



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-670

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 февраля 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Рыженкова А.М.
Шолгиной Н.И.
Власовой Т.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Калюжной Ирины Ивановны о признании частично недействующими пунктов 20, 25 Порядка ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 23 апреля 2014 г. № 85,

по апелляционной жалобе Калюжной И.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2022 г. по делу № АКПИ22-853, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца, поддержавшей апелляционную жалобу, возражения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Савиной Е.А. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) от 23 апреля 2014 г. № 85, зарегистрированным в Министерстве 25 апреля 2014 г., регистрационный номер 32117, и опубликованным в «Российской газете» 30 апреля 2014 г., утвержден Порядок ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации (далее – Порядок).

Исходя из пункта 1 Порядка он определяет ведение реестров адвокатов субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре).

Раздел III Порядка, включающий пункт 20, регламентирует сроки внесения в реестр адвокатов субъекта Российской Федерации (далее – реестр) сведений (исключения из реестра сведений). Названный пункт, в частности, предусматривает, что сроки внесения в реестр сведений (исключения из реестра сведений) не должны превышать (абзац первый): для внесения в реестр сведений о присвоении статуса адвоката – месяца со дня поступления уведомления квалификационной комиссии адвокатской палаты субъекта Российской Федерации о присвоении претенденту статуса адвоката и принятии им присяги (абзац второй); для внесения в реестр сведений в случае приема в члены адвокатской палаты субъекта Российской Федерации (далее – адвокатская палата) в случае изменения адвокатом членства в адвокатской палате – месяца со дня поступления уведомления совета адвокатской палаты о приеме адвоката в члены адвокатской палаты (абзац третий).

Раздел IV «Перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами, для внесения в реестр сведений (исключения из реестра сведений)» Порядка, состоящий из пунктов 21–45, в пункте 25 закрепляет, что для внесения в реестр сведений в случае приема в члены адвокатской палаты в случае изменения адвокатом членства в адвокатской палате советом адвокатской палаты субъекта Российской Федерации (далее – совет адвокатской палаты) в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации (далее – территориальный орган) представляются (абзац первый): уведомление совета адвокатской палаты о принятии советом адвокатской палаты решения о приеме адвоката в члены адвокатской палаты в случае изменения им членства в адвокатской палате (абзац второй); фотография адвоката, соответствующая требованиям, установленным пунктом 24 Порядка (абзац третий).

Калюжная И.И. оспорила в Верховном Суде Российской Федерации пункты 20, 25 Порядка в части, дающей право территориальному органу не вносить в реестр сведения об адвокате в «случае» изменения им членства «в случае» непоступления уведомления совета адвокатской палаты о приеме адвоката в члены адвокатской палаты, как противоречащие пунктам 5, 7 статьи 15 Закона об адвокатуре. Считала, что оспариваемые положения:

нарушают ее права, свободы и законные интересы; содержат правовую неопределенность, вызывая неоднозначное толкование; носят бланкетный характер, не связанный с другими нормами Порядка, позволяющими территориальному органу самостоятельно устанавливать правила поведения при невнесении сведений в реестр в случае непоступления уведомления о приеме адвоката в члены адвокатской палаты; не являются отсылочными, поскольку в законе не раскрыты порядок и условия, связанные со случаем непринятия советом адвокатской палаты решения о приеме адвоката в члены адвокатской палаты и ненаправления уведомления об этом в территориальный орган. Как указано в административном иске, оспариваемые положения Порядка обуславливают обязанность территориального органа внести сведения об адвокате в реестр в случае изменения им членства наступлением случая приема в члены адвокатской палаты с направлением (ненаправлением) уведомления территориальному органу, что позволяет адвокатуре как независимому органу вмешиваться в вопросы, относящиеся к ведению органа исполнительной власти, который не наделен полномочиями отказывать адвокату во внесении в реестр сведений о нем и в выдаче удостоверения, и ставят адвоката в неравное положение с другими сторонами, тем самым нарушая принцип равенства всех перед законом.

Калюжная И.И. ссылаясь на то, что решением совета адвокатской палаты Московской области ей отказано в приеме в члены этой палаты в связи с наличием у нее временной регистрации на территории Московской области без снятия с учета по месту постоянной регистрации в г. Волгограде. Невнесение сведений о ней в реестр адвокатов Московской области, невыдача ей в установленный законом срок удостоверения взамен справки, подтверждающей статус адвоката, создали препятствия для осуществления ею адвокатской деятельности и получения соответствующего дохода в период с 2019 по 2022 г. от профессиональной деятельности. Проживая преимущественно в г. Реутове Московской области, она была ограничена в праве на осуществление адвокатской деятельности в месте проживания, право на выбор которого гарантировано статьей 27 Конституции Российской Федерации. Федеральным законодателем не предусмотрено уменьшение страховых взносов или освобождение от их уплаты адвоката, сведения о котором не внесены в реестр, в случае изменения им членства. По завершении деятельности в г. Волгограде Калюжной И.И. были уплачены страховые взносы до 19 января 2019 г. (дня исключения сведений из реестра). При этом от уплаты обязательных страховых взносов в период неосуществления адвокатской деятельности и неполучения дохода она не освобождена, что создает реальную угрозу возложения на нее обязанности по такой уплате.

В судебном заседании административный истец дополнительно пояснила, что Порядок в оспариваемой части противоречит и части 6 статьи 1, пункту 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации», пункту 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика антикоррупционной экспертизы).

Минюст России полагал, что Порядок издан в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые положения нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, не противоречат, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2022 г. в удовлетворении заявленного требования отказано.

В поданной апелляционной жалобе Калюжная И.И. просит данное решение отменить, как принятое с нарушением норм материального права. По мнению административного истца, оспариваемые предписания Порядка, содержащие формулировку «в случае» приема в адвокатскую палату», не соответствуют пункту 7 статьи 15 Закона об адвокатуре, так как фактически допускают неуведомление адвоката о невнесении сведений в реестр в «случае» ненаступления события приема в члены адвокатской палаты, тем самым выборочно изменяют объем прав адвоката на судебную защиту и ставят реализацию этого права в зависимость от усмотрения территориального органа, что также свидетельствует о наличии коррупционного фактора, предусмотренного Методикой антикоррупционной экспертизы.

Как утверждает Калюжная И.И., обжалуемое решение суда лишает ее возможности получить реальную судебную защиту путем восстановления нарушенного имущественного права, связанного с уплатой страховых взносов в период неосуществления деятельности, что противоречит статье 46 Конституции Российской Федерации. Вывод суда первой инстанции о приведении в оспариваемых пунктах достаточно ясного и определенного порядка внесения в реестр сведений при приеме в члены адвокатской палаты в связи с изменением адвокатом членства в адвокатской палате и об отсутствии в них коррупционных факторов не основан на проверке нормативного правового акта в полном объеме. Кроме того, содержание формулировки «в случае» приема в адвокатскую палату», используемой в оспариваемых положениях, не раскрывается в иных нормативных правовых актах, регулирующих отношения в данной сфере, что объективно не позволяет должностным лицам единообразно толковать и применять указанные нормы, а адвокатам иметь гарантии своевременного внесения сведений в реестр и уведомления об этом.

В возражениях на апелляционную жалобу Минюст России с ней не согласился, указав на несостоятельность ее доводов и отсутствие оснований для отмены решения суда.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что по настоящему административному делу такого основания для признания Порядка частично недействующим не имеется.

Вывод суда о наличии у Минюста России полномочий на принятие оспариваемого нормативного правового акта согласуется с пунктом 3 статьи 14 Закона об адвокатуре, пунктом 1, подпунктом 29 пункта 7 действовавшего на день издания Порядка Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313. Несоблюдения требований к процедуре издания, государственной регистрации и опубликования оспариваемого нормативного правового акта также не установлено. Данные обстоятельства подтверждены и вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2022 г. № АКПИ21-1002.

В обжалуемом судебном акте верно отмечено, что законодательство об адвокатской деятельности и адвокатуре состоит из Закона об адвокатуре, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с федеральными законами нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих указанную деятельность, а также из принимаемых в пределах полномочий, установленных Законом об адвокатуре, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 4 Закона об адвокатуре).

Должным образом проанализировав в том числе положения пункта 1 статьи 1, пункта 1 статьи 2, пунктов 1, 2 статьи 3, пунктов 1, 3 статьи 14, пунктов 1, 4 статьи 29, указываемых административным истцом пунктов 5, 7 статьи 15 поименованного закона, а также абзаца третьего подпункта «а» пункта 8, пунктов 27, 47, 48 Порядка в их взаимосвязи, суд первой инстанции правомерно констатировал, что в силу публично-правового предназначения адвокатских палат членство в них адвокатов конкретного субъекта Российской Федерации является обязательным. Необходимым условием для внесения территориальным органом сведений об адвокате в реестр при изменении адвокатом членства в адвокатской палате является принятие советом адвокатской палаты решения о приеме адвоката в члены адвокатской палаты. Внесение таких сведений осуществляется территориальным органом на основании уведомления совета адвокатской палаты. Нормы Порядка носят обязательный характер как для совета адвокатской палаты, так и для территориального органа, на который федеральным законодателем возложена обязанность по ведению реестра.

Вывод суда о том, что ведение реестра (который представляет собой согласно пункту 4 Порядка совокупность соответствующих сведений, включая

сведения о присвоении статуса адвоката (в частности, реквизиты решения совета адвокатской палаты о приеме адвоката в члены адвокатской палаты в случае изменения адвокатом членства в адвокатской палате), осуществляемое на основании принимаемых советом адвокатской палаты решений, не создает каких-либо препятствий административному истцу в осуществлении ее права свободно распоряжаться способностями к труду, выбирать вид деятельности и профессию, в апелляционной жалобе не опровергнут, как и вывод суда о том, что пункты 20, 25 Порядка не препятствуют Калюжной И.И. в реализации права на судебную защиту, если она не согласна с конкретными действиями (бездействием) адвокатской палаты.

Конституционный Суд Российской Федерации, отказывая Калюжной И.И. в принятии к рассмотрению ее жалобы на нарушение конституционных прав пунктом 5 статьи 9 и пунктами 5 и 8 статьи 15 Закона об адвокатуре, отметил, что, закрепив в данном законе порядок приобретения статуса адвоката (статьи 9–15) и регламентировав в том числе процедуру изменения членства в адвокатской палате одного субъекта Российской Федерации на членство в адвокатской палате другого субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель, действуя в пределах своих полномочий, определил важнейшие гарантии, обеспечивающие высокий статус адвоката. В частности, пунктом 5 статьи 9 названного закона в качестве гарантии свободы адвокатской деятельности и права граждан на получение квалифицированной юридической помощи установлено право адвоката осуществлять адвокатскую деятельность на всей территории Российской Федерации без какого-либо дополнительного разрешения.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, наделение адвокатских палат (их органов) контрольными и управленческими полномочиями, в том числе полномочиями по принятию обязательных для адвокатов решений по отдельным вопросам адвокатской деятельности, согласуется с особым публично-правовым статусом некоммерческих организаций подобного рода, включая профессиональное сообщество адвокатов, которое не входит в систему органов публичной власти и действует независимо от них (постановления от 19 мая 1998 г. № 15-П, от 23 декабря 1999 г. № 18-П, от 19 декабря 2005 г. № 12-П и от 18 июля 2019 г. № 29-П; определение от 30 января 2020 г. № 34-О). Оспариваемыми положениями статьи 15 Закона об адвокатуре Совет Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации наделяется правом определять порядок изменения адвокатом членства в адвокатской палате одного субъекта Российской Федерации на членство в адвокатской палате другого субъекта Российской Федерации.

При этом принятый во исполнение этих законоположений Порядок изменения адвокатом членства в адвокатской палате одного субъекта Российской Федерации на членство в адвокатской палате другого субъекта Российской Федерации и урегулирования некоторых вопросов реализации адвокатом права на осуществление адвокатской деятельности на территории

Российской Федерации (утвержден решением Совета Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации 2 апреля 2010 г. (протокол № 4) предусматривает, что членство в адвокатской палате является для адвоката обязательным; адвокат может быть членом одной адвокатской палаты, действующей на территории субъекта Российской Федерации по месту его регистрации по месту жительства (пункт 1). Однако такое регулирование, действующее в нормативном единстве с пунктом 5 статьи 9 Закона об адвокатуре, вопреки утверждению заявительницы, не может расцениваться как ограничивающее профессиональную деятельность адвоката пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором он зарегистрирован по месту жительства, поскольку указанные нормы гарантируют свободу адвокатской деятельности на всей территории Российской Федерации без каких-либо дополнительных условий (определение от 26 октября 2021 г. № 2322-О).

В период после направления уведомления об изменении членства в адвокатской палате статус, полномочия и обязанности адвоката не приостанавливаются, а сохраняются в полном объеме.

Отвергая довод административного истца о том, что пункты 20, 25 Порядка, оспариваемого в рамках настоящего административного дела, создают угрозу возложения обязанности по уплате страховых взносов, суд первой инстанции обоснованно указал, что такая обязанность возникает в силу факта приобретения статуса адвоката, который подтверждается либо удостоверением, либо документом, выданным в соответствии с пунктом 5 статьи 15 Закона об адвокатуре, и прекращается со дня прекращения или приостановления статуса адвоката.

Как уже отмечено выше, пункт 20 Порядка устанавливает, что срок внесения в реестр сведений в случае приема в члены адвокатской палаты в случае изменения адвокатом членства в адвокатской палате не должен превышать месяца со дня поступления уведомления совета адвокатской палаты о приеме адвоката в члены адвокатской палаты. Пунктом 25 Порядка закреплено, что для внесения в реестр сведений в случае приема в члены адвокатской палаты в случае изменения адвокатом членства в адвокатской палате советом адвокатской палаты в территориальный орган представляется уведомление совета адвокатской палаты о принятии советом адвокатской палаты решения о приеме адвоката в члены адвокатской палаты в случае изменения им членства в адвокатской палате.

Основания для вывода о том, что приведенные положения не отвечают критерию правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, допускают неоднозначное толкование при их применении, на чем настаивает административный истец, отсутствуют.

Несостоятельно и утверждение Калужной И.И. в апелляционной жалобе о коррупциогенности Порядка в оспариваемой части. Административный истец ссылается на отдельные положения пунктов 3 (подпункты «а», «в», «ж», «и»), 4 (подпункт «в») Методики антикоррупционной экспертизы. Пункт 3 в

подпунктах «а», «в», «ж», «и» относит к коррупциогенным факторам, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, широту дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц); выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц); отсутствие или неполноту административных процедур – отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. Подпункт «в» пункта 4 Методики антикоррупционной экспертизы называет коррупциогенным фактором, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, юридико-лингвистическую неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера. Исходя из анализа оспариваемых предписаний, оснований считать их содержащими перечисленные коррупциогенные факторы не имеется.

В силу части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта. Между тем не имеется данных о том, что применение на практике Порядка в оспариваемой части не соответствует его истолкованию, выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов.

Не соответствует действительности ссылка в апелляционной жалобе на лишение административного истца обжалуемым решением конституционного права на судебную защиту, поскольку отказ суда в удовлетворении заявленного требования на основании анализа норм действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые отношения, не может расцениваться как нарушение права, гарантированного статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Правовых доводов, свидетельствующих о незаконности вынесенного судом решения, в апелляционной жалобе не приведено.

Выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, всем доводам административного истца, имеющим значение для разрешения дела, судом дана верная оценка, нарушений процессуального законодательства, влекущих отмену решения суда в апелляционном порядке, не допущено.

Установив, что оспариваемые положения, принятые полномочным государственным органом исполнительной власти с соблюдением формы и правил введения в действие, нормативным правовым актам большей юридической силы не противоречат, суд правильно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал в удовлетворении административного иска.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Калюжной Ирины Ивановны – без удовлетворения.

Председательствующий

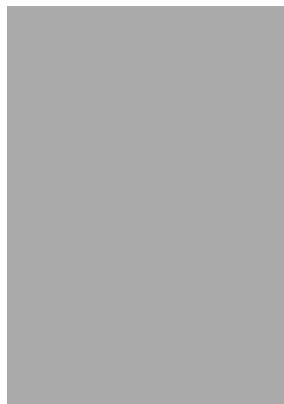


В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева



А.М. Рыженков