускать юристов к судебному представительству только после сдачи соответствующего квалификационного экзамена.

Проект федерального закона № 273154-7 вызвал бурное обсуждение и осуждение таких новелл среди адвокатского и юридического сообщества, негативные отзывы в средствах массовой информации, а также предложения ряда региональных отделений АЮР об его отзыве.

В частности, комментируя появление законопроекта, исполнительный вице-президент ФПА РФ А.В. Сучков, охарактеризовал его как проявление конфликта интересов, а именно – использование полномочий руководителя профильного комитета Государственной Думы РФ в интересах возглавляемой им же общественной организации, что недопустимо.

Недоумение вызвал этот законопроект и, например, у членов Астраханского регионального отделения АЮР, которые в своем отзыве указали на отсутствие объективной необходимости в его принятии, поскольку существующая процедура получения статуса адвоката позволяет допускать к участию в судебном процессе в качестве представителей граждан и организаций квалифицированных юристов, и как следствие, обеспечить высокий уровень и качество правовой помощи, однако законопроект, наоборот, упрощает процедуру допуска в судопроизводство.

Кроме того, проанализировав действующее законодательство о бесплатной юридической помощи, расширенное заседание членов

Астраханского РО АЮР пришло к выводу о том, что законопроект входит в противоречие и с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», и с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

В отзыве регионального отделения также отмечается, что «проанализировав имеющиеся обращения граждан, информируем об отсутствии в Астраханской области практики оказания юридической помощи иностранными гражданами или организациями. Жалоб от граждан и юридических лиц на некачественную юридическую помощь и некачественное предоставление интересов иностранными представителями в Астраханское региональное отделение Ассоциации юристов России не поступало».

05.10.2017 г. Совет Федеральной палаты адвокатов России, рассмотрев возникшую ситуацию, связанную с этим законопроектом, дал ему отрицательную оценку, охарактеризовав его, как попытку ликвидации независимости адвокатуры России.

Прибывший на заседание Совета ФПА РФ П.В. Крашенинников сообщил, что адвокаты неправильно поняли законопроект, и одновременно заверил, что он будет представлен для широкого обсуждения среди юридической общественности.

В настоящее время в Адвокатскую палату Новосибирской области из Новосибирского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» поступил проект федерального закона № 273154-7 «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты».

В сопроводительном письме к законопроекту, также направленном и членам АЮР в Новосибирской области, включая адвокатов, предлагается с ним ознакомиться и направить свои предложения в НРО АЮР.

Вместе с текстом законопроекта в адвокатскую палату направлены копии документов АЮР:

1. Обращение Председателя АЮР П.В. Крашенинникова к руководителям региональных отделений АЮР (по списку) от 03.10.2017 г., в котором разъясняется, что 03.02.2016 г. Президиум АЮР обсуждал вопрос о позиции Ассоциации по Концепции реформирования рынка юридических услуг. По итогам обсуждения было принято решение направить членам Президиума и Правления Ассоциации, а также в региональные отделения Ассоциации предложение о предоставлении замечаний по указанному вопросу.

Как указано в этом обращении, «обсуждение длилось в течение двух месяцев, результатом чего стало повторное рассмотрение и обобщение участниками совместного заседания Президиума и Правления Ассоциации от 25 мая 2016 года соответствующих замечаний и предложений».

Исходя из этого было принято решение подготовить законопроект, который регулировал бы допуск на рынок юридических услуг только иностранных юристов и организаций, тогда как для российских юристов

достаточно наличия высшего юридического образования, полученного по имеющей российскую государственную аккредитацию образовательной программе...

Совершенно очевидно, что отечественные адвокаты участвуют в осуществлении правосудия как в гражданском, так и в уголовном судопроизводстве в соответствии с Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и процессуальным законодательством нашей страны».

В заключение, предлагается довести данную информацию до сведения членов АЮР и направить предложения и замечания по проекту федерального закона № 273154-7 в Аппарат Ассоциации до 30.10.2017 г.

2. Выписка из протокола № 51 заседания Президиума АЮР от 03.02.2016 г. по первому вопросу «О позиции Ассоциации по Концепции реформирования рынка юридических услуг» с решением:

«1.1. Членам Президиума Ассоциации, членам Правления Ассоциации, региональным отделениям Ассоциации представить предложения по Концепции реформирования рынка юридических услуг до 03.04.2016 г.

1.2 Правлению Ассоциации обобщить предложения и замечания по Концепции реформирования рынка юридических услуг и направить их в Министерство юстиции Российской Федерации и Федеральную палату адвокатов Российской Федерации».

3. Выписка из протокола № 52 совместного заседания Президиума и Правления АЮР от 25.05.2016 г. по вопросу 6.2 «О позиции Ассоциации по Концепции регулирования рынка юридических услуг» с решением:

6.2.1 Принять к сведению предложения и замечания региональных отделений Ассоциации по проекту Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи».

Совет Адвокатской палаты Новосибирской области, рассмотрев указанные документы, и изучив текст законопроекта «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», крайне отрицательно оценивает содержащиеся в нем инициативы, которые подрывают основы реформирования рынка юридических услуг и не соответствуют заявленным целям реализации этого законопроекта. Более того, по мнению Совета, вызывает резкое осуждение предпринятая попытка передачи общественной организации публичной функции по контролю доступа к профессиональному судебному представительству граждан, имеющих юридическое образование.

Одновременно в законопроекте предпринята прямая попытка передачи общественной организации полномочий государства в нарушение действующего законодательства, поскольку в соответствии с п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокаты иностранных государств, осуществляющие адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации, регистрируются федеральным органом исполнительной власти в

области юстиции в специальном реестре, порядок ведения которого определяется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Без регистрации в указанном реестре осуществление адвокатской деятельности адвокатами иностранных государств на территории Российской Федерации запрещается.

В этой связи Совет Адвокатской палаты Новосибирской области, исходя из имеющейся информации, считает необходимым подчеркнуть, что в обозримом прошлом и настоящем адвокаты и представители юридических фирм иностранных государств на территории Новосибирской области судебное представительство не осуществляли.

Таким образом, данный проект федерального закона не обеспечит системного подхода к регулированию соответствующих правоотношений, содержит нормы, противоречащие требованиям действующего законодательства, а цели правового регулирования не могут быть достигнуты.

Вместе с тем, в законопроекте прослеживается цель лоббирования интересов «общероссийской общественной организации граждан, которые имеют юридическое образование». Показательным является то, что законопроект внесен Председателем Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и в этом присутствуют признаки конфликта интересов.

Особо Совет считает необходимым подчеркнуть, что сложившийся в настоящее время порядок допуска к профессии является результатом многолетней работы Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия.

Современное регулирование судебного представительства отражает подходы, одобренные Президентом России в 2001 году.

У Совета Адвокатской палаты Новосибирской области вызывает недоумение тот факт, что вносится законопроект, идущий вразрез с существующими подходами и не обсуждаемый предварительно ни в профессиональном сообществе, ни в органах государственной власти.

Сфера юридической помощи в настоящее время действительно нуждается в реформировании, основанном на системной сбалансированной концепции формирования и развития. В частности, требуют решения: проблема допуска к оказанию юридической помощи (за исключением профессиональной защиты по уголовным делам и оказания бесплатной юридической помощи по основаниям, предусмотренным законом, которые осуществляются адвокатами) с учетом существенных различий в качестве и объеме подготовки по юридическим дисциплинам; проблема последующего контроля за деятельностью юристов, допущенных к оказанию юридической помощи, в том числе, в виде судебного представительства, а также исправления профессиональных ошибок; в связи с предыдущей проблемой – проблема единых правил (стандартов) оказания юридической помощи в различных сферах юридической деятельности; вопрос об обязательных

правилах повышения квалификации практикующих юристов и контроля за их исполнением; проблема единых правил организации и деятельности юридических структур, в том числе, в сфере финансовой отчетности и налогообложения, а также ряд сопутствующих организационных вопросов.

Однако законопроект П.В. Крашенинникова не содержит концептуального подхода и достаточного обоснования, а также системно не решает ни одну из указанных выше проблем юридического рынка.

Особое возмущение Совета вызывает тот факт, что для иностранных граждан в законопроекте предусмотрен более льготный порядок допуска, в обход государственной итоговой аттестации, существующей в российских вузах. При этом следует иметь в виду, что допуск иностранных граждан к судебному представительству противоречит интересам государства.

Предложенный в законопроекте вариант решения проблемы допуска к судебному представительству (даже в случае признания его имеющим некоторое позитивное значение) не будет иметь практической значимости без решения иных проблем сферы оказания юридических услуг, в частности, без установления механизма последующего контроля за оказанием юридической помощи. Коллеги, имеющие отношение к проверке жалоб на некачественное оказание юридической помощи, утверждают, что проблемы возникают исключительно на этапе оказания юридической помощи в виде либо уклонения от ее оказания, либо оказания ее на низком профессиональном уровне.

Предлагаемый вариант реформирования и развития рынка юридической помощи, основанный на введении схемы однократного допуска к ней лишь по критерию наличия высшего юридического образования без механизмов дополнительной проверки готовности лица к профессиональной деятельности и последующего контроля, будет недостаточен и, как следствие, неэффективен.

Очевидно, что цель авторов законопроекта заключается в наделении указанной в нем «общероссийской общественной организации граждан, которые имеют юридическое образование» функцией допуска к оказанию юридической помощи. Однако такого рода задача не может рассматриваться как социально значимая и заслуживающая внимания законодателя, безотносительно вопроса о том, имеются ли основания для возложения очевидно публичной функции на подразумеваемую автором законопроекта «общественную» организацию, имела ли она непосредственное отношение к оказанию профессиональной юридической помощи, контролю за ее качеством и какова степень такого отношения.

По мнению Совета, предложенный в законопроекте подход в части обеспечения последующего контроля за качеством деятельности судебных представителей, не может быть обеспечен «общероссийской общественной организацией граждан, которые имеют юридическое образование», поскольку контрольные функции общественной организации ограничены, а в отношении лиц, не являющихся ее членами, - невозможны.

Вопрос о том, какая именно структура должна заниматься так называемым допуском к профессии, должен разрешаться в рамках системного решения вышеуказанных вопросов о последующем (в том числе, дисциплинарном) контроле, требованиях к качеству подготовки и деятельности, профессиональных стандартах либо правилах их установления.

Выбор структуры, системно решающей указанные и другие вопросы, должен осуществляться также на основе учета степени отношения к профессиональной юридической деятельности, наличия практического опыта и теоретических разработок в указанных сферах (допуск к профессии, контроль, стандарты и т.д.), организационных возможностей, исторического и международного опыта (в мировой практике – это принципы исключительного права адвокатов на судебное представительство и государственного регулирования деятельности адвокатуры).

Совет считает, что единственное, с чем можно согласиться в законопроекте, это то, что «представителями граждан и организаций для ведения гражданских и административных дел в судах и дел в арбитражных судах вправе быть российские граждане, которые имеют высшее юридическое образование, полученное по имеющей российскую государственную аккредитацию образовательной программе, либо присвоенную в Российской Федерации ученую степень по юридической специальности» (ст. 1 законопроекта).

Данная правовая позиция, как известно, поддерживается, в том числе, Верховным Судом Российской Федерации.

Согласно пункту «л» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации адвокатура находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Учитывая изложенное и высокую общественную значимость регулирования правоотношений в сфере оказания квалифицированной юридической помощи российским гражданам, Совет Адвокатской палаты Новосибирской области считает, что законопроект требует широкого общественного обсуждения, включая субъекты Российской Федерации.

Руководствуясь пунктом 4 ст. 2 и пунктом 3 ст. 31 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», Совет Адвокатской палаты Новосибирской области

Р Е Ш И Л :

1. Выступая от имени всех членов Адвокатской палаты Новосибирской области, заявить, что адвокаты Новосибирской области и органы адвокатской палаты не поддерживают законопроект № 273154-7 «Об осуществлении представительства сторон в судах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» по основаниям, указанным в настоящем решении. Осудить попытку передачи публичной функции по контролю доступа к профессиональному судебному представительству общественной

организации, признав законопроект подрывающим принципы деятельности адвокатуры и основы концепции реформирования рынка юридических услуг.

Довести правовую позицию Совета и всего адвокатского сообщества Новосибирской области до сведения Новосибирского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

2. Предложить НРО АЮР рассмотреть вопрос о вынесении законопроекта на общественное обсуждение в Новосибирской области, для чего направить его в Законодательное Собрание и Правительство Новосибирской области – для получения отзывов, в судебные и правоохранительные органы - для получения предложений, в юридические вузы - для обсуждения в научных кругах и получения экспертного научного заключения, в учреждения и организации, оказывающие юридические услуги, - для дачи оценки законопроекту.

2. Направить настоящее решение в Новосибирский областной суд, Арбитражный суд Новосибирской области, Западно-Сибирский окружной военный суд, прокуратуру Новосибирской области, Следственное управление Следственного комитета РФ по Новосибирской области, Управление ФСБ России по Новосибирской области, Главное управление Минюста России по Новосибирской области с просьбой дать свою оценку законопроекту № 273154-7.

3. Одновременно обратиться в Законодательное Собрание Новосибирской области, к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и представителям региона в Совете Федерации, в Правительство Новосибирской области с просьбой выступить против указанного законопроекта.

4. Инициировать в юридических вузах обсуждение законопроекта и подготовку экспертных заключений.

5. Обратиться через официальный сайт в Министерство юстиции Российской Федерации с просьбой дать оценку законопроекту на предмет его коррупциогенности и на gov.regulations.ru.

6. Настоящее решение Совета довести до сведения федеральных и региональных средств массовой информации, а также разместить его на официальном сайте Адвокатской палаты Новосибирской области.

7. Рекомендовать адвокатам – членам АЮР в Новосибирской области направить в региональное отделение письменные отзывы на законопроект.

8. Копию решения Совета Адвокатской палаты Новосибирской области направить в Федеральную палату адвокатов России.

**Президент Адвокатской палаты
Новосибирской области**

А.В. Жуков