

**Семьдесят третья сессия**

Пункт 74 b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов******Записка Генерального секретаря**

Секретариат имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, подготовленный во исполнение резолюции 35/11 Совета по правам человека.

Важную роль в деле обеспечения и защиты независимости и добросовестности юридической профессии и ее представителей играют коллегии адвокатов. Основанием для их создания служит необходимость в наличии платформы, позволяющей юристам осуществлять свою законную деятельность без какого-либо вмешательства извне. Коллегии адвокатов должны отвечать как минимум следующим требованиям: а) независимости; б) саморегулирования; в) наличия общего мандата на защиту независимости юридической профессии и интересов ее представителей; и д) признания законом.

В демократическом обществе коллегиям адвокатов отводится важнейшая роль в формировании условий для свободного и независимого занятия юридической практикой и обеспечении доступа к правосудию и защиты прав человека, в частности процессуальных прав и права на справедливое судебное разбирательство. Они защищают индивидуальных представителей юридической профессии, особенно когда последние не могут надлежащим образом защитить себя сами; разрабатывают и устанавливают требования и процедуры допуска к юридической профессии; разрабатывают кодексы профессионального поведения; и рассматривают дела о дисциплинарной ответственности адвокатов. Кроме того, профессиональные ассоциации адвокатов сотрудничают с государственными учреждениями в оказании юридических услуг малоимущим и обездоленным и в

* A/73/150.

** Настоящий доклад был представлен после истечения установленного срока в связи с необходимостью включения в него информации о самых последних событиях.



организации профессиональной подготовки и повышения квалификации юристов на протяжении всей их карьеры.

В докладе анализируются различные формы посягательств на независимость ассоциаций — от законодательных или административных препятствий, не позволяющих адвокатам создавать независимые профессиональные организации или вступать в них, до разнообразных ограничений со стороны исполнительной или судебной власти в отношении начала или продолжения профессиональной юридической практики, а также угроз применения дисциплинарных мер в отношении членов коллегий адвокатов и их запугивания.

На основе этого анализа Специальный докладчик выделяет ряд передовых методов обеспечения независимости и эффективности коллегий адвокатов и в заключительной части доклада предлагает набор рекомендаций, касающихся создания этих органов и их состава и функций.

Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов

Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| I. Введение | 4 |
| II. Общая информация | 4 |
| III. Правовые стандарты | 6 |
| IV. Коллегии адвокатов: общие принципы | 6 |
| A. Определение | 6 |
| B. Общая миссия | 7 |
| C. Независимость | 8 |
| D. Создание | 9 |
| E. Состав | 11 |
| V. Функции | 12 |
| A. Защита отдельных юристов | 13 |
| B. Допуск к юридической профессии | 14 |
| C. Разработка профессиональных стандартов | 16 |
| D. Дисциплинарные функции | 17 |
| VI. Партнерство между государствами и коллегиями адвокатов в поддержании верховенства права, поощрении прав человека и обеспечении доступа к правосудию | 19 |
| A. Доступ к юристам и юридическим услугам | 19 |
| B. Юридическое образование и профессиональная подготовка | 20 |
| C. Информационно-просветительская деятельность и контроль | 21 |
| VII. Выводы | 21 |
| VIII. Рекомендации | 23 |
| A. Создание | 23 |
| B. Состав | 23 |
| C. Функции и обязанности | 24 |
| D. Защита юристов | 24 |
| E. Допуск к юридической практике | 25 |
| F. Разработка профессиональных стандартов | 25 |
| G. Дисциплинарные меры | 25 |
| H. Юридическая помощь | 26 |
| I. Юридическое образование и профессиональная подготовка | 26 |
| J. Информационно-просветительская деятельность и контроль | 27 |
| Приложение | 28 |

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 35/11 Совета по правам человека.
2. Особое внимание в докладе уделяется той важнейшей роли, которую коллегии адвокатов в демократическом обществе играют в деле создания условий для свободного и независимого выполнения юристами своих профессиональных обязанностей и обеспечения доступа к правосудию и защиты прав человека, в частности процессуальных прав и права на справедливое судебное разбирательство.
3. В ходе работы над докладом Специальный докладчик обратился к государствам, коллегиям адвокатов и организациям гражданского общества с просьбой оказать ему помощь в его составлении. Он просил предоставить информацию о способах организации и регулирования юридической деятельности на национальном уровне; о составе коллегий адвокатов и их отношениях с другими ветвями власти, особенно исполнительной и судебной ветвями власти; о роли коллегий адвокатов в регулировании юридической профессии; и о критериях приема в такие коллегии.
4. Во время написания доклада Специальный докладчик получил в общей сложности 40 ответов. Он хотел бы выразить признательность всем государствам и негосударственным субъектам, которые внесли свой вклад в подготовку доклада (полный список государств и организаций, предоставивших информацию, приводится в приложении к докладу). Со всеми полученными материалами можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.
5. Специальный докладчик хотел бы также поблагодарить Институт по правам человека Международной ассоциации юристов и Клинику по правам человека при Центре исследований и образования в области прав человека Оттавского университета за оказанную ими помощь в подготовке этого доклада.

II. Общая информация

6. Право на доступ к адвокату является неотъемлемой частью права на справедливое судебное разбирательство. В нескольких международных и региональных договорах по правам человека право на помощь адвоката по своему выбору включено в состав минимальных гарантий, предоставляемых любому обвиняемому в совершении уголовного преступления. Это право провозглашается также во многих правовых документах Организации Объединенных Наций, включая Основные принципы, касающиеся роли юристов. Эти документы образуют наиболее всеобъемлющую международную нормативную базу, целью которой является защита права на юридическую помощь и независимости юридической профессии.
7. Для того чтобы юридическая помощь была эффективной, она должна оказываться независимо. Эта признается в преамбуле Основных принципов, в которой предусматривается, что для обеспечения надлежащей защиты прав и основных свобод человека необходимо, «чтобы все люди действительно имели доступ к юридическим услугам, предоставляемым независимыми профессиональными юристами».

8. Со времени учреждения мандата Специальный докладчик не раз обращал внимание на ту основополагающую роль, которую профессиональные ассоциации юристов призваны играть в поощрении и защите независимости и добросовестности юристов и в отстаивании профессиональных интересов адвокатов (см. [A/71/348](#), пп. 30–33 и 80–88; и [A/64/181](#), пп. 19–27).

9. Вопросы, касающиеся учреждения коллегий адвокатов, их состава и функционирования, затрагивались также во многих докладах о результатах страновых миссий (см., например, [A/HRC/32/34/Add.1](#), пп. 56–62, 66 и 81; [A/HRC/29/26/Add.3](#), п. 85; [A/HRC/29/26/Add.2](#), пп. 75–81; [A/HRC/23/43/Add.1](#), пп. 90–95; и [A/HRC/23/43/Add.2](#), пп. 87–94). В ходе этих миссий мандатарием были получены документальные свидетельства посягательств на независимость коллегий адвокатов в различных формах, включая: законодательные или административные препятствия, направленные на недопущение создания адвокатами независимых профессиональных организаций или вступления в них (см. пп. 34–36 ниже); расплывчатые нормы и правила, касающиеся допуска к юридической профессии (см. пп. 54–61 ниже); нормы, ограничивающие сферу деятельности или разрешенные виды деятельности существующих ассоциаций адвокатов либо ограничивающие их полномочия в плане саморегулирования (см. пп. 24–28 ниже); и законодательные или административные требования о введении в состав правления коллегии адвокатов членов, назначенных властями (см. пп. 39 и 40 ниже). Мандатарий неоднократно критиковал контролируемые государством ассоциации с обязательным членством, подчеркивая, что такие ассоциации серьезно ограничивают независимость адвокатов (см. [A/64/181](#), п. 22).

10. Различные формы вмешательства в законную деятельность коллегий адвокатов рассматривались мандатариями также в сообщениях специальных процедур Совета по правам человека. Наиболее часто встречаются следующие формы вмешательства: дисциплинарные меры (включая лишение права заниматься адвокатской практикой) либо административные, экономические или другие санкции в отношении членов исполнительного органа ассоциации юристов за действия, совершенные в соответствии с признанными профессиональными обязанностями, стандартами и этикой; произвольный арест, задержание и судебное преследование председателей и членов коллегий адвокатов; использование негативной риторики в отношении коллегии адвокатов и ее членов; и не соответствующие истине сообщения в национальной и местной прессе, включая раскрытие личности адвокатов и их клиентов и нападки на адвокатов как группу, изображающие их как коррумпированных, нечестных и алчных людей¹.

11. В настоящем докладе предпринимается попытка оценки действующих международных и региональных стандартов, касающихся коллегий адвокатов или других профессиональных ассоциаций юристов, созданных на национальном уровне для защиты отдельных адвокатов и независимости юридической профессии в целом. В нем не ставится задача определить идеальную модель коллегии адвокатов или провести всеобъемлющий анализ эффективности этих учреждений в деле защиты независимости юридической профессии. На основе полученных материалов Специальный докладчик пытается сформулировать общие принципы обеспечения независимости таких органов там, где они

¹ См., например, communications OL AZE 1/2018, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23569>; OL KAZ 1/2018, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23579>; UA MDV 5/2017, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23342>; JOL TUR 5/2017, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23138>; и AL TJK 1/2015, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21961>).

существуют, и выявить примеры передовой практики, касающиеся их миссии, состава и функций.

III. Правовые стандарты

12. В Основных принципах признается, что юристы, как и другие граждане, имеют право на свободу ассоциации и собраний (принцип 23), которое подразумевает право создавать самостоятельные профессиональные ассоциации, представляющие их интересы, и являться их членами (принцип 24). В них также признается, что коллегии адвокатов играют важнейшую роль в облегчении доступа к адвокату и юридическим услугам (принципы 3 и 4), содействии непрерывному образованию юристов и их подготовке (принцип 9), обеспечении отсутствия дискриминации в отношении допуска к юридической профессии или продолжения профессиональной юридической практики (принцип 10), защите своих членов от судебного преследования и неправомерных ограничений и посягательств (принцип 25), разработке кодексов профессионального поведения и обеспечении их соблюдения (принцип 26) и рассмотрении дисциплинарных мер в отношении своих членов (принципы 28 и 29).

13. На региональном уровне вопрос о роли, составе и функциях коллегий адвокатов рассматривается в ряде рекомендаций, принципов и руководящих положений. В октябре 2000 года Комитет министров Совета Европы издал свою рекомендацию № R(2000)21 о свободе осуществления профессии адвоката, в которой содержится конкретное положение, касающееся коллегий адвокатов и их роли в деле защиты независимости представителей юридической профессии от любого неправомерного ограничения или посягательства (принцип V). Раздел, посвященный вопросам независимости адвокатов (раздел I), а также конкретные положения о роли профессиональных ассоциаций адвокатов в поощрении независимости представителей юридической профессии и защите интересов своих членов содержатся в Принципах и руководящих указаниях, касающихся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, принятых в 2005 году Африканской комиссией по правам человека и народов.

14. Роль, состав и функции коллегий адвокатов в целом изложены в принятых Международной ассоциацией юристов в 1990 году Стандартах независимости юридической профессии. В Стандартах признается, что независимость профессиональной юридической деятельности является одной из важнейших гарантий в области поощрения и защиты прав человека; она необходима для обеспечения эффективного и надлежащего доступа к юридическим услугам. В Стандартах содержатся конкретные положения, направленные на содействие тому, чтобы профессиональные ассоциации адвокатов могли осуществлять свои полномочия, касающиеся допуска к юридической профессии, юридического образования, юридической помощи и дисциплинарных мер.

IV. Коллегии адвокатов: общие принципы

A. Определение

15. В международных и региональных документах, как правило, используется выражение «профессиональные ассоциации юристов» (“professional associations of lawyers”), под которым понимаются организации, учреждаемые юристами на национальном или местном уровнях для защиты независимости и интересов юристов. Среди этих правовых документов только в Рекомендации № R(2000)21

наряду «ассоциациями юристов» (“lawyers’ associations”) конкретно упоминаются «коллегии адвокатов» (“bar associations”).

16. В действующих правовых стандартах не содержится определение того, что представляет собой профессиональная ассоциация юристов. В них просто определяются обязательные требования, которым такие учреждения должны отвечать, а именно независимость и саморегулируемый характер. В частности, в Рекомендации № R(2000)21 предусматривается, что ассоциации юристов являются саморегулируемыми органами, независимыми от властей и общественности (принцип V.2); аналогичные формулировки содержатся и в других стандартах.

17. В большинстве государств, предоставивших информацию для доклада, «ассоциации юристов» именуются «коллегиями адвокатов» или «советахми адвокатов». Однако в некоторых юрисдикциях, т.е. в юрисдикциях, следующих британской правовой традиции, понятие «коллегия адвокатов» (“bar association”) относится только к ассоциациям, представляющим интересы барристеров (т.е. адвокатов, имеющих право участвовать в разбирательствах в судах более высокой инстанции), тогда как солиситоры (адвокаты, которые консультируют клиентов, представляют их интересы в судах первой инстанции и готовят дела для барристеров для их рассмотрения в судах более высокой инстанции) входят в отдельные организации, обычно именуемые «обществами юристов».

18. В настоящем докладе термин «коллегия адвокатов» используется для обозначения профессиональной организации юристов в целом, учреждаемой в той или иной юрисдикции для защиты независимости юристов. Специальный докладчик сознает, что в докладе этот термин используется в более широком смысле, чем принято в некоторых странах и территориях. В этой связи замечания, касающиеся коллегий адвокатов, также применяются *mutatis mutandis* к обществам юристов.

В. Общая миссия

19. Согласно действующим правовым стандартам в основе миссии коллегий адвокатов лежит задача поощрения и защиты независимости и добросовестности юридической профессии и ее представителей.

20. Основные принципы предусматривают, что цель ассоциаций юристов заключается в представлении интересов юристов, содействии их непрерывному образованию и повышению квалификации и в обеспечении соблюдения ими принципов профессиональной добросовестности (принцип 24). В Рекомендации № R(2000)21 говорится об укреплении профессиональных стандартов и защите независимости и интересов юристов (принцип V.1). В Стандартах независимости юридической профессии особо отмечается, что общая миссия коллегий адвокатов заключается в защите независимости представителей юридической профессии, и далее перечисляется широкий круг функций, которые эти организации могут осуществлять для выполнения ими этой общей миссии (п. 18).

21. Специальный докладчик неоднократно подчеркивал, что ассоциации юристов создаются для достижения следующих двух основных целей: отстаивание профессиональных интересов адвокатов, а также защита и повышение уровня добросовестности и независимости юристов (см. [A/71/348](#), п. 82; и [A/64/181](#), п. 19).

22. В целом миссия коллегий адвокатов во всех странах, которые ответили на вопросник, заключается в поощрении и защите независимости представителей юридической профессии.

С. Независимость

23. Коллегия адвокатов, как правило, считается независимой, если она в основном свободна от внешнего влияния и способна противостоять давлению извне в таких вопросах, как регулирование профессиональной деятельности, разработка и применение кодексов профессионального поведения и право адвокатов вступать в ассоциации². Контроль со стороны государства, будь то прямой или косвенный, исключается или сводится к минимуму, насколько это возможно.

24. Степень участия государства в регулировании юридической профессии деятельности сильно варьируется от страны к стране. Не все виды вмешательства извне ставят под угрозу независимость коллегии адвокатов. В некоторых странах такое вмешательство ограничивается принятием законов о профессиональной юридической деятельности³, зачастую в консультации с коллегией адвокатов. Кроме того, государства могут сохранять за собой право устанавливать, во взаимодействии с коллегией адвокатов, размер гонорара адвокатов⁴, квалификационные требования и процедуры допуска к юридической профессии⁵ или разрабатывать и реализовывать программы юридической помощи⁶.

25. В других странах вмешательство государств является более значительным, например когда правительство непосредственно участвует в работе исполнительных и дисциплинарных органов ассоциации⁷ или назначает некоторых членов дисциплинарного комитета, создаваемого коллегией адвокатов для проведения дисциплинарных разбирательств в отношении юристов⁸. В этих случаях важно обеспечить наличие надлежащих гарантий того, чтобы делегирование внешним субъектам регулирующих функций не подрывало независимость и добросовестность юристов.

26. Наилучшей гарантией независимости является наличие саморегулируемого органа, под которым понимается организация, независимая от государства или иных государственных учреждений. Во всех действующих правовых стандартах особо подчеркивается, что коллегии адвокатов должны быть саморегулируемыми. На практике это означает, что коллегии адвокатов должны иметь возможность вводить свои собственные правила и положения, самостоятельно принимать решения без влияния извне, представлять интересы своих членов и быть в состоянии самостоятельно финансировать свою деятельность⁹. Это предполагает право юристов учреждать органы, обеспечивающие надзор за соблюдением таких положений посредством осуществления полномочий принимать в свой состав членов, привлекать их к дисциплинарной ответственности и лишать права заниматься адвокатурой.

27. Чтобы коллегия адвокатов была подлинно независимой организацией, она должна также быть в состоянии самостоятельно финансировать свою деятельность. Отсутствие финансовой самостоятельности может сказаться на ее деятельности и эффективности. Многие коллегии адвокатов существуют за счет членских взносов и поступлений от проведения учебных семинаров и

² International Bar Association, "The independence of the legal profession: Threats to the bastion of a free and democratic society" (2016), p. 8.

³ Например, в Германии и Литве внутреннее законодательство о юридической профессии разрабатывается исполнительной властью, а в Польше его разработкой занимается законодательная ветвь в консультации с коллегией адвокатов.

⁴ Например, Словакия и Азербайджан.

⁵ Например, Литва.

⁶ Чехия, Италия и Финляндия.

⁷ Например, Кипр.

⁸ Например, Азербайджан и Дания.

⁹ Nusrat Chagtai, *Benchmarking Bar Associations* (International Bar Association, 2016), p. 20.

мероприятий¹⁰. В случае необходимости получения финансовых средств от источников, не имеющих отношения к юридическому сообществу, коллегиям адвокатов следует непременно следить за тем, чтобы внешнее финансирование не ставило под угрозу их независимость. С особой осторожностью им следует подходить к получению государственного финансирования, поскольку такая поддержка может иметь целью приблизить коллегия адвокатов и добиться ее некритичного отношения к государственному аппарату¹¹.

28. Как неоднократно отмечалось Специальным докладчиком, коллегии адвокатов должны располагать достаточными людскими и финансовыми ресурсами, с тем чтобы они могли выполнять свои функции независимым и самостоятельным образом (см. [A/HRC/29/26/Add.3](#), п. 85; и [A/HRC/23/43/Add.2](#), п. 89). В последнем из этих докладов Специальным докладчиком была выражена также обеспокоенность в связи с отсутствием транспарентности в выделении средств коллегиям адвокатов, которое в некоторых случаях, как сообщается, было поставлено в зависимость от личных симпатий и политических взглядов. В сообщении Казахстану Специальный докладчик выразил обеспокоенность по поводу законопроекта об адвокатской деятельности и юридической помощи (теперь уже вступившего в силу), который ставит под угрозу финансовую независимость коллегии, поскольку предусматривает отмену вступительных взносов для новых адвокатов¹².

D. Создание

29. Коллегии адвокатов представляют собой в первую очередь результат законного осуществления права на свободу собраний и ассоциации (см. ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и принцип 23 Основных принципов). В большинстве юрисдикций право на свободу ассоциации закреплено в конституции страны и как таковое применимо к адвокатам, которые, таким образом, свободны создавать любые профессиональные организации и вступать в них.

30. Основные принципы не содержат каких-либо указаний в отношении создания коллегий адвокатов. Только в Стандартах независимости юридической профессии прямо предусматривается, что в каждой стране или территории должна быть образована одна или более независимая, самоуправляемая, признанная законом ассоциация юристов без ущерба для права юристов учреждать другие профессиональные ассоциации или вступать в них (п. 17).

31. Специальный докладчик считает, что для выполнения своей роли в обществе коллегии адвокатов должны быть признаны законом и что обязанность содействовать учреждению и работе профессиональных ассоциаций юристов, не вмешиваясь при этом в их деятельность, лежит на государственных властях (см. [A/64/181](#), п. 21; и [A/71/348](#), п. 82). Закон о признании коллегии адвокатов должен как минимум включать положения, касающиеся ее независимости, ее состава и определения ее функций, и должен разрабатываться при активном участии юристов (см. [A/HRC/32/34/Add.1](#), п. 121; и [A/HRC/29/26/Add.4](#), п. 55).

¹⁰ Например, Коллегия адвокатов Сербии, Общество юристов Британской Колумбии и Общество юристов Южной Африки.

¹¹ *Benchmarking Bar Associations*, p. 32.

¹² См. communication OL KAZ 1/2018, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23579>.

32. Способы реализации адвокатами права на свободу собраний и ассоциации варьируются в зависимости от страны или территории. Коллегии адвокатов создаются и организуются с учетом уникальных потребностей юридической профессии. Международная ассоциация юристов выделяет пять основных регулятивных моделей, в рамках которых юридическая деятельность: а) регулируется в значительной мере судом — в основном это страны Южной Америки и Карибского бассейна и некоторые штаты Соединенных Штатов Америки; б) регулируется исключительно коллегией адвокатов — в основном это Европа и франкоязычные и португальязычные страны Африки; в) регулируется преимущественно или исключительно государством — страны Залива и некоторые страны Центральной и Восточной Азии, включая Таджикистан, Кыргызстан, Китай и Вьетнам; д) регулируется преимущественно независимыми органами или органами с делегированными полномочиями, например в Англии и Уэльсе, в ряде штатов Соединенных Штатов, Канаде и частях Австралии; и е) регулируется преимущественно на смешанной или совместной основе представителями различных организаций, например в некоторых странах Западной Африки, таких как Гамбия и Гана, а также в странах Карибского бассейна, таких как Белиз и Ямайка¹³.

33. Коллегии адвокатов с регулируемыми функциями, как правило, учреждаются на основе закона¹⁴. Они признаются как публичные организации¹⁵ или частные ассоциации с публичными функциями¹⁶, и членство в таких ассоциациях обычно является обязательным. Коллегии адвокатов, выполняющие исключительно представительские функции, как правило, учреждаются в форме частных ассоциаций, и членство в них является добровольным¹⁷.

34. В нескольких страновых докладах Специальный докладчик выражал озабоченность по поводу отсутствия в той или иной стране единой независимой и самоуправляемой коллегии адвокатов и рекомендовал создать ее (см. [A/HRC/29/26/Add.1](#), пп. 78 и 123; [A/HRC/23/43/Add.3](#), пп. 87 и 126; [A/HRC/14/26/Add.2](#), пп. 69 и 88; [E/CN.4/2006/52/Add.3](#), п. 85; [E/CN.4/2003/65/Add.3](#), пп. 39, 93 и 108; и [E/CN.4/1998/39/Add.1](#), п. 146). Мандатарий подчеркивал также, что одного только существования национальной коллегии адвокатов, не имеющей или почти не имеющей регулирующих полномочий (см. [E/CN.4/2005/60/Add.2](#), пп. 48 и 81), или добровольных объединений исключительно частного характера, которые служат коммерческим или финансовым интересам адвокатов (см. [E/CN.4/2003/65/Add.2](#), п. 114; и [A/HRC/23/43/Add.1](#), п. 94), недостаточно для защиты и поощрения независимости и добросовестности адвокатов.

35. Если представители юридической профессии не могут осуществлять свое право на свободу ассоциации или это право ограничивается законом или на практике, юристы рискуют оказаться изолированными и не в состоянии действовать сообща, чтобы влиять на важные законы и политику, затрагивающие юридическую профессию в целом и право адвокатов защищать своих клиентов. Адвокаты могут подвергаться также большей опасности насилия и рискуют потерять свою независимость (см. [A/71/348](#), п. 81). В докладе о Беларуси Специальный докладчик выразил озабоченность в связи с тем, что работа адвокатуры осложняется постоянными проверками со стороны исполнительной власти в отношении приема новых членов, дисциплинарными преследованиями и другими

¹³ International Bar Association, “Directory of Regulators of the Legal Profession” (2016), p. 12.

¹⁴ Например, Азербайджан, Дания, Монголия, Сербия и Турция.

¹⁵ Например, Дания, Литва и Португалия.

¹⁶ Например, Чехия и Швеция.

¹⁷ Например, Общество юристов Южной Африки.

препятствиями де-юре и де-факто, мешающими эффективному осуществлению принципа равенства сторон, и рекомендовал правительству принять все надлежащие меры для того, чтобы адвокаты имели возможность создавать саморегулируемые организации, и воздерживаться от чрезмерного контроля за ними (см. E/CN.4/2001/65/Add.1, пп. 53–59 и 123).

36. Еще одна крайне тревожная тенденция, отмеченная Специальным докладчиком, заключается в закрытии властями профессиональных ассоциаций юристов, и фактом является то, что во многих странах профессиональные ассоциации функционируют в условиях постоянной угрозы внезапного закрытия властями (см. A/64/181, п. 25). Например, в июне 2016 года после объявления чрезвычайного положения в Турции правительственными указами были закрыты 34 ассоциации юристов и все их имущество было конфисковано без какой-либо компенсации. Председатели, члены правления и рядовые члены этих ассоциаций были привлечены к уголовной ответственности и приговорены к длительным срокам тюремного заключения¹⁸.

Е. Состав

37. Согласно Основным принципам, исполнительный орган профессиональных ассоциаций избирается ее членами и выполняет свои функции без вмешательства извне (принцип 24). Аналогичные формулировки содержатся в Стандартах независимости юридической профессии и в Принципах и руководящих указаниях, касающихся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке.

38. Специальный докладчик подчеркивал, что центральная роль в создании, работе и назначении исполнительных органов ассоциаций юристов должна оставаться за юристами и что членский состав исполнительных органов ассоциаций юристов должен быть плюралистическим, с тем чтобы они не попадали в зависимость от интересов какой-либо одной политической партии (см. A/64/181, пп. 26 и 27). Коллегии адвокатов не должны действовать как часть бюрократического аппарата и позволять государству контролировать профессиональную юридическую деятельность; они должны действовать как профессиональные ассоциации, занимающиеся защитой прав своих членов. Ситуации, когда государство, особенно исполнительная власть, полностью или частично контролирует коллегия адвокатов или ее руководящий орган, а членство в такой организации является обязательным, явно несовместимы с принципом независимости юридической профессии (см. A/71/348, п. 86).

39. С момента учреждения своего мандата Специальный докладчик неоднократно фиксировал случаи, когда государственные органы контролировали коллегии или пытались поставить их под свой контроль, принимая поправки к законодательству или указы, вводящие благосклонно настроенных по отношению к государству адвокатов в состав руководящих органов, или прибегая к прямым или косвенным угрозам, давлению или запугиванию.

40. Например, в сообщении Специального докладчика в отношении Таджикистана выражалась обеспокоенность по поводу законопроекта об адвокатуре и коллегии адвокатов, который ставит орган, отвечающий за регулирование различных аспектов юридической профессии, в непосредственное подчинение

¹⁸ Human Rights Institute of the International Bar Association and Law Society of England and Wales, “Challenges to the Independence of the Legal Profession under the State of Emergency in Turkey” (June 2018), pp. 5–6.

министерству юстиции¹⁹. В докладе об Объединенных Арабских Эмиратах Специальный докладчик с озабоченностью указывал на активную вовлеченность исполнительной власти в принятие решений о допуске к профессии и регистрации адвокатов при крайне ограниченном участии юристов (см. [A/HRC/29/26/Add.2](#), п. 77). Схожая проблема была затронута и в докладе о Беларуси, в котором мандатарий подверг критике исполнительную власть за чрезмерный контроль над организацией профессиональной юридической деятельности (см. [E/CN.4/2001/65/Add.1](#), п. 66–76 и 123).

41. В большинстве стран, ответивших на вопросник, исполнительный орган коллегии адвокатов состоит исключительно из юристов, которые назначаются такими же, как они, юристами.

V. Функции

42. В преамбуле Основных принципов особо отмечается, что ассоциациям юристов отводится основополагающая роль в обеспечении соблюдения профессиональных стандартов и этики, защите своих членов от преследования и неправомерных ограничений и посягательств, предоставлении юридических услуг всем нуждающимся в них и сотрудничестве с правительственными и другими учреждениями в содействии осуществлению целей правосудия и отстаивании общественных интересов.

43. В Стандартах независимости юридической профессии и Рекомендации № R(2000)21 содержится подробный перечень функций, которые коллегии адвокатов могут выполнять в целях поощрения и защиты независимости и добросовестности представителей юридической профессии. Эти функции можно разделить на две категории: регулирующие и представительские.

44. Регулирующие функции касаются определения условий допуска к юридической профессии; разработки и внедрения минимальных стандартов профессионального поведения; предоставления базового и непрерывного образования для представителей юридической профессии; проведения дисциплинарных разбирательств в отношении юристов; и обеспечения исполнения дисциплинарных решений. Часто такое регулирование осуществляется на основе правил и процедур, устанавливаемых самой коллегией адвокатов.

45. Под представительскими функциями понимается, в частности, роль коллегии адвокатов в поощрении и защите интересов правосудия; отстаивании роли юристов в обществе; сохранении чести и достоинства представителей юридической профессии; и содействии благополучию своих членов и их семей.

46. Не каждая коллегия адвокатов выполняет все эти функции. Вообще состав полномочий коллегий адвокатов может быть очень разным — от прямого регулирования юридической профессии до полного отсутствия регулирующих полномочий и выполнения сугубо представительских функций. Между этими двумя крайностями существуют самые разные модели. По данным Международной ассоциации юристов, профессиональная юридическая деятельность регулируется исключительно коллегиями адвокатов в 52 процентах юрисдикций (в 114 из 219 стран и территорий); судами — в 19 процентах; правительством — в 6 процентах; и совместно различными органами в остальных случаях²⁰.

¹⁹ См. communication AL TJK 1/2015, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=21961>.

²⁰ “Directory of Regulators of the Legal Profession”, p. 14.

A. Защита отдельных юристов

47. В Основных принципах четко указывается, что государства принимают все надлежащие меры с целью обеспечить, чтобы юристы могли выполнять все свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания или неправомерного вмешательства (принципы 16 а) и 17). В них также предусматривается, что профессиональные ассоциации юристов сотрудничают с правительствами с целью обеспечить, среди прочего, чтобы юристы имели возможность без неправомерного вмешательства консультировать клиентов и оказывать им помощь в соответствии с законом и признанными профессиональными стандартами и этикой (принцип 25).

48. Согласно Рекомендации № R(2000)21 коллегиям адвокатов и другим профессиональным ассоциациям юристов следует принимать все необходимые меры, включая защиту интересов адвокатов в надлежащем органе, в случае: а) ареста или задержания того или иного юриста; б) вынесения решения о начале разбирательства, ставящего под сомнение добросовестность юриста; в) личного обыска и обыска имущества юриста; г) выемки документов или предметов у юриста; и е) публикации в прессе сообщений, требующих принятия мер со стороны юристов. Кроме того, согласно Рекомендации, следует уважать роль коллегий адвокатов в защите своих членов и своей независимости.

49. В Стандартах независимости юридической профессии предусмотрено, что в случае ареста или задержания юриста коллегии адвокатов должны быть незамедлительно проинформированы о причине и юридическом основании ареста или задержания и должны иметь доступ к арестованному или задержанному юристу.

50. Специальный докладчик считает, что защита отдельных юристов, особенно когда они не в состоянии надлежащим образом защитить себя сами, лежит в основе мандата коллегий адвокатов. В одном из предыдущих докладов Специального докладчика отмечалось, что у коллегий адвокатов не могут быть более высокие цели или интересы, чем защита независимости профессии и ее индивидуальных представителей, и что они обязаны незамедлительно оказывать помощь своим членам, когда последние подвергаются преследованиям и запугиванию (см. E/CN.4/1998/39/Add.4, п. 36). В ряде страновых докладов мандатарий выражал озабоченность в связи с тем, что коллегии адвокатов были не в состоянии оказать надлежащую поддержку своим членам, когда безопасность последних находилась под угрозой в связи с выполнением ими своей профессиональной деятельности (см., например, A/HRC/11/41/Add.3, п. 82).

51. Аналогичные проблемы затрагивались и в сообщениях мандатария. В сообщении Мальдивским Островам Специальный докладчик выразил озабоченность в связи с произвольным отстранением от практики 54 юристов, подписавших петицию с призывом к реформированию судебной системы, и повторил рекомендацию своего предшественника о создании саморегулируемой независимой коллегии адвокатов²¹. В совместном сообщении касательно Турции мандатарий выразил тревогу в связи с имевшими место после неудавшейся попытки государственного переворота в июле 2016 года арестами, задержаниями и уголовным преследованием юристов и закрытием нескольких ассоциаций юристов²². В сообщении Специального докладчика, адресованном Российской Федерации, выражалась обеспокоенность в связи с широко распространенными

²¹ См. communication UA MDV 5/2017, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23342>.

²² См. communication JOL TUR 5/2017, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23138>.

актами вмешательства в работу адвокатов и нападений на них, предположительно со стороны сотрудников правоохранительных органов и служб безопасности, и правительству напоминалось о том, что в случае ареста или задержания того или иного юриста соответствующее профессиональное сообщество должно быть незамедлительно проинформировано о причине ареста и ему должен быть предоставлен доступ к задержанному²³.

52. В ответах на вопросник описываются различные меры, принимаемые для защиты отдельных юристов от угроз и запугивания в связи с законным осуществлением ими своей профессиональной деятельности. Некоторые коллегии адвокатов учредили специальные комитеты по защите прав и законных интересов адвокатов²⁴ или установили процедуры обеспечения безопасности для защиты отдельных юристов от угроз и преследований²⁵. Некоторые коллегии предоставляют своим членам услуги юридического представительства и помощь в суде в случаях возбуждения в их отношении гражданских или уголовных дел²⁶. В ряде стран обыск рабочего места, дома или автомобиля адвоката допускается только в присутствии члена коллегии адвокатов или уполномоченного ею лица²⁷.

53. Ряд коллегий адвокатов создали комиссии по правам человека для оказания поддержки юристам за границей через механизмы быстрого реагирования и миссии по установлению фактов²⁸.

В. Допуск к юридической профессии

54. Допуск к юридической профессии обусловлен рядом требований, включая наличие минимально необходимого уровня образования и квалификации; присвоение звания адвоката и выдача лицензии на занятие адвокатской практикой; и членство в коллегии адвокатов или обществе юристов. Чтобы обеспечить качество юридических услуг и представительства, этот процесс должен быть регламентирован законом и быть транспарентным и объективным. Для этого необходимы меры, призванные гарантировать, чтобы единственным критерием допуска к профессии было наличие профессионального образования, квалификации и специальной подготовки.

55. Основные принципы обязывают правительства, профессиональные ассоциации юристов и учебные заведения принимать все надлежащие меры для ликвидации дискриминации в какой бы то ни было форме в отношении начала или продолжения профессиональной юридической деятельности (принцип 10). В них также содержится призыв к принятию временных специальных мер для облегчения доступа к юридической профессии для членов общин, находящихся в неблагоприятном положении, или групп, которые особенно уязвимы к дискриминации (принцип 11).

56. По мнению Специального докладчика, профессиональные юристы лучше, чем кто-либо другой, способны устанавливать квалификационные требования и процедуры допуска к профессии, и потому именно они должны проводить экзамены и выдавать профессиональные сертификаты (см. [A/64/181](#), п. 34). Доступ к юридическому образованию и вхождение в юридическую профессию должны

²³ См. communication AL RUS 9/2010.

²⁴ Чешская коллегия адвокатов и Монгольская коллегия адвокатов.

²⁵ Например, Общество юристов Северной Ирландии.

²⁶ Например, Датская коллегия адвокатов и общество юристов, а также Ассоциация права Замбии.

²⁷ Например, Литва, Сербия и Словения.

²⁸ Например, Женевская коллегия адвокатов и Общество юристов Англии и Уэльса.

быть открыты для каждого, кто удовлетворяет установленным требованиям, и дискриминация в отношении допуска к юридической профессии по какому бы то ни было признаку не допустима. Отсутствие четких условий и критериев допуска к юридической профессии и отсутствие обязательного единого экзамена на право заниматься адвокатской практикой часто приводит к значительным различиям в уровне компетентности адвокатов (см. [A/HRC/32/34/Add.1](#), п. 56; и [A/HRC/23/43/Add.2](#), п. 92).

57. Правила допуска к профессиональной юридической деятельности варьируются от страны к стране. В некоторых странах для получения допуска к профессиональной деятельности кандидаты должны сдать письменный и/или устный экзамен. Этот экзамен может проводиться коллегией адвокатов, действующей непосредственно либо через экзаменационную комиссию²⁹, министерским органом³⁰ или квалификационной комиссией, учрежденной министерством юстиции и коллегией адвокатов³¹. В последнем случае юристы могут иметь определенное влияние на допуск в зависимости от того, в какой степени они представлены в этой комиссии, и при условии, что выдающее лицензии министерство не сохраняет за собой права принятия окончательного решения, независимо от выводов квалификационной комиссии (см. [A/64/181](#), п. 33). В странах, в которых для получения доступа к профессиональной юридической деятельности не требуется сдача экзамена, Специальный докладчик рекомендовал установить набор минимальных требований, которые должны быть удовлетворены до того, как кандидату будет присвоено звание адвоката и выдана лицензия на занятие адвокатской практикой, включая успешную сдачу государственного экзамена (см. [A/HRC/20/19/Add.3](#), пп. 67 и 68; и [A/HRC/17/30/Add.3](#), пп. 66 и 94 сс)).

58. Быть допущенным к занятию юридической практикой и получить свидетельство о праве заниматься практикой — это два разных, но взаимосвязанных требования к юристам. Как правило, юрист не может получить право заниматься практикой до допуска, но допуск сам по себе не дает юристу право заниматься практикой. Обычно он должен будет каждый год получать лицензию или свидетельство о праве заниматься профессиональной практикой.

59. Существуют различные механизмы выдачи лицензий на занятие юридической практикой. В одних странах лицензии выдаются самой коллегией адвокатов³², в других — тем или иным государственным учреждением, например министерством юстиции или другим соответствующим министерством (см. [A/HRC/29/26/Add.1](#), пп. 79 и 80); и [A/HRC/23/43/Add.3](#), п. 88), или верховным судом (см. [A/HRC/35/31/Add.1](#), п. 63; и [A/HRC/23/43/Add.1](#), п. 64 и пп. 91 и 92). В некоторых странах по прошествии определенного периода времени, который может варьироваться от одного года до нескольких лет, адвокаты должны подавать новое заявление в министерство юстиции для возобновления регистрации или лицензии (см. [E/CN.4/2001/65/Add.1](#), п. 76).

60. В течение многих лет мандатарий не раз выражал обеспокоенность по поводу ситуаций, когда допуск к началу или продолжению юридической практики определяется или контролируется исполнительной или судебной властью, при этом профессиональные организации не играют никакой роли или играют очень ограниченную роль в процедурах выдачи лицензий (см. [A/71/348](#), пп. 74–77; и [A/64/181](#), пп. 31–39; см. также [A/HRC/29/26/Add.2](#), п. 77; [A/HRC/26/32/Add.1](#), пп. 77 и 78; [A/HRC/23/43/Add.1](#), пп. 91 и 92; и [A/HRC/20/19/Add.3](#), п. 66). В

²⁹ Например, Финляндия, Монголия, Черногория, Португалия, Словения, Словакия и Южная Африка.

³⁰ Например, Чехия и Дания.

³¹ Например, Литва.

³² Например, Общество юристов Северной Ирландия и Португальская коллегия адвокатов.

таких ситуациях государственные власти имеют возможность воспользоваться своим исключительным правом, чтобы не допустить к профессии определенных лиц или избавиться от «проблемных», по их мнению, адвокатов путем произвольного лишения их лицензий, регистрации или свидетельств, дающих право заниматься практикой. Специальный докладчик считает, что отзыв лицензии не должен производиться без предварительного согласия соответствующей ассоциации адвокатов и любое официальное решение должно подлежать судебному контролю (см. A/64/181, п. 39).

61. Во многих странах необходимым предварительным условием для получения права представлять интересы клиентов в национальных судебных органах является регистрация адвоката в компетентном государственном органе; это, как правило, коллегия адвокатов, которой подведомственна территория, где проживает юрист³³. Специальный докладчик считает, что обязательная регистрация в коллегии адвокатов полностью соответствует международным стандартам, касающимся доступа к юридическим услугам. Однако обязательная регистрация предполагает наличие строгих и четких процедур допуска и не должна приводить к ситуациям, когда квалифицированным адвокатам отказывается в равном и эффективном доступе к занятию практикой. В сообщении Азербайджану Специальный докладчик отметил, что введение обязательной регистрации в национальной коллегии адвокатов в качестве требования для получения разрешения представлять клиентов в уголовных делах предположительно привело к произвольному исключению из коллегии адвокатов наиболее «проблемных» кандидатов, например адвокатов, которые ранее работали с правозащитными неправительственными организациями или представляли интересы политической оппозиции³⁴.

С. Разработка профессиональных стандартов

62. Коллегии адвокатов призваны играть важную роль в разработке и обеспечении соблюдения профессиональных стандартов и этики. Действительно, право коллегий адвокатов на самоуправление, предусмотренное Основными принципами, неразрывно связано также с обязательством эффективного саморегулирования³⁵. Согласно Основным принципам, кодексы профессионального поведения адвокатов должны разрабатываться юристами или законодательными органами в соответствии с национальным законодательством и обычаями, а также признанными международными стандартами и нормами (принцип 26). Аналогичные положения можно найти в Рекомендации № R(2000)21 и Стандартах независимости юридической профессии.

63. Кодексы профессионального поведения выполняют двоякую функцию. Во-первых, их цель — обеспечивать, чтобы адвокаты всегда сохраняли честь и достоинство своей профессии и при исполнении своих профессиональных обязанностей действовали в соответствии с установленными этическими стандартами и руководствуясь чувством долга и ответственности, неотделимым от их профессии. Во-вторых, кодексы профессионального поведения имеют существенно важное значение для обеспечения привлечения к ответственности как отдельных адвокатов, так и юридической профессии в целом и для предоставления общественности возможности следить за тем, чтобы адвокаты сохраняли высокую степень профессионализма, которую от них ожидают. В докладе

³³ Например, Азербайджан, Германия, Дания, Италия, Кипр, Польша, Сербия и Словакия.

³⁴ См. communication OL AZE 1/2018, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23569>.

³⁵ *Benchmarking Bar Associations*, p. 100.

Специального докладчика о Мексике было выражено мнение о том, что низкий уровень доверия к юристам связан, в частности, с отсутствием независимого надзорного механизма, отвечающего за разработку и обеспечение соблюдения строгих этических стандартов юридической профессии (см. [A/HRC/17/30/Add.3](#), пп. 65 и 66).

64. Этические кодексы должны разрабатываться самими юристами. В случае их принятия в законодательном порядке на всех этапах законодательного процесса следует должным образом консультироваться с юристами (см. [A/64/181](#), п. 53). В ряде государственных докладов Специальный докладчик выражал обеспокоенность по поводу отсутствия единого этического кодекса, применимого ко всем юристам в стране (см., например, [A/HRC/32/34/Add.1](#), пп. 57 и 58; [A/HRC/29/26/Add.2](#), п. 78; [A/HRC/23/43/Add.2](#), пп. 90 и 129; [E/CN.4/2005/60/Add.2](#), пп. 48 и 81; и [E/CN.4/2003/65/Add.2](#), пп. 42 и 114).

65. В ряде стран, ответивших на вопросник, приняты этические кодексы, составленные коллегиями адвокатов³⁶; в некоторых случаях они утверждены законом³⁷. В нескольких странах действует более одного кодекса профессионального поведения (см. [E/CN.4/2001/65/Add.3](#), п. 42), тогда как в других странах такие кодексы еще не приняты (см. [A/HRC/23/43/Add.3](#), п. 87).

D. Дисциплинарные функции

66. Важным условием обеспечения независимости юридической профессии является создание независимых механизмов для рассмотрения дел о привлечении юристов к дисциплинарной ответственности в связи с предполагаемыми нарушениями правил профессиональной этики ([A/71/348](#), см. пп. 94–95; и [A/64/181](#), пп. 55–58). Основные принципы содержат ряд положений, касающихся роли профессиональных ассоциаций в проведении дисциплинарных разбирательств в отношении юристов, и аналогичные положения включены в региональные стандарты. Главная цель этих положений заключается в обеспечении надлежащего баланса между независимостью юристов и их ответственностью за нарушение этических и профессиональных норм.

67. Согласно Основным принципам, дисциплинарные меры в отношении юристов рассматриваются беспристрастным дисциплинарным комитетом, создаваемым юристами, в независимом органе, предусмотренном законом, или в суде (принцип 28). Стандарты независимости юридической профессии и рекомендация № R(2000)21 предусматривают, что соответствующие ассоциации юристов должны отвечать за проведение дисциплинарных разбирательств в отношении юристов или иметь право в них участвовать. Согласно этим принципам орган, ответственный за рассмотрение этих жалоб, должен быть свободным от любого влияния или давления со стороны законодательной или исполнительной ветвей власти или любой другой стороны. По мнению Специального докладчика, в идеальном варианте дисциплинарный орган должен создаваться самими профессиональными юристами (см. [A/64/181](#), п. 56).

68. Кроме того, согласно Основным принципам, жалобы в отношении юристов, выступающих в своем профессиональном качестве, подлежат скорейшему и объективному рассмотрению в соответствии с надлежащей процедурой, при этом юристы имеют право на справедливое разбирательство дела, включая право на помощь юриста по своему выбору (принцип 27). Дисциплинарные меры определяются в соответствии с кодексом профессионального поведения и

³⁶ Например, Бельгия, Северная Ирландия, Черногория, Южная Африка и Украина.

³⁷ Например, Дания и Чехия.

другими признанными стандартами и профессиональной этикой юриста и в свете Основных принципов (принцип 29), а решение органа, отвечающего за рассмотрение дисциплинарных мер, всегда должно подлежать независимому судебному контролю (принцип 28).

69. Чтобы свести к минимуму риск произвольного лишения статуса адвоката или адресного применения дисциплинарных мер в отношении юристов, регулирующие органы должны следить за тем, чтобы нормы, касающиеся штрафных санкций, были четкими и прозрачными. Для обеспечения транспарентности юридической профессии и укрепления общественного доверия к юристам информация о порядке рассмотрения жалоб в отношении юристов должна быть открыта для всех и легко доступна.

70. Как следует из ответов на вопросник, ответственность за рассмотрение дисциплинарных мер в отношении юристов, как правило, несет их профессиональная ассоциация³⁸ или аналогичный независимый орган³⁹. В других странах дисциплинарное преследование осуществляется национальными судами⁴⁰.

71. Дисциплинарные меры могут использоваться властями как мощное орудие вмешательства в профессиональную деятельность адвокатов, особенно тех, кто ведет дела против государства или представляет инициативы или клиентов, которые не нравятся правящему режиму.

72. С момента учреждения мандата Специального докладчика мандатарий документально подтвердил несколько случаев, когда дисциплинарные меры в отношении юристов рассматривались исполнительной властью: либо непосредственно министерством юстиции, как, например на Мальдивских Островах, где государственное ведомство занимается всеми дисциплинарными вопросами в отношении юристов (см. [A/HRC/23/43/Add.3](#), п. 43), либо квалификационной комиссией под жестким контролем исполнительной власти, как в Кыргызстане (см. [E/CN.4/2006/52/Add.3](#), пп. 56 и 59). В одном из недавних случаев, касающемся Казахстана, Специальный докладчик установил, что дисциплинарные комиссии, созданные на основании на тот момент еще не принятого закона о деятельности юристов и правовой помощи, ввиду их состава не могут считаться независимыми органами, свободными от влияния или давления со стороны законодательной или исполнительной ветвей власти или любой другой стороны⁴¹.

73. Самое суровое взыскание, налагаемое за наиболее серьезные нарушения кодекса профессиональной этики и профессиональных стандартов, — это лишение звания адвоката, состоящее в отзыве лицензии на право заниматься юридической практикой, иногда пожизненно. Страновые доклады свидетельствуют о том, что во многих странах адвокатам угрожают лишением права на практику. Эти угрозы имеют целью помешать им исполнять свои профессиональные обязанности или применяются в наказание за действия, предпринятые ими в рамках законного осуществления своих обязанностей. Специальный докладчик неоднократно подчеркивал, что лишать звания адвоката следует только за наиболее серьезные проступки, как предусмотрено кодексом профессионального поведения, и только после справедливого рассмотрения дела независимым и беспристрастным органом, который предоставит все гарантии обвиняемому адвокату (см. [A/71/348](#), п. 96).

³⁸ Например, в Италии, Литве, Португалии, Эстонии и Южной Африке.

³⁹ Например, в Азербайджане, Германии, Дании, Монголии, Украине, Финляндии и Швеции.

⁴⁰ Например, в Бельгии и Германии.

⁴¹ См. сообщение OL KAZ 1/2018 URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23579>.

VI. Партнерство между государствами и коллегиями адвокатов в поддержании верховенства права, поощрении прав человека и обеспечении доступа к правосудию

74. Для того чтобы люди могли в полной мере реализовывать свои права человека и основные свободы, они должны быть защищены правовой системой государства. Несмотря на то, что главная обязанность по защите и поощрению прав человека лежит на государстве, в Основных принципах признается, что важную роль в поддержании верховенства права, поощрении прав человека и обеспечении доступа к правосудию играют именно юристы. В преамбуле к Основным принципам указано, что профессиональным ассоциациям юристов следует сотрудничать с правительственными и другими учреждениями в содействии осуществлению целей правосудия и отстаивании общественных интересов. Ассоциациям юристов следует также работать вместе с государственными органами над повышением уровня информированности людей об их правах и обязанностях и о важной роли юристов в защите их основных свобод (принцип 4).

A. Доступ к юристам и юридическим услугам

75. Важной областью возможного сотрудничества между коллегиями адвокатов и государством в целях расширения доступа к правосудию и поощрения прав человека является предоставление юридических консультаций и помощи и услуг юридического представительства лицам, не обладающим достаточными финансовыми средствами. Согласно Основным принципам, профессиональные ассоциации юристов сотрудничают с государственными учреждениями в организации и предоставлении услуг, средств и других ресурсов для оказания юридических услуг бедным и обездоленным (принцип 3). Кроме того, принцип 25 предписывает профессиональным ассоциациям юристов сотрудничать с правительственными и другими учреждениями в целях поощрения и обеспечения реального доступа всех лиц к юридическому обслуживанию.

76. Роль ассоциаций юристов в этой связи дополнительно разъясняют принятые Генеральной Ассамблеей в декабре 2012 года Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия. В них признается, что государства несут главную ответственность за принятие всех необходимых мер по внутреннему праву для обеспечения реализации права на юридическую помощь и выработку различных программ юридической помощи для оказания правовой помощи лицам, которые не в состоянии сами покрывать расходы на судебное разбирательство. Принципы и руководящие положения содержат призыв к государствам признавать и поощрять вклад ассоциаций юристов в оказание юридической помощи, и государствам рекомендуется создавать государственно-частные партнерства с этими ассоциациями в целях расширения сферы охвата такой помощью (принцип 14).

77. В тематическом докладе Совету по правам человека (A/HRC/23/43) Специальный докладчик рассмотрел различные варианты предоставления юридической помощи через ассоциации адвокатов. Доступ к юридической помощи также рассматривался в ряде страновых докладов (см. A/HRC/29/26/Add.4, п. 60; A/HRC/20/19/Add.2, п. 82; и A/HRC/8/4/Add.2, пп. 44 и 76).

78. Ответы на вопросник показывают, что государствами разработан широкий набор механизмов облегчения доступа к юридической помощи. В некоторых странах программы правовой помощи создаются и управляются самим государством⁴², иногда через суды⁴³. В других странах программами юридической помощи управляют сами юристы или коллегия адвокатов, действуя самостоятельно⁴⁴, либо в партнерстве с государством⁴⁵.

В. Юридическое образование и профессиональная подготовка

79. Ассоциациям адвокатов также рекомендуется сотрудничать с государственными органами в вопросах образования и профессиональной подготовки юристов. Основные принципы предусматривают, что правительства, профессиональные ассоциации юристов и учебные заведения должны обеспечивать надлежащую квалификацию и подготовку юристов (принцип 9), с тем чтобы они имели возможность осуществлять свои права и обязанности, изложенные в принципах 12–15, включая, в первую очередь, консультирование и защиту прав своих клиентов и отстаивание интересов правосудия. Принцип 24 относит обеспечение непрерывного образования и профессиональной подготовки к числу главных задач ассоциаций юристов. Действительно, ведь если юристы не обладают знаниями об этических нормах, разработка кодексов профессионального поведения не даст ожидаемого результата⁴⁶.

80. Согласно Стандартам независимости юридической профессии одна из функций ассоциаций юристов — способствовать тому, чтобы уровень юридического образования являлся необходимым условием для занятия юридической профессией, продолжению повышения юристами своей квалификации и просвещению населения относительно роли ассоциаций юристов (п. 18 h)). В рекомендации Совета Европы № R(2000)21 предусматривается, что должны быть приняты все необходимые меры для обеспечения качественного базового образования и непрерывного последующего обучения юристов (принцип II. 2).

81. Вопрос о начальном и непрерывном юридическом образовании и подготовке судей и юристов был рассмотрен в одном из ежегодных докладов мандатария (A/HRC/14/26). В этом докладе Специальным докладчиком была подчеркнута важность юридического образования как инструмента укрепления независимости юридической профессии, а также роль коллегий адвокатов в обеспечении правового образования и подготовки юристов на протяжении всей их карьеры (там же, пп. 31–32, 37–39 и 55). По мнению Специального докладчика, наличие подготовительного периода до допуска к юридической профессии и базовой программы непрерывного юридического образования, несомненно, повысит общее качество профессиональных юридических услуг, и такая подготовка должна быть обязательной для всех юристов (там же, пп. 41 и 57).

82. В ряде стран, ответивших на вопросник, коллегии адвокатов сотрудничают с государственными и образовательными учреждениями в обеспечении начальной профессиональной подготовки и непрерывного образования для юристов⁴⁷.

⁴² Италия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Финляндия.

⁴³ Германия и Швейцария.

⁴⁴ Дания, Монголия и Черногория.

⁴⁵ Бельгия, Польша, Сербия, Словакия, Чехия и Швеция.

⁴⁶ *Benchmarking Bar Associations*, p. 111.

⁴⁷ Бельгия, Германия, Финляндия, Эстония и Южная Африка.

С. Информационно-просветительская деятельность и контроль

83. В Основных принципах признается важная роль, которую юристы, самостоятельно и через коллегии адвокатов, могут играть в общественных дискуссиях по вопросам, касающимся права, отправления правосудия и поощрения и защиты прав человека (принцип 23).

84. Коллегии адвокатов должны следить за тем, чтобы законы, принимаемые государством, соответствовали международному праву прав человека и учитывали текущие потребности и реалии страны. Эти ассоциации должны выступать в поддержку сильной и независимой судебной системы и юридической профессии и осуждать любые злоупотребления со стороны государственных органов, затрудняющие или ограничивающие доступ к правосудию. Специальный докладчик считает, что как минимум необходимо консультироваться с коллегиями адвокатов и предоставлять им возможность участвовать в публичных дебатах по поводу принятия законов, касающихся доступа к правосудию или организации работы юристов (см., например, [A/HRC/32/34/Add.1](#), п. 121).

85. Особенно важную роль коллегии адвокатов играют в странах со слабыми или формирующимися правовыми системами; в таких обстоятельствах эти ассоциации могут внести значительный вклад в преобразование общества⁴⁸. Они могут выступать в поддержку правовой реформы в целях поощрения прав человека и верховенства права и играть важную роль в пересмотре конституции или ее разработке. В рамках деятельности по реформированию законодательства ассоциации юристов могут также добиваться принятия законов, вводящих в действие международные стандарты в области прав человека.

86. Ответы на вопросник содержат ряд примеров участия ассоциаций юристов в разработке законодательства и политики по вопросам, относящимся к их компетенции. Некоторые ассоциации юристов создали комитеты по правам человека для контроля за соблюдением государством своих обязательств в области прав человека⁴⁹ и принимают участие в общественных дискуссиях, касающихся законодательной реформы, отправления правосудия и поощрения и защиты прав человека⁵⁰.

VII. Выводы

87. Коллегии адвокатов играют жизненно важную роль в обеспечении и защите независимости и добросовестности юридической профессии и ее представителей. Основанием для создания этих объединений служит необходимость в наличии платформы, позволяющей представителям юридической профессии осуществлять свою законную деятельность без какого-либо вмешательства извне.

88. Коллегии адвокатов должны отвечать как минимум следующим требованиям: а) независимости; б) саморегулирования; в) наличия общего мандата на защиту независимости юридической профессии и интересов ее представителей; и д) признания законом.

89. Коллегия адвокатов, как правило, считается независимой, если она в основном свободна от внешнего влияния. Наилучшей гарантией такой

⁴⁸ *Benchmarking Bar Associations*, p. 128.

⁴⁹ Так, Общество юристов Британской Колумбии учредило консультативный комитет, который отслеживает нарушения принципа верховенства права, а также случаи посягательства на независимость судей и юристов в Канаде и за рубежом.

⁵⁰ Азербайджан, Германия, Литва, Польша, Португалия, Швеция и Эстония.

независимости является наличие саморегулируемого органа, под которым понимается организация, независимая от государства или иных государственных учреждений, способная устанавливать собственные правила и положения, самостоятельно принимать решения без влияния извне, представлять интересы своих членов и самостоятельно финансировать свою деятельность.

90. Соответственно, при оценке степени независимости такой структуры следует анализировать существующие юридические и административные положения и то реальное воздействие, которое они оказывают на способность юристов выполнять свои функции на независимой и беспристрастной основе. Некоторые государства выбрали модель саморегулирования, в то время как другие используют смешанную модель, допускающую определенную степень вмешательства со стороны государства. Не все формы государственного вмешательства сами по себе оказывают пагубное воздействие на способность юристов выполнять свои профессиональные обязанности в соответствии с законом.

91. В настоящем докладе показано, что коллегии адвокатов могут выполнять различные функции в интересах поощрения и защиты независимости и добросовестности юридической профессии и ее представителей. Они могут иметь представительские и регулирующие функции или только представительские функции. Регулирующие функции касаются таких аспектов, как: а) разработка и применение требований и процедур в отношении допуска к юридической профессии; б) содействие начальному и непрерывному юридическому образованию для юристов; в) разработка кодексов профессионального поведения; и d) проведение дисциплинарных разбирательств в отношении юристов. В большинстве стран, ответивших на вопросник, юридическая профессия регулируется исключительно коллегами адвокатов.

92. Юридическая профессия призвана играть решающую роль в отстаивании верховенства права, поощрении прав человека и обеспечении доступа к правосудию. Профессиональным ассоциациям юристов следует сотрудничать с государственными учреждениями в организации и предоставлении юридических услуг малоимущим и обездоленным. В докладе отмечается, что во многих странах программы юридической помощи реализуются коллегами адвокатов, действующими либо самостоятельно, либо совместно с государством через государственно-частные партнерства. В докладе подчеркивается также важная роль коллегий адвокатов в обеспечении юридического образования и подготовки юристов на протяжении всей их карьеры, и приводятся примеры того, как эти коллегии содействуют обсуждению в обществе таких вопросов, как правовая реформа, отправление правосудия и поощрение и защита прав человека и верховенства права.

93. Во всех докладах, представленных с момента учреждения мандата, Специальный докладчик приводил документальные свидетельства посягательств на независимость коллегий адвокатов в различных формах. Во многих странах юридические или административные препятствия не позволяют юристам создавать независимые профессиональные организации или вступать в них: адвокаты оказываются в изоляции и не в состоянии действовать сообща в интересах защиты независимости юридической профессии и ее представителей. В докладе указано, что в странах, где созданы коллегии адвокатов, наблюдаются различные формы внешнего вмешательства в их законную деятельность — от различных форм контроля со стороны исполнительной и судебной ветвей власти в отношении начала или

продолжения профессиональной юридической практики до угроз применения дисциплинарных мер и запугивания членов коллегий адвокатов, что может принимать и такие крайние формы, как произвольные аресты и задержания.

VIII. Рекомендации

94. С учетом существующих международных и региональных стандартов и на основе полученной от стран информации Специальный докладчик хотел бы предложить следующие рекомендации в отношении создания, состава и функций коллегий адвокатов. Эти рекомендации не преследуют цель вывести некую «идеальную модель» коллегии адвокатов: скорее, речь идет о попытке сформулировать общие принципы обеспечения независимости и эффективности этих коллегий при выполнении ими своих функций как гарантов независимости юридической профессии.

A. Создание

95. Специальный докладчик рекомендует, чтобы в тех странах, где нет профессиональных организаций юристов, в первоочередном порядке были созданы независимые и саморегулируемые коллегии адвокатов, которые защищали бы независимость и добросовестность юридической профессии и позволяли бы юристам осуществлять свою законную деятельность без какого-либо внешнего вмешательства.

96. Для того, чтобы гарантировать их независимость от исполнительной и судебной ветвей власти и обеспечить эффективное саморегулирование юридической профессии, такие коллегии должны быть признаны законодательством. В законе как минимум должны содержаться положения о независимости таких объединений и их составе и определяться их функции; и соответствующие нормы должны разрабатываться при значимом участии самих юристов.

97. Коллегии адвокатов следует создавать и организовывать с учетом уникальных потребностей юридической профессии. В интересах обеспечения добросовестности профессии в целом и качества юридических услуг предпочтительно создать единую профессиональную ассоциацию, которая занималась бы регулированием юридической деятельности.

98. Коллегии адвокатов должны располагать достаточными людскими и финансовыми ресурсами, чтобы они могли выполнять свои функции независимо и самостоятельно. Важным средством обеспечения эффективности и независимости коллегии адвокатов являются членские взносы. В случаях, когда необходимо привлечь средства из внешних источников, ассоциациям следует всегда следить за тем, чтобы такое внешнее финансирование не ставило под угрозу их независимость.

99. Государственные власти должны содействовать учреждению и работе коллегий адвокатов, не вмешиваясь в эти процессы.

B. Состав

100. Чтобы гарантировать независимость юридической профессии, большинство членов исполнительного органа в ассоциации юристов должны

составлять сами юристы, избираемые такими же, как они, другими юристами.

101. Члены исполнительного органа должны иметь возможность осуществлять свои функции без вмешательства извне. Ситуации, когда государство, особенно исполнительная власть, полностью или частично контролирует ассоциацию или ее руководящий орган, несовместимы с принципом независимости юридической профессии.

102. Процесс отбора членов исполнительного органа коллегии адвокатов должен быть транспарентным и предполагать широкое участие, чтобы исключить корпоративизм или политизацию процесса. Состав исполнительного органа должен быть плюралистическим, чтобы не было зависимости от интересов какой-либо одной политической партии.

C. Функции и обязанности

103. Функции и обязанности коллегии адвокатов должны быть четко определены законом, признающим ее и ее внутренние положения. В интересах защиты независимости юридической профессии вопросы регулирования допуска к юридической профессии, разработки и применения минимальных стандартов профессионального поведения, обеспечения начального и непрерывного образования юристов и рассмотрения дисциплинарных дел в их отношении должны находиться в ведении коллегии адвокатов. Профессиональная ассоциация должна также иметь общие функции, касающиеся продвижения роли юристов в общественной жизни и сохранения чести и достоинства юридической профессии и ее представителей.

104. Участие государственных органов в регулировании юридической профессии само по себе не ставит под угрозу ее независимость. В тех случаях, когда определенные функции регулирования возлагаются на судебную или исполнительную ветви власти, важно принять все надлежащие меры к тому, чтобы делегирование регулятивных полномочий внешним субъектам не подрывало принципы независимости и добросовестности юридической профессии.

D. Защита юристов

105. Основой мандата любой коллегии адвокатов должна быть защита ее индивидуальных членов, особенно в тех случаях, когда они не в состоянии сами себя защитить надлежащим образом.

106. Обязанность всех органов государственной власти — уважать функцию этих ассоциаций по защите своих членов, с тем чтобы те имели возможность заниматься своей профессиональной деятельностью без каких-либо угроз, препятствий, преследований или неоправданного вмешательства.

107. В случае ареста или задержания юриста профессиональная ассоциация должна быть незамедлительно проинформирована о причине и юридическом основании ареста или задержания и иметь доступ к арестованному или задержанному.

Е. Допуск к юридической практике

108. Специальный докладчик считает, что лучше других устанавливать требования и процедуры допуска к практике могут сами представители юридической профессии и в силу этого именно они должны отвечать за проведение профессиональных экзаменов и выдачу сертификатов.

109. Процедура допуска к юридической профессии должна основываться на объективных критериях, предварительно установленных законом или самой ассоциацией юристов. Доступ к профессии должен основываться на заслугах, с учетом квалификации, навыков и способностей кандидатов, а также их независимости и добросовестности. Важным инструментом в процессе отбора кандидатов могут быть конкурсные экзамены, проводимые, по крайней мере частично, в письменном виде и анонимно.

110. Участие государственных органов в оценке кандидатов может иметь негативное влияние на независимость юридической профессии. Если за допуск кандидатов к юридической практике официально отвечает тот или иной министерский орган или квалификационная комиссия, следует предусмотреть надлежащие меры с целью обеспечить, чтобы решение о допуске к профессии принималось по рекомендации ассоциации юристов и соответствующие органы следовали этой рекомендации.

111. Полномочие выдавать лицензии на право заниматься юридической практикой должно быть возложено на коллегия адвокатов. Если лицензии выдаются другим государственным учреждением, например министерством юстиции или верховным судом, должны быть приняты надлежащие меры для обеспечения того, чтобы выдача этих лицензий производилась на основе рекомендации ассоциации юристов и соответствующие органы следовали этой рекомендации. Те же принципы применимы и в отношении продления лицензий.

112. Отзыв лицензий не должен осуществляться без предварительного согласия соответствующей ассоциации юристов, и любое официальное решение должно подлежать судебному контролю.

Ф. Разработка профессиональных стандартов

113. Коллегии адвокатов должны иметь общие обязанности, касающиеся разработки профессиональных стандартов и кодексов поведения. В тех случаях, когда кодексы профессионального поведения принимаются в виде закона, законодателю следует на всех этапах его разработки должным образом консультироваться с представителями юридической профессии.

114. Специальный докладчик считает, что хорошей практикой является принятие единого этического кодекса, применимого ко всем юристам на территории всей страны.

Г. Дисциплинарные меры

115. Специальный докладчик серьезно обеспокоен широкой распространенностью использования такой меры, как лишение права заниматься юридической деятельностью, в целях запугивания юристов и воспрепятствования выполнению ими своих профессиональных обязанностей. Лишать права заниматься юридической практикой следует только за наиболее серьезные проступки, предусмотренные кодексом профессионального

поведения, и лишь после справедливого рассмотрения дела независимой и беспристрастной инстанцией с предоставлением обвиняемому адвокату всех гарантий.

116. Чтобы обеспечить надлежащий баланс между независимостью юристов и привлечением их к ответственности за нарушение этических и профессиональных норм, ответственность за рассмотрение дисциплинарных дел в отношении юристов должна лежать на беспристрастном дисциплинарном комитете, учреждаемом самими юристами, независимым правомочным органом или судом.

117. Такой дисциплинарный орган должен быть свободным от любого влияния или давления со стороны законодательной или исполнительной ветвей власти или любой другой стороны. Участие исполнительных органов власти в проведении дисциплинарного разбирательства в отношении юристов подрывает независимость юридической профессии.

118. Дисциплинарные меры определяются в соответствии с кодексом профессионального поведения и другими признанными стандартами и профессиональной этикой юристов. Для поддержания транспарентности и укрепления доверия общественности к юридической профессии следует обеспечить открытый для всех и простой доступ к информации о процедурах рассмотрения жалоб в отношении юристов.

119. Юрист, в отношении которого начато дисциплинарное разбирательство, должен иметь все процессуальные гарантии, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включая право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника.

120. Решения дисциплинарного органа должны быть обоснованными и подлежать независимому судебному контролю.

Н. Юридическая помощь

121. Коллегиям адвокатов следует сотрудничать с государственными учреждениями в обеспечении доступа к юридическим консультациям, помощи и представительству для лиц, которые сами не в состоянии покрывать расходы на судебное разбирательство.

122. Чтобы обеспечить более широкий охват услугами юридической помощи или бесплатной юридической помощи, государствам следует поощрять коллегии адвокатов к разработке программ оказания юридической помощи или поддержке уже существующих механизмов такой помощи. В надлежащих случаях государствам следует налаживать партнерские отношения с коллегиями адвокатов в интересах предоставления юридической помощи.

И. Юридическое образование и профессиональная подготовка

123. Специальный докладчик подчеркивает важность юридического образования как средства укрепления независимости юридической профессии.

124. Коллегиям адвокатов следует сотрудничать с государством и учебными заведениями в отстаивании высоких стандартов юридического образования как обязательного условия допуска к профессии, а также в

содействии непрерывному повышению квалификации юристов на протяжении всей их карьеры.

Ж. Информационно-просветительская деятельность и контроль

125. Коллегии адвокатов должны играть важную информационно-просветительскую роль в отстаивании верховенства права и поощрении равного и эффективного осуществления прав человека.

126. Государства должны принимать все надлежащие меры к тому, чтобы коллегии адвокатов могли участвовать в общественных дискуссиях по вопросам, касающимся права, отправления правосудия и поощрения и защиты прав человека.

Annex

List of respondents

States

Angola
Azerbaijan
Bahrain
Cuba
Cyprus
Czechia
Denmark
Germany
Greece
Iraq
Italy
Lithuania
Madagascar
Malta
Mexico
Mongolia
Montenegro
Namibia
Poland
Portugal
Qatar
Serbia
Slovakia
Sudan
Sweden
Switzerland
Turkey
Ukraine

Bar associations

Council of Bars and Law Societies in Europe

Cyprus Bar Association

Estonian Bar Association

Finnish Bar Association

German Federal Bar

Kuwait Bar Association

Law Society of England and Wales

Mexican Bar Association

Mongolian Bar Association

Slovenian Bar Association

Swedish Bar Association

Civil society

International Bar Association Human Rights Institute
