



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В.Сухова

город Санкт-Петербург

18 июля 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина О.В.Сухова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с абзацем первым пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», а именно его предложением третьим, адвокат не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности, а также занимать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности.

Заявитель по настоящему делу гражданин О.В.Сухов, являющийся адвокатом Адвокатской палаты города Москвы, в 2017 году был избран депутатом Совета депутатов муниципального округа Нагорный в городе Москве и осуществляет полномочия депутата на непостоянной основе (в соответствии с уставом данного муниципального образования все депутаты работают на непостоянной основе).

Решением Совета Адвокатской палаты города Москвы от 27 марта 2018 года к заявителю была применена мера дисциплинарной ответственности в виде замечания за занятие муниципальной должности – депутата Совета депутатов муниципального округа Нагорный в городе Москве. По мнению Совета Адвокатской палаты города Москвы, совмещение адвокатом адвокатской деятельности со статусом лица, занимающего муниципальную должность, даже и на непостоянной основе,

свидетельствует о вхождении члена адвокатского сообщества, вопреки закону, в систему органов местного самоуправления; такое совмещение нарушает как независимость адвоката в качестве советника по правовым вопросам, так и принцип равноправия адвокатов, поскольку адвокат, занимающий муниципальную должность депутата, получает возможность использовать депутатские полномочия и привилегии, в том числе при оказании юридической помощи своим доверителям.

Указанным решением Совета Адвокатской палаты города Москвы О.В.Сухову также разъяснена необходимость устранить длящееся нарушение норм Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в течение шести месяцев с даты принятия данного решения и он предупрежден, что неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции, может повлечь прекращение статуса адвоката.

Решением Хамовнического районного суда города Москвы от 19 июля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 4 декабря 2018 года, отказано в удовлетворении искового заявления О.В.Сухова об оспаривании указанного решения Совета Адвокатской палаты города Москвы и прекращении дисциплинарного производства. В кассационном порядке заявитель эти судебные постановления не обжаловал.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение в той мере, в какой оно запрещает адвокату занимать муниципальные должности, в том числе при избрании в орган местного самоуправления, без учета того, исполняет адвокат свои полномочия при работе в данном органе на постоянной или на непостоянной основе, не соответствует статьям 32 (часть 2), 34 (часть 1) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Соответственно, положение абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на основании данного законоположения в системе действующего правового регулирования решается вопрос о запрете адвокату совмещать адвокатскую деятельность с деятельностью депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего полномочия на непостоянной основе.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в Российской Федерации как правовом государстве государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе право на получение квалифицированной юридической помощи (статья 1, часть 1; статья 45, часть 1; статья 48, часть 1), предполагает установление законодательного регулирования по вопросам, связанным с деятельностью адвокатуры, которые наряду с вопросами кадров судебных и правоохранительных

органов, нотариатом относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «л» части 1).

Данные конституционные положения, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, ориентируют, среди прочего, на принятие общих по своему характеру законодательных мер по вопросам деятельности государственных органов и негосударственных институтов, призванных осуществлять публичную юридическую деятельность в целях охраны прав и свобод граждан, в том числе адвокатуры (Определение от 8 декабря 2011 года № 1714-О-О).

Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно отмечал, что общественные отношения по поводу оказания юридической помощи находятся во взаимосвязи с реализацией соответствующими субъектами конституционной обязанности государства по обеспечению надлежащих гарантий доступа каждого к правовым услугам и возможности привлечения каждым лицом, заинтересованным в совершении юридически значимых действий, квалифицированных специалистов в области права, – именно поэтому они воплощают в себе публичный интерес, а оказание юридических услуг имеет публично-правовое значение. Данный вывод Конституционный Суд Российской Федерации последовательно подтверждал в своих решениях, в частности применительно к деятельности адвокатов (Постановление от 23 декабря 1999 года № 18-П и Определение от 21 декабря 2000 года № 282-О). Публичные начала в природе отношений по оказанию юридической помощи обусловлены и тем, что, возникая в связи с реализацией права на судебную защиту (статья 46, часть 1, Конституции Российской Федерации), они протекают во взаимосвязи с функционированием институтов судебной власти. Соответственно, право на получение квалифицированной юридической помощи, выступая гарантией защиты прав, свобод и законных интересов, одновременно является одной из предпосылок надлежащего осуществления правосудия, обеспечивая в

соответствии со статьей 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации его состязательный характер и равноправие сторон (Постановление от 23 января 2007 года № 1-П).

Будучи независимым профессиональным советником по правовым вопросам, на которого законом возложена публичная обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе по назначению судов), адвокат, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 декабря 2015 года № 33-П, осуществляет деятельность, имеющую публично-правовой характер, реализуя тем самым гарантии права каждого на получение квалифицированной юридической помощи. Осуществление адвокатами указанных публичных функций предполагает создание нормативно-правовых и организационных механизмов, обеспечивающих законность и независимость в деятельности адвокатов с учетом специфики адвокатуры как профессионального сообщества адвокатов, которое, будучи институтом гражданского общества, не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов (пункты 1 и 2 статьи 3 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»). В то же время приобретение статуса адвоката выступает формой реализации права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Соответственно, хотя Конституция Российской Федерации не содержит положений, непосредственно определяющих статус адвоката и адвокатуры, вместе с тем приведенные конституционные положения и сформулированные на их основе правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации предполагают урегулирование статуса

адвоката и адвокатуры в федеральном законе таким образом, чтобы они отвечали своему конституционному предназначению как элементу механизма реализации конституционных прав на судебную защиту и на квалифицированную юридическую помощь и при этом обеспечивали гарантии конституционных прав граждан, выбравших профессию адвоката. Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, основанных на положениях статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляя соответствующее регулирование, обязан обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей и соблюдать критерии разумности, необходимости и соразмерности связанных с таким статусом возможных ограничений прав и свобод и не вправе вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории.

3. Осуществляя предоставленные ему полномочия, законодатель в рамках своей дискреции принял Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в котором определил, что адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном данным Федеральным законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию; адвокатская деятельность не является предпринимательской; не является адвокатской деятельностью юридическая помощь, оказываемая: работниками юридических служб юридических лиц, а также работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления, участниками и работниками организаций, оказывающих юридические услуги, а также индивидуальными предпринимателями, нотариусами, патентными поверенными, за исключением случаев, когда в

качестве патентного поверенного выступает адвокат, либо другими лицами, которые законом специально уполномочены на ведение своей профессиональной деятельности; действие данного Федерального закона не распространяется также на органы и лиц, которые осуществляют представительство в силу закона (статья 1).

Соответственно, адвокатская деятельность обособлена от других видов юридической помощи как особый вид квалифицированной юридической помощи, который оказывается исключительно субъектами со специальным правовым статусом – адвокатами, являющимися лицами свободной профессии (т.е. осуществляющими профессиональную деятельность не по найму) и призванными осуществлять свою деятельность самостоятельно и независимо, что находит воплощение в установленных законом для адвокатов требованиях, ограничениях и гарантиях.

Одно из таких ограничений предусмотрено положением абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», согласно которому адвокат не вправе занимать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности.

Данное ограничение было введено Федеральным законом от 20 декабря 2004 года № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», на момент вступления в силу которого – 23 декабря 2004 года – действовал Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (утратил силу с 1 июня 2007 года в связи с принятием Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), предусматривавший деление муниципальных должностей

на два вида: выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов, и иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора. Действующее правовое регулирование, а именно Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (абзацы шестнадцатый и двадцатый части 1 статьи 2) и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (часть 2 статьи 1) в отличие от прежнего регулирования вместо единого понятия «муниципальная должность» использует два термина: «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы», однако, как и прежде, депутат представительного органа муниципального образования признается лицом, замещающим муниципальную должность.

В связи с этим положение абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» само по себе могло быть воспринято в правоприменительной практике как запрет совмещать адвокатскую деятельность с муниципальной службой и (или) как запрет адвокату занимать должность депутата представительного органа муниципального образования или иную выборную муниципальную должность вне зависимости от того, исполняются ли полномочия по соответствующей должности на постоянной или непостоянной основе. Так, согласно представленным в Конституционный Суд Российской Федерации материалам, в частности, Адвокатская палата города Москвы, членом которой является заявитель, исходит из того, что в случае если адвокат

был избран на должность депутата представительного органа муниципального образования и соответствующие полномочия осуществляются им на непостоянной основе, то в силу названного законоположения такой адвокат должен либо прекратить полномочия депутата представительного органа муниципального образования, чтобы продолжать заниматься адвокатской деятельностью, либо утратить статус адвоката.

Аналогичную позицию занимает Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Москве, поскольку именно по его представлению было возбуждено дисциплинарное дело в отношении заявителя, а также другие дисциплинарные дела, связанные с совмещением адвокатской деятельности и исполнением полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе. Позиция Адвокатской палаты города Москвы по делу заявителя поддержана судами, в том числе судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда.

В то же время адвокатскими палатами Московской, Ленинградской и Омской областей, Краснодарского края и Республики Башкортостан совмещение адвокатской деятельности и исполнения полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе не рассматривается как недопустимое и влекущее прекращение или приостановление статуса адвоката.

3.1. Таким образом, правоприменительная практика Адвокатской палаты города Москвы и судов по делу заявителя свидетельствует о том, что адвокаты, избранные депутатами представительных органов муниципальных образований и осуществляющие депутатские полномочия на непостоянной основе, со ссылкой на оспариваемое положение вынуждены либо утратить статус адвоката, либо досрочно прекратить полномочия депутата представительного органа муниципального

образования. При этом для адвокатов адвокатских палат ряда других субъектов Российской Федерации таких последствий не наступает.

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, в правоприменительной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений, с которым очевидно несовместима ситуация, когда возникают такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания. Хотя механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, не исключаются случаи, когда необходимая степень определенности правового регулирования может быть достигнута путем выявления более сложных взаимосвязей правовых предписаний (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 12 марта 2015 года № 4-П и др.).

В частности, не имеет разумного конституционно-правового обоснования лишение гражданина, избранного депутатом представительного органа муниципального образования и осуществляющего депутатские полномочия на непостоянной основе, статуса адвоката только в силу самого факта замещения муниципальной должности и безотносительно к характеру исполняемой по данной должности публично-правовой функции. Несмотря на то что органы местного самоуправления являются элементом системы публичной власти в Российской Федерации, их основное предназначение состоит, как это прямо следует из статей 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в решении вопросов местного значения. Именно такого рода вопросы, направленные на непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения, решает представительный орган

муниципального образования; в его деятельности преобладают коммунально-хозяйственные аспекты, связанные с текущими нуждами и определением перспектив развития муниципального образования как территориального объединения граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П).

Конституция Российской Федерации, в частности ее статьи 32 (части 1 и 2) и 37 (часть 1), не содержит предписаний, которые бы прямо запрещали адвокату без утраты своего статуса осуществлять полномочия депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе. Вместе с тем из ее положений также не вытекает прямой запрет федеральному законодателю исключить возможность совмещения адвокатской деятельности с осуществлением полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе.

Хотя зарубежный опыт правового регулирования свидетельствует преимущественно о возможности совмещения статуса адвоката и статуса депутата (по крайней мере, местного уровня публичной власти), осуществляющего полномочия на непостоянной основе и не занимающего руководящих должностей в представительном органе, в конкретно-исторических условиях функционирования правовой демократии в той или иной стране для регулирования, не допускающего такое совмещение, могут возникать основания. Даже оставляя в стороне высказываемые опасения по поводу использования статуса депутата, включая особые права и гарантии (депутатский иммунитет, право направления запросов и т.д.), при осуществлении адвокатской деятельности, которые могут быть устранены путем установления в законодательстве более адекватных (соразмерных) механизмов (способов) нивелирования таких рисков, законодатель вправе вводить запрет на

указанное совмещение в целях предотвращения возможной коллизии между деятельностью в представительном органе местного самоуправления, т.е. исполнением долга перед избирателями, и выполнением адвокатом профессиональных обязанностей по принятым поручениям, которое согласно пункту 4 статьи 9 Кодекса профессиональной этики адвоката, принятого I Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 года, должно иметь для него приоритетное над иной деятельностью значение. Такое регулирование могло бы – при обеспечении его должной обоснованности и соразмерности – рассматриваться как направленное на защиту прав других граждан: и избирателей, и лиц, прибегающих к квалифицированной юридической помощи адвокатов, т.е. как согласованное с положениями статей 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Соответственно, решение вопроса о возможности и условиях совмещения адвокатской деятельности с осуществлением полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе, о последствиях осуществления гражданином таких полномочий для его статуса адвоката Конституция Российской Федерации относит к дискреции федерального законодателя, которая, однако, ограничена принципами равенства, справедливости и соразмерности ограничения прав и свобод, а также требованиями определенности правового регулирования, в том числе в порождаемых им правовых последствиях и устанавливаемых в отношении соответствующего лица надлежащих гарантий.

3.2. В рамках конкретизации оспариваемого законоположения Федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» предусмотрено, что избрание адвоката в орган государственной власти или орган местного самоуправления на период работы на постоянной основе признается обстоятельством, влекущим в

обязательном порядке приостановление статуса адвоката (подпункт 1 пункта 1 статьи 16).

Вместе с тем действующее правовое регулирование предусматривает, что по некоторым должностям в органах государственной власти и местного самоуправления, в том числе замещаемым посредством выборов, полномочия осуществляются на непостоянной основе, т.е. без отрыва от основной профессиональной деятельности, которой лицо занималось на момент замещения должности, и без абсолютного ограничения возможности для лица совмещать депутатскую деятельность с иной – помимо преподавательской, научной и иной творческой – оплачиваемой деятельностью. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе; депутат, осуществляющий полномочия на постоянной основе, не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому, административному или уголовному делу либо делу об административном правонарушении (части 5 и 9¹ статьи 40). Также только для депутатов представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, установлены запреты заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или некоммерческой организацией, за исключением разрешенных федеральным законом случаев, и заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности (пункты 2 и 3 части 7 статьи 40).

Приведенные законоположения, рассматриваемые во взаимосвязи с пунктом 1 статьи 2 и подпунктом 1 пункта 1 статьи 16 Федерального

закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», позволяют полагать, что в случае избрания адвоката депутатом представительного органа муниципального образования, если соответствующие полномочия осуществляются на постоянной основе, установленный пунктом 1 статьи 2 данного Федерального закона запрет для адвоката на замещение муниципальной должности реализуется путем приостановления его адвокатского статуса на период осуществления полномочий на постоянной основе, а если такие полномочия осуществляются на непостоянной основе, то приостановления статуса адвоката на период осуществления полномочий не предусмотрено.

Кроме того, осуществление адвокатом, избранным в орган местного самоуправления, полномочий в соответствующем органе на непостоянной основе указанный Федеральный закон прямо не относит и к обстоятельствам, влекущим прекращение статуса адвоката (пункты 1 и 2 статьи 17). Таким обстоятельством, в частности, подпункт 3 пункта 2 его статьи 17 называет неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции, о чем был предупрежден заявитель в связи с разъяснением в решении Совета Адвокатской палаты города Москвы о необходимости устранения допущенного им, по мнению Совета, нарушения оспариваемого положения Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». В то же время, презюмируя соблюдение требований разумности правового регулирования, необходимо исходить из того, что законодатель, прямо предусмотрев приостановление статуса адвоката как способ разрешения коллизии между замещением муниципальной должности на постоянной основе и статусом адвоката и, соответственно, восстановление этого статуса с отпадением оснований приостановления, не мог одновременно поставить адвокатов, без прямого и однозначного нормативного указания, перед жестким выбором между прекращением статуса адвоката и прекращением осуществления полномочий депутата

представительного органа муниципального образования на непостоянной, т.е. в меньшей степени связанной с интеграцией в институты муниципальной власти, основе. Иное понимание подпункта 1 пункта 1 статьи 16 и подпункта 3 пункта 2 статьи 17 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в их взаимосвязи в рамках действующего правового регулирования было бы несовместимо с положениями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку влекло бы несоразмерное ограничение прав граждан, гарантированных статьями 32 (части 1 и 2) и 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

4. Таким образом, действующее законодательное регулирование позволяет утверждать, что законодатель не предусматривает каких-либо правовых последствий замещения муниципальной должности адвокатом для его адвокатского статуса в случае, если он избран депутатом представительного органа муниципального образования и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе. Причем с учетом конституционных требований соразмерности налагаемых ограничений и определенности правового регулирования это должно расцениваться не как пробел в определении правовых последствий, наступающих применительно к избранию адвоката депутатом представительного органа муниципального образования и осуществлению им депутатских полномочий на непостоянной основе, а как квалифицированное умолчание, свидетельствующее о том, что на осуществление полномочий депутата представительного органа местного самоуправления на непостоянной основе положение абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не распространяется и, соответственно, не предполагает запрета адвокату совмещать адвокатскую деятельность с осуществлением им полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать положение абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку оно по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает запрета адвокату совмещать адвокатскую деятельность с осуществлением им полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе.

2. Конституционно-правовой смысл положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданина Сухова Олега Владимировича на основании положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 29-П

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Н.С.Бондаря**

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2019 года № 29-П, принятое по результатам рассмотрения жалобы гражданина О.В.Сухова, оспаривавшего конституционность нормы пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре», которая, по мнению заявителя, запрещает адвокату совмещать свой профессиональный статус с осуществлением полномочий депутата представительного органа местного самоуправления независимо от того, исполняются они на постоянной (профессиональной) или непостоянной основе, безусловно, заслуживает положительной оценки уже в силу того, что Суд, во многом согласившись с аргументацией заявителя, чьи конституционные права были нарушены, встал на его сторону.

В этом плане мнение судьи как способ процессуального реагирования на итоговое решение Конституционного Суда не обязательно должно быть связано с критической оценкой тех или иных положений, содержащихся в постановлении (как это имеет место и в данном случае); оно может быть продиктовано, прежде всего, желанием представить некоторые дополнительные аргументы в пользу принятого решения, дать уточняющие пояснения по отдельным положениям и выводам, содержащимся в

принятом решении, которые в последующем могут вызвать неоднозначное толкование в законотворческой и правоприменительной практике. Это тем более важно применительно к решениям, в которых Конституционный Суд, не считая возможным (обоснованным) признавать оспариваемое законоположение противоречащим Конституции Российской Федерации, ограничивается уточнением, «конституционной рихтовкой» данного законоположения (равно как и практики его применения) путем конституционно-правового истолкования, что имело место и по итогам рассмотрения настоящего дела.

Известно, что такого рода конституционно-судебное воздействие на проверяемое законоположение является специфичным, весьма тонким инструментом конституционного нормоконтроля; он во многом приближается к квазиправотворческим полномочиям органа конституционного контроля, обеспечивая доведение нормативного содержания оспариваемого законоположения до требований конституционных принципов и ценностей без изменения буквы проверяемого закона (с учетом презумпции его конституционности). При этом важно учитывать, что нормоконтроль, основанный на конституционном истолковании проверяемых законоположений, сам по себе не исключает возможности формирования Конституционным Судом Российской Федерации рекомендаций законодателю по совершенствованию соответствующей сферы правового регулирования.

В этих условиях повышенное значение приобретает не только сама по себе формула конституционно-правового истолкования подвергнутого судебной проверке законоположения, но и конституционное обоснование возможных законотворческих подходов по совершенствованию правового регулирования этих отношений. Тем более это актуально, если Конституционный Суд Российской Федерации, давая обязательное для правоприменителей конституционно-правовое истолкование проверяемого законоположения, в то же время допускает широкие дискреционные

возможности законодателя при выборе в будущем возможных законодательных решений рассмотренной проблемы. Во многом именно такая ситуация возникла и в связи с принятием Постановления № 29-П, чем во многом предопределена целесообразность написания настоящего мнения.

1. Соглашаясь в принципиальном плане с принятым решением, представляется необходимым дополнительно остановиться на некоторых положениях, которые могут приобрести неоднозначное понимание, в частности, в процессе будущей законодательной реализации Постановления № 29-П.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что «законодатель не предусматривает каких-либо правовых последствий замещения муниципальной должности адвокатом для его адвокатского статуса в случае, если он избран депутатом представительного органа муниципального образования и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе»; и «это должно расцениваться не как пробел», а «как квалифицированное умолчание», свидетельствующее о том, что на осуществление полномочий депутата представительного органа местного самоуправления на непостоянной основе оспариваемое законоположение не распространяется и, соответственно, не предполагает запрета адвокату совмещать в этом случае адвокатскую деятельность с осуществлением им полномочий муниципального депутата на непостоянной основе (пункт 4 мотивировочной части Постановления).

Вместе с тем представляется вполне обоснованной необходимость совершенствования действующего правового регулирования, в том числе с учетом высказанных в данном Постановлении подходов Конституционного Суда Российской Федерации. Об этом свидетельствует, как это вытекает из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов дела, в том числе отсутствие единообразной практики применения оспариваемой нормы, на что справедливо обращается внимание и в

Постановлении (абзацы 5–7 пункта 3 мотивировочной части). Более того, анализ оспариваемого законоположения в общей системе действующего правового регулирования (что является требованием статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), в частности в соотношении с пунктом 9¹ статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», пунктом 5¹ статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», позволяет сделать вывод о проявлениях коллизионных начал в установлении пределов возможного участия в качестве защитника или представителя по гражданскому, административному или уголовному делу освобожденных и неосвобожденных депутатов представительных органов. Элементы несогласованности проявляются и в нормативном соотношении проверяемого законоположения с положениями пункта 1 статьи 16 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в связи с решением вопроса о возможности приостановления адвокатского статуса на период осуществления адвокатом депутатских полномочий на постоянной или непостоянной основе). Нельзя не учитывать также определенные дефекты в законодательной технике самой редакции проверяемой нормы; это касается, в частности, неопределенности в вопросе о соотношении терминов «муниципальная должность» и «должность муниципальной службы» и понятия «депутат представительного органа местного самоуправления» (на данное обстоятельство, по крайней мере, косвенно обращается внимание и в Постановлении № 29-П, абзац 4 пункта 3 мотивировочной части).

В то же время, отмечая необходимость совершенствования соответствующего правового регулирования, нельзя не обратить внимание на сформулированную в Постановлении от 18 июля 2019 года позицию, в соответствии с которой из Конституции Российской Федерации не вытекает

прямой запрет федеральному законодателю исключить возможность совмещения адвокатской деятельности с осуществлением полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе (абзац 4 пункта 3.1 мотивировочной части) и, следовательно, решение вопроса о возможности, условиях и последствиях такого совмещения Конституция Российской Федерации относит к дискреции федерального законодателя (абзац 6 пункта 3.1 мотивировочной части).

Данный подход позволяет сделать вывод о допустимости введения полного запрета совмещения статуса адвоката с осуществлением полномочий депутата представительного органа местного самоуправления не только на постоянной, но и на непостоянной основе. С этим вряд ли можно согласиться, если исходить из самой природы конституционно-правового регулирования соответствующей сферы отношений, учитывать конституционно-аксиологические характеристики конкурирующих, как это имело место в настоящем деле, институтов адвокатуры, квалифицированной юридической помощи, с одной стороны, и местного самоуправления, участия граждан в управлении делами общества и государства в процессе реализации, в частности, пассивного избирательного права при избрании адвоката депутатом представительного органа местного самоуправления, с другой стороны.

2. Своего рода методологическим основанием, позволившим прийти к выводу о том, что решение вопроса о совмещении статусов адвоката и работающего на непостоянной основе депутата представительного органа местного самоуправления относится к исключительной дискреции законодателя, явилось предположение о том, что Конституция Российской Федерации не содержит достаточных ориентиров для разрешения данной проблемы и, как результат, недостаточно полный учет реально существующего конституционного потенциала по регулированию соответствующей сферы отношений.

В частности, для разрешения вопросов по настоящему делу принципиальное значение имеет такая конституционно значимая проблема, как характер взаимоотношений профессионального сообщества адвокатов с местным самоуправлением. Это тем более важно, если иметь в виду, что, например, Совет Адвокатской палаты города Москвы, принимая решение о привлечении адвоката О.В.Сухова к дисциплинарной ответственности за нарушение пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», аргументировал это в том числе указанием на то, что совмещение «занятия адвокатской деятельностью со статусом лица, занимающего муниципальную должность, даже и на непостоянной основе, свидетельствует о вхождении адвокатуры, вопреки закону, в систему органов местного самоуправления». В данном случае ссылка на «закон» фактически означает, что якобы имеет место нарушение требований пункта 1 статьи 3 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», в котором устанавливается, что «адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и местного самоуправления».

В принципиальном плане с этим законоположением нельзя не согласиться. Однако оно нуждается в дополнительных пояснениях, в том числе с учетом положений Конституции Российской Федерации, определяющих основы взаимоотношений адвокатуры и местного самоуправления как институтов гражданского общества; в противном случае оно может быть использовано, как свидетельствуют и материалы настоящего дела, в качестве некоего «аргумента» в пользу недопустимости совмещения статуса адвоката с осуществлением полномочий муниципального депутата. Важно учитывать, что положение пункта 1 статьи 3 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» говорит не об *индивидуальном* вхождении (невхождении) адвоката в состав муниципального органа, а о том, что адвокатура как профессиональное

сообщество и как *институт гражданского общества* не входит в систему органов местного самоуправления. Между тем данный аспект – квалификация адвокатуры и местного самоуправления как институтов гражданского общества, характер их взаимоотношений – не получил в Постановлении № 29-П должной оценки, хотя он имеет важное конституционное значение.

3. Нельзя в связи с этим не обратить внимание на то, что в положениях пункта 2 мотивировочной части Постановления подход к раскрытию конституционно-правовых основ законодательного регулирования соответствующих отношений представлен достаточно ограниченно, в частности лишь сквозь призму части 1 (пункт «л») статьи 72 Конституции Российской Федерации, имея в виду регулирование кадров судебных и правоохранительных органов, адвокатуры. Думается, рассматриваемая проблема, в том числе в аспекте ее конституционного регулирования, носит более широкий, комплексный характер.

Вполне обоснованным мог бы стать, в частности, учет конституционных основ регулирования местного самоуправления как института гражданского общества (статья 12, пункт «н» части 1 статьи 72) в его коллизионном соотношении с другим институтом гражданского общества – в данном случае в виде адвокатуры. Важен, кроме того, своего рода конституционно-правовой переход от публично-правовых институтов гражданского общества к затрагиваемым данным регулированием правам и свободам человека и гражданина, их защите, обеспечению законности и правопорядка (пункт «б» части 1 статьи 72). Субъективно-личностный уровень конституционно-правовых основ регулирования соответствующей сферы отношений представлен в этом плане положениями статей 32 (части 1 и 2), 37 (часть 1), 45 (часть 1), 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Такое понимание конституционно-правовых основ законодательного регулирования исследуемых отношений важно учитывать в том числе в связи

с поиском баланса конституционных ценностей в режиме взаимодействия институтов адвокатуры и местного самоуправления и в контексте совмещения статуса адвоката с полномочиями депутата представительного органа местного самоуправления, реализуемыми на непостоянной основе.

4. При этом комплексный подход к анализу конституционно-правового содержания рассматриваемых институтов в их взаимодействии имманентно сопряжен с необходимостью выявления их коллизионных начал и на этой основе – с поиском баланса публично-правовых (взаимодействие адвокатуры и местного самоуправления как институтов гражданского общества) и частных, субъективно-личностных начал, связанных с реализацией права на оказание квалифицированной юридической помощи, права на участие в управлении делами общества и государства, свободное распоряжение своими способностями к труду и т.п.

При таких условиях пределы возможных ограничений взаимодействия адвокатуры и местного самоуправления – как и сама допустимость, конституционная обоснованность их установления – не могут оцениваться без учета конституционного наполнения каждого из институтов, вовлеченных в этот процесс. При этом Конституция Российской Федерации дает вполне определенные ориентиры законодателю в плане как последующей конкретизации правового регулирования соответствующих отношений, так и их гармонизации, достижения конституционно обоснованного баланса несовпадающих интересов и ценностей.

4.1. В контексте рассматриваемого дела основой взаимодействия адвокатуры и местного самоуправления как институтов гражданского общества выступают, в частности, положения статьи 48 Конституции Российской Федерации, определяющие право каждого на получение квалифицированной юридической помощи. При этом особенности конституционной природы данного права – в аспекте анализируемой проблемы – могут быть квалифицированы как конституционно-процессуальное право-гарантия, имеющее обеспечительное влияние не

только на другие права и свободы человека и гражданина, но и на иные демократические институты государственности, включая институты публичной власти на различных уровнях ее организации (федеральном, региональном, муниципальном).

В этом плане из нормативной логики статьи 48 Конституции Российской Федерации следует и тот факт, что право на получение квалифицированной юридической помощи не связано, с одной стороны, исключительно и только с правом воспользоваться помощью адвоката, а, с другой стороны, адвокатская деятельность как организационно-правовая форма оказания юридической помощи не сводится к процессуально-правовым началам участия адвоката в гарантировании права на судебную защиту. Квалифицированная юридическая помощь, включая адвокатскую деятельность, выступает, в конечном счете, обеспечительно-правовым инструментом формирования гармоничных отношений между личностью и властью, равно как и функционирования самой власти в соответствии с требованиями верховенства права. В этом же ключе данное право должно пониматься и при рассмотрении вопросов, связанных с взаимодействием адвокатуры со всеми уровнями и институтами публичной власти.

Между тем подход, представленный в Постановлении № 29-П, связан в своей основе с характеристикой публичных начал в отношениях по оказанию юридической помощи с реализацией права на судебную защиту и, соответственно, с функционированием институтов судебной власти. В этом аспекте право на получение квалифицированной юридической помощи действительно является, как это справедливо отмечается в Постановлении № 29-П, одной из предпосылок надлежащего осуществления правосудия (абзац 3 пункта 2 мотивировочной части), что подтверждается также приведенными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, которые ранее были сформулированы в связи с рассмотрением конкретных процессуально-

правовых в своей основе проблем реализации права на судебную защиту прав и свобод граждан (статья 46 Конституции Российской Федерации).

С учетом этих конституционно-правовых начал, касающихся в том числе права на оказание квалифицированной юридической помощи, следует подходить и к анализу конкретных вопросов взаимоотношений демократических институтов муниципальной власти с адвокатурой как институтом гражданского общества. Усиление взаимодействия этих институтов могло бы способствовать решению весьма острой по состоянию на сегодняшний день проблемы повышения юридической квалификации лиц, занимающих муниципальные должности, что, в свою очередь, способствовало бы повышению авторитета представительных органов местного самоуправления, расширению их возможностей – как наиболее приближенных к населению органов – более эффективно решать вопросы местного значения, не ставя при этом под сомнение, что адвокатура как профессиональное сообщество и институт гражданского общества ни в коей мере не вторгается в сферу муниципально-властной деятельности, не входит в систему органов местного самоуправления.

4.2. Что же касается *статуса каждого конкретного адвоката*, осуществляющего полномочия муниципального депутата на непостоянной основе, то здесь надо учитывать несколько моментов.

Во-первых, в принципиальном, конституционно-правовом плане исполнение адвокатом депутатских полномочий на непостоянной (непрофессиональной) основе не может рассматриваться как нарушение его профессиональной независимости: депутатские полномочия он осуществляет исключительно на общественных началах и, таким образом, здесь полностью отсутствуют пересекающиеся «профессионально-должностные» линии.

Во-вторых, такое совмещение статусов не нарушает принцип равноправия адвокатов, имея в виду сам характер депутатских полномочий на муниципальном уровне; в их числе нет таких, которыми

муниципальный депутат мог бы «прирастить» свой адвокатский статус, воспользоваться ими в своей профессионально-адвокатской деятельности. Все депутатские полномочия адвокат осуществляет как полномочный представитель населения и член представительного органа местного самоуправления. Причем на муниципальном уровне депутатский мандат имеет в своей основе императивный характер, он ориентирует депутата прежде всего на исполнение обязанностей во взаимоотношениях с избирателями. Статус же адвоката и возможности его реализации в принципиальном плане равны возможностям всех других членов адвокатского профессионального сообщества.

Наконец, третий аспект рассматриваемой проблемы, который имеет принципиальное значение, в том числе с точки зрения последовательной реализации требований оспариваемого Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в соответствии с выработанной в Постановлении № 29-П правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, связан с установлением в законодательстве эффективных механизмов преодоления возможных конфликтов интересов, которые не исключены при совмещении статуса адвоката с осуществлением депутатских полномочий на непостоянной основе.

4.3. Несмотря на отсутствие в Постановлении от 18 июля 2019 года обращения Конституционного Суда Российской Федерации к законодателю, представляется очевидным, что содержащееся конституционно-правовое истолкование оспариваемого законоположения не только не исключает, но и предполагает необходимость совершенствования действующего регулирования. Такое совершенствование должно основываться (представляется важным еще раз это подчеркнуть) не на дискреции федерального законодателя, предполагающей возможность в том числе запрета на совмещение статусов адвоката и неосвобожденного депутата местного самоуправления,

а на установлении эффективных механизмов недопущения, преодоления конфликтов интересов в процессе взаимодействия институтов адвокатуры и местного самоуправления.

При этом особо следует подчеркнуть, что сами по себе потенциальные возможности конфликтов интересов не могут (и не должны) выступать основанием для введения абсолютного запрета совмещения соответствующих статусов. В противном случае в основу такого регулирования была бы положена некая презумпция противоправности, недобросовестности соответствующего лица – как адвоката и (или) как депутата, представителя населения муниципального образования.

4.4. При выработке законодательных подходов к решению соответствующих вопросов важно учитывать также международную и зарубежную практику, которая весьма разнообразна и связана с регламентацией как статуса адвоката, в особенности гарантий его независимости, так и условий (гарантий) деятельности депутата представительного органа местного самоуправления, определения видов (направлений) профессиональной деятельности, несовместимых с мандатом местного (муниципального) депутата.

В качестве наиболее часто используемого подхода при регулировании совмещения адвокатской деятельности и деятельности в представительном органе местной власти в зарубежных странах предполагается необходимость исключения определенной категории дел, в которых подобное лицо не вправе участвовать как лицо юридической профессии. При этом следует отметить, что уровень и отраслевая принадлежность актов, в которых подобные ограничения закрепляются, существенно образом разнятся: это могут быть, как и в Российской Федерации, законодательные акты об адвокатуре (например, Федеральный закон об адвокатуре Германии, Закон об адвокатуре и адвокатской деятельности Италии, Закон о статусе адвокатуры и Ордене адвокатов Бразилии),

судебные законодательные акты (как то Судебный кодекс Королевства Бельгия) или избирательные законодательные акты, устанавливающие определенные условия и ограничения, касающиеся избрания в качестве депутатов лиц, имеющих статус адвоката (например, Избирательный кодекс Французской Республики). Заслуживает внимания также практика регламентации соответствующих вопросов в корпоративных актах адвокатского или депутатского сообщества (например, Устав Датской Коллегии адвокатов, Кодекс поведения членов Парламента Великобритании).

В связи с совершенствованием национального правового регулирования важно учитывать, что и законодательство об адвокатуре, кадрах судебных органов, и законодательство об организации местного самоуправления, равно как и о защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении законности и правопорядка относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «б», «л», «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Поэтому возможно, в частности гарантийно-обеспечительное, законодательное регулирование соответствующих вопросов не только на федеральном, но и на региональном уровнях. Более того, такого рода нормирование не исключается в определенной мере и на уровне муниципальных правовых актов, когда конкретное муниципальное образование (с учетом собственных нужд и интересов) может установить некоторые правила, относящиеся к дополнительному гарантированию, процедуре по предупреждению, разрешению на местном уровне возможных конфликтов интересов в связи с осуществлением адвокатом полномочий муниципального депутата на непостоянной основе, не прибегая при этом к помощи государственных юрисдикционных органов. При этом, однако, следует неукоснительно исходить из положения части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, закрепляющего возможность ограничения конституционных прав и свобод исключительно на основе

федерального закона; имеется в виду как установление возможных ограничений прав в отношении лиц, совмещающих статус адвоката с исполнением обязанностей муниципального депутата на непостоянной основе, так и недопустимость ограничения прав иных лиц; как тех, кто выступает, например, доверителями адвоката, так и населения муниципального образования, интересы которого представляет избранное от них в качестве депутата лицо, обладающее статусом адвоката, т.е. прав, гарантированных статьями 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 32 (части 1 и 2), 37 (часть 1), 45 (часть 1), 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Данное конституционное положение (статья 55, часть 3) в полной мере соотносится и с международно-правовыми нормами, в частности с требованиями Всемирной декларации местного самоуправления (принята 31-м Всемирным конгрессом Международного союза местных властей (IULA) 13–17 июня 1993 года), где прямо указано, что «какие-либо функции и виды деятельности, которые полагаются несовместимыми с исполнением местной выборной должности, должны определяться только законом» (статья 6, пункт 3).

5. Таким образом, соглашаясь в принципиальном плане с тем, что на осуществление полномочий муниципального депутата на непостоянной основе не должно распространяться положение абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и, соответственно, не предполагается запрет совмещать адвокатскую деятельность с осуществлением полномочий депутата представительного органа муниципального образования на непостоянной основе, следует, как представляется, исходить из того, что такое правовое регулирование находится не в сфере дискреции законодателя (имея в виду в том числе и возможность квалифицированного умолчания), а оно непосредственно вытекает из конституционной природы и конституционно-правовых основ взаимоотношений адвокатского

профессионального сообщества и местного самоуправления как институтов гражданского общества.

Одновременно требованиями Конституции Российской Федерации напрямую предопределяется обязанность законодателя создать на основе принципов равенства, справедливости и соразмерности надлежащий механизм разрешения возможных конфликтов интересов при занятии адвокатом должности депутата представительного органа местного самоуправления на непостоянной основе, обеспечивая при этом баланс конституционных ценностей, связанных с гарантированием независимости и особой публично-правовой функции адвокатуры, самостоятельности и конституционной важности осуществляемой адвокатом юридической помощи и одновременно – защиты представляемых избранным муниципальным депутатом лицом, обладающим статусом адвоката, прав местного самоуправления, включая права населения муниципального образования. В этом плане главная задача законодателя, вытекающая из Конституции Российской Федерации, – не устанавливать запреты, ограничения, а выработать эффективные механизмы взаимодействия адвокатуры и местного самоуправления, преодолевать возможные конфликты интересов при совмещении статуса адвоката с исполнением полномочий муниципального депутата на неосвобожденной основе.