

Оригинальная статья / Original article
<https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-22-30>



РОЛЬ АДВОКАТА В РАЗРЕШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ

Андреева А.С.*¹, Комарова Л.В.²

¹ Центральная специализированная коллегия адвокатов Адвокатской палаты Краснодарского края
(Ставропольская ул., д. 5/Б, г. Краснодар, Россия, 350033)

² ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Андреева А.С., Комарова Л.В. Роль адвоката в разрешении административно-правовых споров. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2023;15(1):22–30. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-22-30>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Андреева Алёна Сергеевна*, адвокат, член Адвокатской палаты Краснодарского края
Адрес: Ставропольская ул., д. 5/Б, г. Краснодар, Россия, 350033
Тел.: +7 (938) 403-59-99
E-mail: andreeva.law23@gmail.com

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 26.12.2022

Статья принята к печати: 26.01.2023

Дата публикации: 20.03.2023

Аннотация: Целью настоящей статьи является анализ и обоснование значимой роли адвоката в разрешении административно-правовых споров. Для достижения указанной цели в качестве задачи представляется необходимым проанализировать понятие административно-правового спора и определить основные способы его разрешения с участием адвоката; рассмотреть основы и преимущества участия адвоката в разрешении административно-правовых споров; проанализировать проблемы реализации полномочий адвоката при разрешении административно-правовых споров.

Цель и задачи работы определили *методологию* настоящего исследования, в основу которой положен ряд методов, в частности: метод диалектического материализма, системно-структурный, логический, формально-юридический методы.

В результате проведенного исследования автором сформулированы собственные выводы, а также некоторые проблемные аспекты теоретического и правоприменительного характера. Так, обоснована значимая роль адвоката в разрешении административно-правовых споров, обусловленная природой и субъектным составом таких споров, а также преимуществами привлечения к участию в разрешении спора лица, обладающего статусом адвоката. Выявлены отдельные проблемы реализации полномочий адвоката при разрешении административно-правовых споров.

Ключевые слова: административное право, административное судопроизводство, административно-правовой спор, орган публичной власти, адвокат, адвокатский запрос, квалифицированная юридическая помощь.

THE ROLE OF ADVOCATE IN THE RESOLUTION ADMINISTRATIVE LEGAL DISPUTES

Alyona S. Andreeva*¹, Ludmila V. Komarova²

¹ Central Specialized collegium of advocates of the Chamber of Advocates of the Krasnodar region
(Stavropol str., 5/B, Krasnodar, Russia, 350033)

² FGBOU VO "Kuban State University"
(Stavropol str., 149, Krasnodar, Russia, 350040)

Link for citation: Andreeva A.S., Komarova L.V. The role of advocate in the resolution administrative legal disputes. *Legal Bulletin of the Kuban State University*. 2023;15(1):22–30. <https://doi.org/10.31429/20785836-15-1-22-30>

CONTACT INFORMATION:

Alyona S. Andreeva*, advocate, member of Krasnodar region Advocates Chamber

Address: Stavropol str., 5/B, Krasnodar, Russia, 350033

Tel.: +7 (938) 403-59-99

E-mail: andreeva.law23@gmail.com

Conflict of interest. The authors declare that they have no conflicts of interest.

Financing. The study had no sponsorship (own resources).

The article was submitted to the editorial office: 26.12.2022

The article has been accepted for publication: 26.01.2023

Date of publication: 20.03.2023

Annotation: The purpose of this article is to analyze the role of advocate in resolving administrative legal disputes, identify current problems in this sphere and propose ways to solve it. In order to achieve this goal, it seems necessary to analyze the concept of an administrative legal dispute as tasks and determine the main ways to resolve it with the participation of a advocate; consider the basics and advantages of a lawyer's participation in the resolution of administrative legal disputes; analyze the problems of exercising the powers of an advocate in the resolution of administrative legal disputes.

The purpose and objectives of the work determined the methodology of this study, which is based on some methods: the method of dialectical materialism, system-structural, logical, formal-legal methods.

As a result of the conducted research, the author formulated his own conclusions, as well as some problematic aspects of a theoretical and law enforcement nature. The significant role of an advocate in the resolution of administrative legal disputes is justified, due to the nature and subject composition of such disputes, as well as the advantages of involving a person with the status of an advocate in the resolution of a dispute. Some problems of the implementation of the lawyer's powers in the resolution of administrative legal disputes have been identified.

Keywords: administrative law, administrative proceedings, administrative and legal dispute, public authority, advocate, advocate's request, qualified legal assistance.

Введение

Формирующееся в современной России правовое государство предполагает абсолютный приоритет прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности. Указанный вектор развития государственно-правовых явлений и процессов закреплён на конституционном уровне в ст. 2 Конституции РФ и находит свое развитие в нормах отраслевого законодательства. Как известно, неотъемлемым признаком и условием формирования правового государства является гражданское общество, которое характеризуется различными институтами, проникающими в сферу действия права.

Правовое государство и гражданское общество предполагают наличие таких институтов, которые призваны реализовывать подлинные демократические принципы в социальной практике и обеспечивать действительный приоритет прав и свобод человека и гражданина. Одним из таких институтов в современной России выступает адвокатура. В Федеральном законе от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатура определяется в

том числе в качестве института гражданского общества (ч. 1 ст. 3). Законодатель делает однозначный акцент на таком подходе к определению роли и места адвокатуры в системе общественных явлений в современном государстве.

История развития правовой системы нашей страны показала, что институт адвокатуры является необходимым элементом механизма охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Во многом именно посредством адвокатуры обеспечиваются воспринятые российским законодательством принципы равноправия, состязательности судопроизводства, равенства всех перед законом и судом, доступа к правосудию и другие важнейшие правовые принципы. При этом адвокатура выполняет еще одну важную роль в качестве института гражданского общества и правового государства. Эта роль состоит в формировании диалога между гражданами и органами публичной власти, обеспечении двусторонней связи, прежде всего, при возникновении административно-правового спора.

Методы исследования

Методология исследования, обусловленная целью и задачами работы, состоит из следующих методов: метод диалектического материализма, системно-структурный, логический, формально-юридический методы.

Результаты исследования

1. Адвокатура как институт гражданского общества и правового государства призвана обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина посредством оказания адвокатами квалифицированной юридической помощи в том числе в области административных правоотношений, поскольку при возникновении административно-правового спора частное лицо (гражданин или организация) находится в неравном положении по отношению к органу публичной власти и поэтому нуждается в особой защите.

2. Юридическая природа и субъектный состав административно-правовых споров определяет высокую роль адвоката при их разрешении. Во-первых, это обусловлено высокими профессиональными требованиями к судебному представительству при разрешении административно-правовых споров в порядке административного и арбитражного судопроизводства. Во-вторых, адвокат, обладающий юридическими знаниями и опытом, выступающий в качестве представителя частного лица в административно-правовом споре, имеет возможность достичь реального результата для достижения взаимоприемлемого решения для обеих сторон административно-правового спора, если речь идет о внесудебном разрешении конфликта. В-третьих, адвокат не только способен оказать при разрешении спора квалифицированную юридическую помощь, но и использовать юридические инструменты и полномочия, предоставленные ему в связи с его особым статусом.

3. Адвокатский запрос как инструмент эффективного оказания квалифицированной юридической помощи при разрешении административно-правовых споров является элементом действенного механизма защиты прав доверителя, однако действующее законодательство не содержит исчерпывающих мер обеспечения права адвоката получать запрашиваемые им сведения от органов публичной власти. Установленная законодательством административная ответственность в рассматриваемой области не охватывает все проявления нарушения права адвоката получать запрашиваемые сведения, а также не дифференцирована в зависимости от особого статуса адвоката как субъекта обращения.

Научная дискуссия

В настоящее время построению правового государства и развитию гражданского общества уделяется пристальное внимание, как в общей теории государства и права, так и в области отраслевых юридических наук. Это обусловлено осознанной человечеством необходимостью перехода общества и государства на новый этап развития, при котором право становится важнейшим социальным регулятором, а права человека – основой конституционного строя.

Появление юридической помощи в системе правовой государственности обусловлено историческими факторами и событиями, в результате которых концепция прав человека стала фундаментом для организации политической власти, на современном этапе ею пронизаны буквально все правовые отношения и взаимодействие между государством и обществом. Л.В. Комарова раскрывает понятие регионализации, которая проявляется как проблема политической и экономической децентрализации [8, с. 232]. При этом произошла внутренняя трансформация доминирующего ранее подхода к пониманию самого права, которое уже не рассматривается как возведенная в закон воля государства. При формировании правовых предписаний учитывается

естественно-правовая концепция, ориентированная на обеспечение прав человека как высшей ценности. Современное право – это уже не просто формально определенные государством правила поведения, а система положений, основанных на признании человека, его права и свобод неоспоримой конституционной ценностью. Смена типа правопонимания и подхода к организации публичной власти на основе верховенства права обуславливает необходимость изучения основных институтов правовой системы с точки зрения актуального понимания их сущности.

Адвокатура выступает необходимым элементом правовой государственности, демократического правового режима и гражданского общества в современных цивилизованных странах. Значение адвокатуры в данном ключе проявляется в институциональном характере деятельности адвокатов. По мнению А.Т. Гольцова, «институциональные образования, осуществляя макросоциальные функции, выступают тем опосредствующим звеном, которое обеспечивает связь индивида с более широкой социально-политической системой – обществом и государством» [3, с. 99]. Это в равной степени относится и к адвокатуре, которая призвана обеспечивать взаимодействие между обществом и государством. Особым средством и основным инструментом реализации этой глобальной функции выступает оказание адвокатами квалифицированной юридической помощи.

При этом адвокатура не является государственным органом, а, наоборот, выступает независимым от государства сообществом юристов, обладающих особым профессиональным статусом. Данный аспект организации и деятельности адвокатуры имеет ключевое значение. В науке высказывается мнение о том, что только негосударственные органы могут быть институтами гражданского общества [7, с. 56]. Поэтому определение адвокатуры в качестве института гражданского общества отражает основу правового статуса данного сообщества и его роль в организации взаимодействия между обществом и государством.

Адвокат как субъект оказания квалифицированной юридической помощи активно участвует в разрешении правовых споров в различных сферах общественных отношений. В концептуальном смысле роль адвокатуры в правовом государстве раскрывается через инструментальное значение адвокатуры для обеспечения принципа верховенства права. Как отмечает А.Ю. Кирсанов, в демократически организованном обществе разрешение конфликта должно происходить без произвола и насилия, на основе известных всем правовых установлений [6, с. 53]. Данный принцип разрешения юридических конфликтов реализуется посредством нескольких институтов (судебной власти, правозащитных организаций, государственного и общественного контроля и др.), среди которых важное место принадлежит адвокатуре.

Деятельность адвокатуры обеспечивается несколькими основными принципами, закрепленными в законодательстве. Так, одним из принципов организации и деятельности адвокатуры выступает независимость. Принцип независимости подразумевает запрет на вмешательство в деятельность адвокатов и их объединений со стороны государства. Кроме того, деятельность адвокатуры основана на принципе саморегуляции. Это проявляется в корпоративных правилах поведения, традициях и ритуалах, принятых в профессиональном сообществе. Право таких сообществ, как адвокатура, на саморегулирование не оспаривается, при этом, как пишет А.А. Зозуля, границы саморегулирования определяются государством [5, с. 65]. Основы организации и деятельности адвокатуры все же урегулированы на уровне законодательства, исходящего от государства. Контроль за деятельностью адвокатуры осуществляет государственный орган – Министерство юстиции РФ и его территориальные органы. При этом согласимся с мнением А.В. Филонова и И.Ю. Стрельниковой о том, что принцип законности как единое правило взаимодействия государства и общества означает, что органы самоуправления адвокатуры должны учреждаться в строгом соответствии с законодательством [10, с. 54]. Поэтому государственное участие в регулировании адвокатской деятельности не умаляет независимость или саморегуляцию в деятельности адвокатуры, поскольку всеобъемлющий характер режима законности и верховенства права, несомненно, должен распространяться в том числе на правозащитные институты и элементы гражданского общества.

Таким образом, адвокатура представляет собой независимое от государства профессиональное сообщество. С другой стороны, по справедливому замечанию Л.Ю. Грудцной и Г.Г. Степанова, адвокатура взаимодействует с государственными органами при выполнении своих профессиональных обязанностей [4, с. 107]. Это обусловлено существом адвокатской деятельности, при которой адвокат неизбежно сталкивается с органами публичной власти и вступает с ними в тесную связь при оказании юридической помощи доверителю. Адвокаты взаимодействуют с

государственными органами по самым разным вопросам и в рамках различных по своей природе правовых споров. Однако такое взаимодействие особенно ярко проявляется при возникновении и разрешении административно-правовых споров, учитывая их субъектный состав. В связи с этим можно утверждать, что особая роль адвокатуры как правозащитного института раскрывается при возникновении и разрешении административно-правовых споров.

Для начала необходимо определить, что представляют собой административно-правовые споры, какова их природа и признаки. Административно-правовые споры – это прежде всего, юридические споры, которые являются родовым понятием по отношению к рассматриваемой категории. Социальная практика весьма разнообразна, в связи с чем правовые споры возникают в самых разных сферах общественных отношений. Содержательная сторона правовых споров изучается юридической конфликтологией, в рамках которой в целом принято воспринимать понятия «спор» и «конфликт» в качестве синонимов. Как отмечает А.В. Никитина, правовой формой существования правового спора является конфликтное правоотношение охранительного и процессуального характера [9, с. 11]. Таким образом, в основе правового спора лежит юридический конфликт. Под конфликтом в общем виде понимается наиболее острый способ разрешения значимых противоречий, возникающих в процессе содействия, заключающийся в противодействии субъектов конфликта и обычно сопровождающийся негативными эмоциями. Юридический конфликт как разновидность конфликта определяется как основанный на развитии и завершении значимых юридических противоречий социальный конфликт, возникающий в процессе социального взаимодействия, выражающийся в противоборстве сторон с противоречащими интересами, сопровождающийся их негативными эмоциями по отношению друг к другу и имеющий хотя бы один элемент, обладающий юридической характеристикой. Такой конфликт протекает в сфере действия права и завершается юридическим способом, т.е. юридицируется.

Правовые споры разнообразны по своему содержанию, поэтому возникают в рамках определенной сферы общественных отношений. Не является исключением и область административного права. В научной литературе административно-правовой спор определяется как «административно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями» [8, с. 10]. В рассмотренной дефиниции административно-правового спора, предложенной Е.Б. Лупаревым, усматриваются следующие признаки такого спора. Во-первых, административно-правовой спор характеризуется юридическим и фактическим неравенством сторон конфликта (субъектом спора является орган публичной власти или должностное лицо, наделенные властными полномочиями).

Во-вторых, специфичны предмет и объект административно-правового спора. Согласимся с мнением Е.Б. Лупарева, который считает, что объектом административно-правового спора выступает защита управленческих прав, законных интересов и порядка реализации публичных управленческих обязанностей, а предмет спора – это нарушенные субъективные управленческие права, порядок реализации обязанностей, неудовлетворенный публичный управленческий интерес¹.

В-третьих, административно-правовой спор в силу своей природы юридицируется, т.е. завершается или способен завершиться юридическим способом и имеет определенные правовые последствия. В связи с этим наиболее важным с точки зрения предмета настоящего исследования признаком административно-правового спора является способ его разрешения. Как и другие разновидности правовых споров, административно-правовые споры могут быть разрешены в судебном или внесудебном порядке. Судебный порядок разрешения спора урегулирован КАС РФ, АПК РФ, а также нормами других законов, закрепляющих право на обращение в суд в случае нарушения прав органами публичной власти. Внесудебный порядок разрешения административно-правовых споров объединяет в себе административный порядок, примирительные процедуры, альтернативные способы урегулирования споров, т.е. все те методы и средства, которые нацелены на урегулирование правового конфликта без обращения в суд или, в отдельных случаях, после обращения в судебный орган, но без разрешения спора судом по существу вследствие достижения

¹ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 10.

сторонами компромисса. Правовой основой внесудебных способов разрешения административно-правовых споров выступают различные нормативно-правовые акты, регулирующие разные отрасли государственного управления. Отдельные нормы также отражены в процессуальных кодексах (примирительные процедуры в административном и арбитражном судопроизводстве).

Роль адвоката в разрешении административно-правовых споров раскрывается как при судебном порядке урегулирования спора, так и при внесудебном. Несмотря на значимость участия адвоката при разрешении административно-правовых споров, данная тематика не получила широкого освещения в науке. Причин такого состояния теоретической разработанности рассматриваемой темы несколько. Во-первых, законодательство, регулирующее порядок разрешения административно-правовых споров, сформировалось относительно недавно и продолжает развиваться в настоящее время. Как известно, в 2015 г. был принят КАС РФ, ставший процессуальной основой разрешения административно-правовых споров в судебном порядке. Кроме того, в последние годы подробное законодательное закрепление в сфере административно-правовых споров получили примирительные процедуры (ст. ст. 137–137.7 КАС РФ). Также в 2020 г. была полностью пересмотрена законодательная основа государственного и муниципального контроля, результатом чего стало принятие нового Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который закрепляет в том числе процедуры досудебного порядка подачи жалоб на действия (бездействие) и решения контрольных (надзорных) органов. Второй причиной низкой популярности и недостаточной теоретической разработанности темы участия адвоката в разрешении административно-правовых споров является сама природа таких споров. Субъектный состав административно-правовых споров характеризуется обязательным участием органа публичной власти или его должностного лица, что предопределяет возможность участия адвоката только со стороны гражданина или частного юридического лица. В таких условиях зачастую разрешение административно-правовых споров, в частности, во внесудебном порядке становится неуместным или невозможным.

С другой стороны, на наш взгляд, именно природа и субъектный состав административно-правовых споров определяет роль адвоката при их разрешении. Так, особенностью административного судопроизводства выступают высокие профессиональные требования к судебному представительству. В соответствии с ч. 1 ст. 55 КАС РФ, представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, имеющие высшее юридическое образование либо ученую степень по юридической специальности. Данное правило распространяется на производство в судах всех инстанций, а не только проверочных, как это установлено, например, в гражданском судопроизводстве.

Такой подход к судебному представительству обусловлен общей реформой рынка оказания юридических услуг в современной России, которая напрямую затрагивает адвокатскую деятельность. Еще в 2017 г. Минюстом России был утвержден проект Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, который, в сущности, является планом создания в нашей стране ограниченной адвокатской монополии. В соответствии с Концепцией планируется окончательное формирование профессионального судебного представительства, т.к. предполагается, что представительство во всех судебных инстанциях вправе будут осуществлять только адвокаты и некоторые другие категории лиц, указанных в Концепции. С обозначенного периода также планируется, что юридическую помощь в Российской Федерации на возмездной основе вправе будут оказывать только адвокаты и адвокатские образования. Все мероприятия, проводимые в рамках Концепции Минюста России, предлагается завершить 01 января 2023 г. Представляется, сроки реализации Концепции, если все же она будет доведена до конца, еще неоднократно подвергнутся переносу. К настоящему времени лишь немногие ее положения были претворены в жизнь, поэтому пока можно говорить о формировании лишь ограниченной юридической монополии, которая установлена в нескольких видах судопроизводства. Юридическая монополия предполагает лишь образовательный ценз. Это означает, что судебными представителями могут быть лица, имеющие высшее юридическое образование, удостоверенное соответствующим документом. Многими учеными юридическая монополия представляется недостаточной мерой для достижения тех целей, для которых она частично введена [2, с. 404]. Это связано, прежде всего, с низким качеством юридического образования в России, которое необходимо для судебного представительства.

Адвокатская монополия многим представителям юридического сообщества видится более эффективным средством регулирования рынка юридических услуг, поскольку адвокаты должны не только обладать высшим юридическим образованием, но и иметь определенный юридический стаж,

наличие которого является условием для допуска к сдаче квалификационного экзамена на статус адвоката. На наш взгляд, еще одним важным преимуществом адвокатов как профессиональных юристов выступает наличие в системе регулирования их деятельности этических норм, которые накладывают на адвокатов повышенные моральные и нравственные требования, связанные с профессиональной деятельностью. Нарушение положений профессиональной этики является основанием для привлечения адвоката к дисциплинарной ответственности, вплоть до прекращения его статуса.

Несмотря на благородные и весьма оправданные цели Концепции Минюста России, выявленные в результате заимствования положительного зарубежного опыта, ограниченная адвокатская монополия встретила большое число противников в России. В литературе высказывается масса аргументов против адвокатской монополии как института, к которому не готова правовая система нашей страны [1, с. 152–179]. Независимо от итогов реализации Концепции Минюста России, в административном судопроизводстве уже сделаны существенные шаги в сторону профессионализации судебного представительства, что объективно обуславливает значимость института адвокатуры в разрешении административно-правовых споров в судебном порядке. Ограничение, связанное с образовательным и профессиональным цензом для судебных представителей в административном судопроизводстве, позволяет рассматривать адвокатов в качестве ключевых участников судебного процесса. Следствием такого законодательного подхода к судебному представительству выступает не только повышение профессионализма участников административного судопроизводства, но и более высокое качество оказания юридической помощи по административным делам, что позволяет более эффективно защищать права граждан в рамках административно-правовых споров.

Также следует отметить, что споры с участием органов публичной власти, которые могут быть разрешены и во внесудебном порядке, подразумевают наличие у обеих сторон правовых знаний, без которых гражданин или представитель юридического лица самостоятельно не могут построить конструктивный диалог с органом публичной власти, в структуре которого есть штат юристов. Таким образом, представляется, адвокат, обладающий юридическими знаниями и опытом, выступающий в качестве представителя частного лица в административно-правовом споре, имеет возможность достичь реального результата для достижения взаимоприемлемого решения для обеих сторон административно-правового спора. В данном случае речь идет о внесудебном порядке разрешения спора или о примирительных процедурах, возможных даже в случае, если судебный процесс по административно-правовому спору уже начат.

Кроме того, адвокат в силу имеющихся юридических знаний и специфики деятельности, направленной на постоянную защиту и недопущение нарушения прав доверителя, может и в отдельных случаях должен инициировать обжалование решений, действий или бездействия органов публичной власти и их должностных лиц посредством имеющихся в действующем законодательстве механизмов. Иными словами, адвокат в силу своей квалификации знает, каким образом необходимо эффективно отстоять права доверителя. Ведь на практике нередко в процессе разрешения административно-правового спора, особенно во внесудебном порядке, уполномоченные органы не соблюдают сроки рассмотрения обращений граждан и их адвокатов, в ответе на обращение допускают формальные «отписки», которые не решают вопрос, указанный в обращении, по существу, и др. В таком случае административно-правовой спор перетекает в другую плоскость, в некое противостояние между гражданином и органом публичной власти, когда последний выполняет свои обязанности поверхностно и формально. Граждане, как правило, просто не осведомлены о том разнообразии механизмов защиты своих прав, которые возможно реализовать в подобных случаях, в чем им может помочь именно адвокат.

Преимущества участия адвоката в разрешении административно-правовых споров не ограничиваются лишь обладанием юридическими знаниями и опытом при взаимодействии с органами публичной власти в интересах доверителя – гражданина или юридического лица. Адвокат не только способен оказать при разрешении спора квалифицированную юридическую помощь, но и использовать инструменты, предоставленные ему в связи с его особым статусом. Так, определенно правильным решением законодателя стало предоставление адвокату права на направление адвокатского запроса, в том числе в адрес органов публичной власти. Адвокатский запрос предоставляет адвокату право запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций (ст. 6.1 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и

адвокатуры в Российской Федерации»). Адвокаты хоть и не входят в структуру системы государственной власти, все же обладают полномочием направлять адвокатский запрос, имеющим явный публичный и обязательный характер. Это выражается в ответственности, установленной за неправомерный отказ в предоставлении сведений адвокату, нарушение сроков предоставления сведений (ч. 5 ст. 6.1 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Тем не менее современное законодательство не содержит эффективного юридического механизма воздействия со стороны адвоката на органы публичной власти в случае, если последние игнорируют адвокатский запрос или неправомерно отказывают в предоставлении запрашиваемых сведений. Дело в том, что ч. 5 ст. 6.1 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» хоть и указывает на юридическую ответственность в случае неправомерного отказа в предоставлении сведений адвокату и нарушения сроков предоставления сведений, конкретных мер ответственности не содержит. В отраслевом законодательстве существует лишь одна норма, предусматривающая ответственность за непредоставление сведений адвокатам, – статья 5.39 КоАП РФ, в которой состав административного правонарушения выражается в неправомерном отказе в предоставлении гражданину, в том числе адвокату в связи с поступившим от него адвокатским запросом, и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременном ее предоставлении либо предоставлении заведомо недостоверной информации.

Анализ диспозиции ст. 5.39 КоАП РФ обнаруживает несколько проблем. Так, упоминание в ст. 5.39 КоАП РФ среди граждан отдельно адвокатов хоть и имеет важное практическое значение для однозначного применения данной нормы в отношении права адвоката получать сведения посредством направления адвокатского запроса, но, в сущности, не определяет адвоката как особого субъекта обращения наряду с другими гражданами, поскольку ответственность по ст. 5.39 КоАП РФ не дифференцирована в зависимости от статуса субъекта обращения. В целом практика показывает, что органы публичной власти отвечают на адресованные им адвокатские запросы и предоставляют запрашиваемые сведения, если они не относятся к информации ограниченного доступа. В то же время объем и содержание предоставляемой информации может не соответствовать адвокатскому запросу. В подобных ситуациях должен действовать механизм публичной юридической ответственности, который позволит адвокатам беспрепятственно реализовывать свои полномочия в интересах доверителя. На практике органы публичной власти могут предоставить адвокату сведения, но не в полном объеме, или же предоставить информацию, содержание которой не соответствует адвокатскому запросу. Указанные формы нарушения права адвоката на получение запрашиваемых сведений не охватываются диспозицией ст. 5.39 КоАП РФ, что делает невозможным в перечисленных случаях привлечение нарушителя к административной ответственности.

Таким образом, адвокатура, являясь институтом гражданского общества, имеет своим призванием защищать права и свободы граждан, в том числе в случае их нарушения органами публичной власти. Административно-правовые споры, характеризующиеся неравным положением их субъектов, обуславливают повышенное внимание к менее защищенной стороне спора – частным лицам, не обладающим публичными властными полномочиями. Адвокат как лицо, имеющее юридические знания и опыт, способен оказать квалифицированную юридическую помощь доверителю – участнику административно-правового спора, используя предоставленные полномочия и юридические инструменты. Кроме того, адвокат как профессиональный представитель способен реально сформировать конструктивный диалог между сторонами административно-правового спора с целью достижения взаимоприемлемого решения. В этом проявляются преимущества привлечения адвоката к участию в разрешении административно-правовых споров, которые обосновывают роль адвоката в данном процессе.

Список использованной литературы:

1. Верещагин А.Н. К оценке обоснованности адвокатской монополии. *Экономическая политика*. 2017;12(2):152–179. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-2-07.
2. Гайфутдинова Р.З. Актуальные проблемы договорного представительства в цивилистическом процессе Российской Федерации. *Проблемы в*

References:

1. Vereshchagin A.N. [On the assessment of the validity of the lawyer's monopoly]. *Ekonomicheskaya politika = Economic policy*. 2017;12(2):152–179. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-2-07. (In Russ.)]
2. Gayfutdinova R.Z. [Actual problems of contractual representation in the civil process of the Russian Federation]. *Probely v rossijskom zakonodatel'stve = Gaps*

российском законодательстве. 2018;(4):403–405.

3. Гольцов А.Т. Институциональный фактор как существенное условие социально-экономического взаимодействия в государственно-организованном обществе. *Евразийская адвокатура*. 2020;5(48):97–102.

4. Грудцына Л.Ю., Степанов Г.Г. Адвокатура как институт гражданского общества в современной России. *Образование и право*. 2019;(5):107–110.

5. Зозуля А.А. Адвокатура как саморегулируемый институт гражданского общества: теоретико-правовой аспект. *Евразийская адвокатура*. 2021;5(54):62–68.

6. Кирсанов А.Ю. О роли адвокатуры в формировании правового государства в Российской Федерации. *Государственная служба и кадры*. 2021;(4):53–55. DOI: 10.24411/2312-0444-2021-4-53-55.

7. Кирсанов А.Ю. Об институтах гражданского общества и их роли в формировании правового государства в Российской Федерации. *Образование. Наука. Научные кадры*. 2021;(3):54–56.

8. Комарова Л.В. Историческая взаимосвязь регионализма с локальными процессами: социально-философский анализ. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2012;(3):232–234.

9. Никитина А.В. Конституционно-правовые споры: понятие, признаки, критерии отграничения от иных видов публично-правовых споров. *Юридические исследования*. 2018;(9):10–18. DOI: 10.25136/2409-7136.2018.9.27020.

10. Филонов А.В., Стрельникова И.Ю. Адвокатура как институт гражданского общества в Российской Федерации и Западной Европе: сравнительно-правовой анализ. *Образование. Наука. Научные кадры*. 2021;(2):52–58. DOI: 10.24411/2073-3305-2021-2-52-58.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Андреева Алёна Сергеевна*

адвокат, член Адвокатской палаты Краснодарского края

Комарова Людмила Викторовна

профессор кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
ORCID: 0000-0002-7442-512X

in Russian legislation. 2018;(4):403–405. (In Russ.).

3. Gol'tsov A.T. [Institutional factor as an essential condition of socio-economic interaction in a state-organized society]. *Evrazijskaya advokatura = Eurasian Advocacy*. 2020;5(48):97–102. (In Russ.)]

4. Grudtsyn L.Yu., Stepanov G.G. [Advocacy as an institution of civil society in modern Russia]. *Obrazovanie i parvo = Education and law*. 2019;(5):107–110. (In Russ.)]

5. Zozulya A.A. [Advocacy as a self-regulating institution of civil society: theoretical and legal aspect]. *Evrazijskaya advokatura = Eurasian Advocacy*. 2021;5(54):62–68. (In Russ.)]

6. Kirsanov A.Yu. [On the role of advocacy in the formation of the rule of law in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry = Civil service and personnel*. 2021;(4):53–55. DOI: 10.24411/2312-0444-2021-4-53-55. (In Russ.)]

7. Kirsanov A.Yu. [On the institutions of civil society and their role in the formation of the rule of law in the Russian Federation. Education]. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry = Education. The science. Scientific personnel*. 2021;(3):54–56. (In Russ.)]

8. Komarova L.V. [Historical interrelation of regionalism with local processes: socio-philosophical analysis]. *Istoricheskaya i social'no-obrazovatel'naya mysl' = Historical and socio-educational thought*. 2012;(3):232–234. (In Russ.)]

9. Nikitina A.V. [Constitutional and legal disputes: the concept, signs, criteria for distinguishing from other types of public law disputes]. *Yuridicheskie issledovaniya = Legal research*. 2018;(9):10–18. DOI: 10.25136/2409-7136.2018.9.27020. (In Russ.)]

10. Filonov A.V., Strel'nikova I.Yu. [Advocacy as an institution of civil society in the Russian Federation and Western Europe: comparative legal analysis]. *Obrazovanie. Nauka. Nauchnye kadry = Education. The science. Scientific personnel*. 2021;(2):52–58. DOI: 10.24411/2073-3305-2021-2-52-58. (In Russ.)]

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Alyona S. Andreeva*

advocate, member of Krasnodar region Advocates Chamber

Lyudmila V. Komarova

Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the FGBOU VO "Kuban State University"
ORCID: 0000-0002-7442-512X