

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДЬИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОСУДИЕ:
ОСОБЕННОСТИ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ
НА ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Д. В. Уткин

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 22 марта 2012 г.

Аннотация: в статье исследованы особенности правового статуса судьи, осуществляющего административное правосудие; проанализированы гарантии деятельности, компетенция, ответственность; сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию правового статуса судьи и административного судопроизводства.

Ключевые слова: правовой статус судьи, административное судопроизводство.

Abstract: in the article a legal status of the judge is investigated at realization of administrative justice; guarantees, the competence, responsibility are analysed; offers on perfection of legal status of the judge and administrative legal proceedings are formulated and proved.

Key words: legal status of the judge, administrative justice.

Слово «статус» в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо или чего-либо. В юридическом словаре под «статусом» понимается правовое положение субъекта права – гражданина или юридического лица, характеризующее и определяемое организационно-правовой формой, уставом, свидетельством о регистрации, правами и обязанностями, ответственностью, полномочиями, вытекающими из законодательных и нормативных актов¹. Следует заметить, что значение терминов «статус» и «положение» совпадает, это слова-синонимы². Тем не менее в литературе были высказаны предложения о разграничении понятий правового статуса и правового положения³. Думается, что в таком разделении нет особой необходимости, поскольку смысловое удвоение термина не способствует четкому восприятию и анализу одной из ключевых категорий правоправедения.

¹ См.: Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2006. С. 601.

² См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2003. С. 264.

³ См.: Ламонов Е. В. Деятельность судьи районного (городского суда) в производстве по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 2002. С. 110 ; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 123 ; Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 14.

В юридической энциклопедии под «правовым статусом» понимается совокупность общих прав, определяющих правоспособность, и основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов, организаций, юридических лиц⁴. Понятие «статус судьи» по-разному понимается в юридической литературе. Рассматривая правовой статус судьи, М. И. Клеандров отмечает, что статус судьи состоит из многих взаимодополняющих друг друга компонентов (правового, морального, этического, психического, физиологического, социального и иных компонентов), обеспечивающих возможность судье осуществлять независимое, непредвзятое и справедливое правосудие⁵. По мнению автора, понятие «статус судьи» также может быть сегментировано и в разрезе стадий: отбор кандидата в судьи и процедура наделения его судебскими полномочиями; правосудная деятельность и внеправосудная жизнедеятельность судьи; ответственность судьи; прекращение полномочий судьи, включая почетный уход в отставку⁶.

Е. Б. Абросимова считает, что понятие правового статуса публичного субъекта охватывает несколько элементов: порядок назначения или избрания, порядок прекращения деятельности, компетенцию субъекта, порядок и способ ее реализации, особенности правового положения данного субъекта, отличающие его от других публичных субъектов публичной власти⁷.

Содержание правового статуса судьи, по мнению О. Н. Бабаевой, включает такие элементы, как: правоспособность и дееспособность судьи; права и обязанности, закрепленные за ним законодательством; гарантии этих прав и обязанностей; ответственность за надлежащее исполнение возложенных на него обязанностей⁸.

Г. Т. Ермошин в статусе судьи выделяет две составляющие: во-первых, процессуальная составляющая статуса судьи, т.е. права и обязанности судьи как лица, замещающего должность государственной службы, которые определяются процессуальным законодательством; во-вторых, права и обязанности судьи, которые определяют его особое положение в обществе как гражданина⁹.

На наш взгляд, правовой статус судьи представляет собой определяемое Конституцией РФ и федеральными законами правовое положение судьи, гарантии деятельности, основания и порядок назначения на должность, его компетенцию, а также ответственность. Суд как элемент

⁴ См.: Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 1042.

⁵ См.: Клеандров М. И. Статус судьи : правовой и смежные компоненты. М., 2008. С. 23.

⁶ См.: Клеандров М. И. Особенности правового положения судьи Конституционного Суда Российской Федерации // Судья. 2011. № 10.

⁷ См.: Абросимова Е. Б. Суд в системе разделения властей : российская модель (конституционно-теоретические аспекты) : учеб. пособие. М., 2002. С. 76.

⁸ См.: Бабаева О. Н. Проблемные вопросы статуса мировых судей Российской Федерации // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2007. № 1(2). С. 136.

⁹ См.: Ермошин Г. Т. Правовой статус судьи Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2004. С. 14.

судебной системы состоит из судей, правовой статус и фактическое положение которых определяют эффективность деятельности всей судебной системы. От правового статуса судьи во многом зависят качество правосудия, состояние судебной защиты прав и свобод граждан. В настоящее время правовое положение судей определяется Конституцией Российской Федерации¹⁰, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»¹¹ и Законом РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»¹².

В Конституции Российской Федерации нашли отражение основные положения Концепции судебной реформы. Все главные идеи Концепции, такие, как отделение судебной власти от всех других ветвей власти, независимость, несменяемость, неприкосновенность судей, обеспечение судам особого статуса, были подтверждены и закреплены Конституцией. Поскольку Конституция была принята более чем через год после закона о статусе судей, в ней получили развитие многие провозглашенные законом идеи и принципы.

Основной задачей судебной реформы было названо утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной и влиятельной силы, не зависимой в своей деятельности от законодательной и исполнительной ветвей власти и защищающей граждан от произвола последних. Вместе с тем начатую судебную реформу в Российской Федерации нельзя признать завершенной, хотя бы по тем причинам, что в настоящее время в нашей стране отсутствует самостоятельная система административных судов, рассматривающих административно-правовые споры, равно как и специальное процессуальное законодательство, регулирующее порядок рассмотрения данной категории дел. В то же время для достижения основных целей и задач судебной реформы необходимо также изменение правового статуса судей, осуществляющих административное судопроизводство.

В любом правовом государстве административное судопроизводство проводится в зависимости от созданной в стране судебной системы общими судами или специализированными административными судами. В настоящее время в Российской Федерации административное судопроизводство осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В связи с этим целесообразным представляется проведение анализа правового статуса судей, осуществляющих административное правосудие.

Традиционно судопроизводство определяется как совокупность процессуальных норм, устанавливающих порядок деятельности при отправ-

¹⁰ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. 2009. 21 янв.

¹¹ См.: О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

¹² См.: О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. (в ред. от 8 декабря 2011 г.) // Рос. газ. 1992. 29 июля.

лении правосудия¹³. Однако в российской правовой науке сложились несколько точек зрения на понимание административного судопроизводства (правосудия). Сторонники одной из них рассматривают административное судопроизводство как производство, возникающее из административно-правовых споров, другой – как производство по делам об административных правонарушениях, о назначении административных наказаний. Аналогичный вывод о дуализме административного судопроизводства¹⁴ можно сделать, проанализировав ряд постановлений Конституционного Суда РФ¹⁵.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ отнес к числу дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, как дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, так и дела об административных правонарушениях, а также другие категории дел, возникающие из административных и иных публичных правоотношений.

Заметим, что самим законодателем, с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях¹⁶, деятельность по применению административных наказаний административным судопроизводством не называется, настоящий Кодекс в своих статьях не установил понятие «административное судопроизводство». Вместе с тем при определении и установлении конституционности тех или иных правовых норм Конституционный Суд РФ обязан применять термины, используемые самим законодателем. Однако, высказывая мнение о значении соответствующих статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в которых отсутствует термин «административное судопроизводство», Конституционный Суд РФ определяет легитимность указанной категории для производства в судах дел об административных правонарушениях.

¹³ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 951.

¹⁴ Рассмотрев Постановления Конституционного Суда РФ, можно предположить, что административное судопроизводство осуществляется в форме производства по делам об административных правонарушениях и производства по жалобам граждан на действия (решения) органов государственной администрации.

¹⁵ См., например: По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П ; По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и В. И. Ткачука : постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П.

¹⁶ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 31 января 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Таким образом, в связи с отсутствием правового определения административного судопроизводства и законодательного регулирования административно-процессуальной деятельности данная правовая категория неоднозначно рассматривается в современной науке административного права. При этом развитие процессуального права заставляет ученых вновь задуматься над термином «административное судопроизводство», который употребляется в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Принципиальное решение данной проблемы видится в ближайшем будущем на высшем государственном уровне. В статье В. В. Путина¹⁷ и предвыборной программе Всероссийской политической партии «Единая Россия»¹⁸ говорится о необходимости введения практики административного судопроизводства для специального рассмотрения споров граждан с чиновниками. Таким образом, административное судопроизводство направлено на защиту прав граждан от незаконных решений и действий (бездействия) органов публичной администрации.

Характерной особенностью статуса судей является то, что статус всех лиц, осуществляющих правосудие в Российской Федерации, в принципе един, однако существуют определенные различия правового положения отдельных категорий судей. Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» провозглашено, что все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией, особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, ими предусмотренных, также и законами субъектов Российской Федерации. При этом отдельными элементами правового статуса судей можно выделить права и обязанности, связанные с формированием судейского корпуса (требования к кандидатам в судьи, порядок наделения кандидатов судейскими полномочиями), права и обязанности судей, направленные на создание условий для объективного, независимого и беспристрастного осуществления ими своих судейских полномочий (порядок приостановления и прекращения полномочий судей, право на отставку и т.п.) и др.¹⁹

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» определяет такие основные элементы статуса судей, как: требования, предъявляемые к судье и к кандидатам на должность судьи; порядок отбора кандидатов на должность судьи и наделения полномочиями судей, председателей и заместителей председателей судов (в том числе привлечение судей в отставку к исполнению обязанностей судьи); срок полномочий судьи и предельный возраст пребывания в должности судьи; гарантии неприкосновенности судьи; дисциплинарная ответственность судей; приостанов-

¹⁷ См.: Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсант. 2012. 6 февр.

¹⁸ См.: Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» (на выборах Президента России 4 марта 2012 года. URL: <http://www.putin2012.ru/program/4>)

¹⁹ См.: Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М., 2007. С. 982.

ление и прекращение полномочий судьи; отставка судьи; материальное и социальное обеспечение судей; символы судебной власти. Закреплены гарантии независимости судьи. В частности, установлено, что независимость судьи обеспечивается запретом чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия, а также предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

С момента вступления гражданина Российской Федерации в должность судьи все, что так или иначе относится к его жизнедеятельности, влияет на формирование общего представления о его репутации. Именно поэтому требования к поведению судьи сформированы законодательно²⁰.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, мировой судья обязаны также соблюдать конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и законы субъекта Российской Федерации.

При исполнении полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. При этом в случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.

Конституционно-правовое значение положений п. 1 и 2 ст. 3 указанного закона разъяснено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А. В. Матюшенко»²¹. Согласно Постановлению гарантии как элементы конституционно-правового статуса судьи, являющегося не его личной привилегией как гражданина, а средством, призванным обеспечивать публичные интересы, прежде всего правосудия, цель которого – защита прав и свобод человека и гражданина, служат одновременно и гарантиями самостоятельности и независимости судебной власти.

Согласно ст. 119 Конституции РФ судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Соответственно конституционно установлены лишь минимальные, но обязательные требования, предъявляемые к кандидатам на должность

²⁰ См.: Владыкина Т. А. Репутация судьи в Российской Федерации // Рос. судья. 2011. № 9. С. 20.

²¹ Рос. газ. 2011. 3 авг.

судьи. Конституционные требования распространяются на судей как федеральных судов, так и судов субъектов РФ. При этом федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в настоящее время существует проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»²², который устанавливает полномочия, порядок образования и деятельности этих судов. И хотя этот закон не принят, мы все же полагаем, что к его обсуждению стоит вернуться еще раз. Данный проект предусматривает соответствующую структуру федеральных административных судов, однако не устанавливает требования, предъявляемые к судьям федеральных административных судов, осуществляющих административное правосудие. По нашему мнению, необходимо установить дополнительные возрастные требования к кандидатам на должность судьи федеральных административных судов. Так, судья федеральных межрайонных административных судов, судебных коллегий по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, а также федеральных окружных административных судов может быть гражданином, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет. Судья судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации может быть гражданином, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. Соответствующие дополнения необходимо также внести в ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Несмотря на наличие в ст. 4 Закона о статусе судей пояснений о том, какие периоды времени работы в должностях, требующих юридического образования, включаются в пятилетний стаж работы по юридической профессии, необходимый для занятия должности судьи, на наличие по этому вопросу специальных совместных Инструкций, утверждаемых периодически Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ, Методических рекомендаций о порядке определения стажа работы по юридической специальности, на практике возникают неясности. Положения ст. 119 Конституции РФ в настоящее время требуют более четкого и по возможности максимально исчерпывающего (но обязательно в форме федерального закона) перечисления тех периодов стажа работы по юридической специальности (не менее пяти лет), которые к будущей судейской работе обладателя этого стажа имеют самое прямое отношение. Наличие этого стажа должно гарантировать владение его обладателем такими необходимыми судье качествами, как знание методологии работы с законодательно-нормативными документами, умение мыслить

²² См.: Проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». URL: <http://www.legis.ru/misc/doc/4755>

и связно формулировать свои мысли, системно оформлять их, умение составлять различные сложные юридически значимые документы и пр.²³

Вместе с тем положения ст. 4 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» устанавливают иные дополнительные требования к кандидатам на должность судьи. Так, судьей может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий или не имевший судимости, либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным, не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств, а также не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи. Вместе с тем Т. Г. Нехаева предлагает внести в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» дополнительное требование, предъявляемое к кандидатам на должность судьи, – «моральную безупречность»²⁴.

Исходя из того, что специфика судебной деятельности и статус судьи, осуществляющего административное правосудие, требуют от представителей судейского корпуса высокого уровня профессионализма и морально-этических качеств, федеральным законодательством должен быть установлен особый правовой режим приобретения, осуществления и прекращения статуса судьи, включая специальные квалификационные требования к кандидатам на должность судьи, а также порядок назначения на должность, пребывания в должности и прекращения полномочий судьи.

Актуальным на сегодняшний день является постановка вопроса о необходимости специализации судей по рассмотрению дел, вытекающих из административно-правовых споров, т.е. споров, имеющих публично-правовой характер. Специализация судебных составов прежде всего связана с необходимостью глубокого изучения и правильного применения судьями достаточно широкого массива законодательства для рассмотрения определенной категории дел в сфере управления. Вследствие сложности дел названной категории их рассмотрение и правильное разрешение требуют высокого профессионализма. Но, поскольку основная масса этих дел рассматривается районными судами и судами областного уровня, постольку такую специализацию обеспечить трудно. Сложность и многообразие государственно- и административно-правовых отношений требуют специального обучения судей по публично-правовым спорам²⁵.

²³ См.: *Клеандров М. И.* Статус судьи : правовой и смежные компоненты. С. 99.

²⁴ См.: *Нехаева Т. Г.* Конституционный статус судьи – гарантия судебной защиты прав и свобод гражданина // *Администратор суда.* 2009. № 2. С. 13.

²⁵ См.: *Хаманева Н. Ю.* Настоящее и будущее административного судопроизводства в России // *Адм. право и процесс : актуал. проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина.* М., 2004. С. 236.

Таким образом, для совершенствования административного судопроизводства необходима специальная профессиональная подготовка судей как одно из дополнительных требований, предъявляемых к судье, осуществляющему административное правосудие. Так, в настоящее время в высших учебных заведениях нашей страны уже введен специальный курс по административной юстиции. Вместе с тем некоторые авторы также предлагают создать специальные учебные заведения по подготовке административных судей²⁶.

В ст. 120 Конституции РФ закреплено, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону – два органически взаимосвязанных положения. С одной стороны, независимость судей не самоцель, а средство, неперемное условие правильного применения закона, вынесения законных судебных решений. Она означает, что при рассмотрении и разрешении спора судьи никому, кроме законов, подчиняться не должны. С другой – подчиненность судей только закону обеспечивает их независимость.

Принцип независимости судей и подчинения их только закону действует во всех стадиях судопроизводства и обязателен для судей всех судов. Он проявляется во взаимоотношениях, складывающихся внутри состава суда, в отношениях нижестоящих судов с вышестоящими судами в единой системе судов общей юрисдикции, в отношениях суда с другими участниками судебного разбирательства и гражданами, должностными лицами, государственными и иными органами, организациями, не участвующими в деле.

Независимость судьи в соответствии со ст. 9 закона о статусе судей обеспечивается предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия и запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия. Судопроизводство по административно-правовым спорам фактически играет роль объективного государственного контроля, гарантирующего защиту прав и законных интересов гражданина. Причем данному контролю должна способствовать «формальная независимость органов административной юстиции от исполнительной власти»²⁷. Важнейшей задачей административного судопроизводства является также восстановление нарушенных прав и свобод участников административно-правовых отношений. Осуществление судами данных задач возможно только в условиях, когда судебная власть обладает самостоятельностью и независимостью. Таким образом, для максимально возможного устранения предполагаемого давления на суды со стороны соответствующих органов и должностных лиц принципиальное значение имеет предложение о создании федеральных

²⁶ См.: Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России : организационный и формальный подход // Правоведение. 1999. № 1. С. 72.

²⁷ Воронков А. В. Развитие системы административного права в России : международно- и сравнительно-правовые аспекты. СПб., 2002. С. 64.

административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением России.

Несменяемость судей также является одной из основных гарантий их независимости от исполнительной и законодательной власти, предусмотренной ст. 121 Конституции РФ. Несменяемость судей означает, что после наделения судьи полномочиями в установленном законом порядке действительность полномочий судьи в Российской Федерации не ограничена определенным сроком. Исключения из этого общего правила должны специально оговариваться законом. Как отмечал Конституционный Суд РФ в Определении от 15 февраля 2005 г. № 1-О²⁸, из принципа несменяемости судей не вытекает право на пожизненное занятие должности судьи, т.е. несменяемость судьи не тождественна бессрочности пребывания в должности судьи.

В соответствии с п. 2 ст. 121 Конституции РФ полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Порядок и основания приостановления и прекращения полномочий судьи закреплены в ст. 13 и 14 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Раскрывая содержание правового статуса судьи, осуществляющего административное правосудие, следует остановиться на анализе такой части правового статуса судьи, как компетенция. На наш взгляд, под компетенцией судьи можно понимать совокупность его прав и обязанностей, закрепленных в правовых нормах. По сути речь идет о полномочиях судьи по ведению административного процесса. Как уже было отмечено ранее, административное судопроизводство в Российской Федерации осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Кроме того, в соответствии с процессуальным законодательством к административному судопроизводству относится как производство, возникающее из административно-правовых споров, так и производство по делам об административных правонарушениях. Таким образом, необходимо отметить, что компетенция судей, осуществляющих административное правосудие, установлена следующими нормативными актами: Федеральным конституционным законом «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»²⁹, Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации»³⁰, Федеральным конституционным зако-

²⁸ См.: По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 г. № 1-О // Рос. газ. 2005. 2 марта.

²⁹ О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 7 февраля 2011 г. (в ред. от 1 июня 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

³⁰ Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28 апреля 1995 г. (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18. Ст. 1589.

ном «О военных судах Российской Федерации»³¹, Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации»³², Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации³³, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации³⁴, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях³⁵. В действительности процессуальными нормами урегулирована процедура, которую должен соблюдать судья при осуществлении административного судопроизводства. Данный порядок требует точного соблюдения, так как от этого во многом зависит законность принимаемого решения, а следовательно, и эффективность защиты прав и свобод граждан.

Таким образом, компетенция судьи, осуществляющего административное судопроизводство, представляет собой полномочия по рассмотрению установленного круга дел, принятию решения по делу и совершению иных процессуальных действий. В настоящее время арбитражным процессуальным законодательством определена рассматриваемая в порядке административного судопроизводства категория дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (ст. 29 АПК РФ). В гражданско-процессуальных нормах закреплён перечень дел, возникающих из публичных правоотношений (ст. 245 ГПК РФ). Вместе с тем законодатель определил категории дел об административных правонарушениях, которые уполномочены рассматривать судьи (ст. 23.1 КоАП РФ).

Компетенция судьи арбитражного суда по осуществлению административного правосудия закреплена в разделе III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». При этом нормы данной главы устанавливают следующие полномочия судьи: рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по общим правилам искового производства и в установленный срок; возможность признания обязательной явки в судебное заседание представителей государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц; проверка оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и

³¹ О военных судах Российской Федерации : федер. конституц. закон от 23 июня 1999 г. (в ред. от 7 февраля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3170.

³² О мировых судьях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 1998 г. (в ред. от 18 июля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

³³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. (в ред. от 8 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

³⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 6 февраля 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 31 января 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

действий (бездействия); принятие решения (о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными, о привлечении к административной ответственности или об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности) и пр.

Полномочия судей, осуществляющих административное правосудие по правилам гражданского судопроизводства, определены подразделом III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». Вот некоторые из них: рассмотрение дел, возникающих из публичных правоотношений, по общим правилам искового производства и в установленный срок; невозможность применения правил заочного производства; возможность признания обязательной явки в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица; оставление заявления без движения, отказ в принятии заявления или прекращение производства по делу, истребование доказательств по своей инициативе, принятие решения (об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод, о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части, об отказе в удовлетворении соответствующего заявления и др.).

Полномочия судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях (выяснение обстоятельств дела, квалификация правонарушения, вынесение постановления, прекращение производства по делу, пересмотр постановлений) регулируются главами 29 и 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, в настоящее время нормы, устанавливающие порядок административного судопроизводства, содержатся в разных процессуальных нормативных актах Российской Федерации. Данные процессуальные законы регламентируют деятельность разных судов (судей). Целесообразно унифицировать административно-процессуальную судебную деятельность и принять единый закон, в котором были бы собраны административно-процессуальные нормы, регулирующие процессуальную деятельность специально создаваемых для рассмотрения административно-правовых споров административных судов, – Кодекс административного судопроизводства.

Важное место в правовом статусе судьи, осуществляющего административное правосудие, занимает ответственность. Статья 122 Конституции РФ, закрепляя принцип неприкосновенности судей, упомянула

лишь об иммунитете судей от уголовной ответственности как от наиболее серьезного вида ответственности, связанного с существенным ограничением прав и свобод человека, и отнесла установление порядка привлечения к такому виду ответственности к федеральному законодательству.

Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, прежде всего интересов правосудия. Следует также учитывать особый режим судейской работы, повышенный профессиональный риск, наличие различных процессуальных и организационных средств контроля за законностью действий и решений суда³⁶.

Вместе с тем ч. 2 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» запрещает привлекать судью к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение. Исключением из данного правила являются случаи установления вступившим в законную силу приговором суда виновности судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

В Определении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2006 г. № 529-О указано, что положения ст. 16 «Неприкосновенность судьи» Закона о статусе судей не могут быть истолкованы как препятствующие защите прав граждан от злоупотреблений властью и осуществлению ими права на доступ к правосудию, поскольку установленные этой статьей юридические гарантии независимости и неприкосновенности судей не затрагивают закрепленное ч. 2 ст. 46 Конституции РФ право граждан на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц, а также не препятствуют гражданам направлять жалобы и сообщения о дисциплинарных проступках судей в соответствующие квалификационные коллегии судей и иные органы судейского сообщества³⁷.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о наличии следующих видов ответственности судей, осуществляющих административное правосудие: гражданско-правовую, административную, дисциплинарную и уголовную.

118 Гражданско-правовая ответственность судьи базируется на соответствующих нормах ГК РФ и п. 5.2 Европейской хартии о статусе судей, предусматривающих, что возмещение ущерба, понесенного на незаконной основе вследствие решения или поведения судьи при исполнении им полномочий, обеспечивается государством. Статус может предусматривать возможность государства потребовать судебным путем у судьи возме-

³⁶ См.: Клеандров М. И. Статус судьи : правовой и смежные компоненты. С. 148.

³⁷ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сенина Вячеслава Павловича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2006 г. № 529-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щения в определенных пределах понесенных расходов в случае тяжелого и непростительного несоблюдения последним правил, в рамках которых осуществлялась его деятельность. Причем подача жалобы в компетентную судебную инстанцию должна быть предварительно согласована с инстанцией, не зависящей от исполнительной и законодательной власти, не менее половины членов которой составляют судьи, избранные своими коллегами в соответствии с правилами, гарантирующими самое широкое представительство³⁸.

Конституционный Суд РФ Постановлением от 25 января 2001 г. № 1-П признал не противоречащим Конституции РФ положение, содержащееся в п. 2 ст. 1070 ГК РФ, согласно которому вред, причиненный при осуществлении правосудия, возмещается в случае, если вина судьи установлена приговором суда, вступившим в законную силу, поскольку на основании этого положения подлежит возмещению государством вред, причиненный при осуществлении правосудия посредством гражданского судопроизводства в результате принятия незаконных судебных актов, разрешающих спор по существу³⁹.

В научной литературе также отмечается, что небрежность, некомпетентность, самонадеянность, беспечность судьи, приведшие к судебной ошибке, нарушение сроков судебного разбирательства и т.д., причинившие вред конкретным людям, должны рассматриваться как нарушение права на справедливое судебное разбирательство, что предполагает необходимость компенсации пострадавшим лицам⁴⁰. Так, в соответствии с Федеральным законом «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» граждане при нарушении их права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в разумный срок могут обратиться в суд, арбитражный суд с заявлением о присуждении компенсации за такое нарушение⁴¹.

В связи с возникшей необходимостью «привести всех судей к единому статусу»⁴² Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ

³⁸ См.: *Клеандров М. И.* Статус судьи : правовой и смежные компоненты. С. 153.

³⁹ См.: По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Богданова, А. Б. Зернова, С. И. Кальянова и Н. В. Труханова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2001 г. № 1-П // Рос. газ. 2001. 13 февр.

⁴⁰ См.: *Казанцев В.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный действиями судьи // Рос. юстиция. 2002. № 2. С. 13.

⁴¹ См.: О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : федер. закон от 30 апреля 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18. Ст. 2144.

⁴² См.: *Козак Д. Н.* Суд в современном мире : проблемы и перспективы // Рос. судья. 2006. № 10. С. 7–8.

«О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» была вновь введена административная ответственность судей. При этом особый интерес вызывает исследование М. И. Клеандрова об отсутствии в практике случаев привлечения судей к административной ответственности⁴³. Вместе с тем в литературе указывается, что практики применения административной ответственности просто нет, поскольку законодатель установил слишком сложный порядок привлечения судей к ней. Кроме того, не определены давностные сроки привлечения к ответственности⁴⁴, не ясен субъектный состав органов и лиц, возбуждающих производство по проступкам судей, не урегулировано содержание процедур привлечения к административной ответственности⁴⁵.

Дисциплинарная ответственность судей регулируется ст. 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», в которой указывается, что дисциплинарное взыскание может быть наложено за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм закона о статусе судей или положений Кодекса судейской этики). За совершение дисциплинарного проступка на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и досрочного прекращения полномочий судьи. По мнению И. Л. Черкашиной, действующий механизм привлечения к дисциплинарной ответственности достаточно эффективен, поскольку предусмотренная решениями квалификационных коллегий ответственность для судей имеет серьезные последствия⁴⁶.

Однако, по мнению Ш. А. Кудашева, явно недостаточна нормативная регламентация понятий «правонарушение», «дисциплинарный проступок» для объективного решения вопроса о привлечении судьи к ответственности. Не восполняет пробел в обычном понимании нормативно-регулируемого ответственности и закрепление в ст. 3 «Требования, предъявляемые к судье» Закона «О статусе судей в Российской Федерации» некоторых запретов и стандартов должного поведения, а также указание в ч. 5 ст. 8.1 данного Закона о том, что судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в случае непредставления или недостоверности сведений о доходах⁴⁷.

120 По смыслу Постановления Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 19-П не предполагается, что привлечение судьи к дисципли-

⁴³ См.: Клеандров М. И. Статус судьи : правовой и смежные компоненты. С. 155.

⁴⁴ См.: Колесников Е. В., Селезнева Н. М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2006. № 3. С. 29.

⁴⁵ См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей : за и против // Рос. юстиция. 2001. № 11. С. 25.

⁴⁶ См.: Черкашина И. Л. Судейская этика : частное мнение по нечастным вопросам // Рос. судья. 2011. № 4. С. 35.

⁴⁷ См.: Кудашев Ш. А. Ответственность судей : необходимость нормативной регламентации // Мировой судья. 2009. № 12. С. 5.

нарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий можно применять за судебную ошибку, если судья действовал в рамках судейского усмотрения и не допустил грубого нарушения норм материального или процессуального права⁴⁸.

Как пояснил Конституционный Суд РФ, законодатель, по сути, выделяет два вида судебных ошибок. К первому виду относятся неумышленные ошибки ординарного характера. Речь идет о тех из них, которые являются следствием в том числе неверной оценки доказательств по делу либо неправильного применения нормы права. Если такие нарушения закона не носят систематический характер, не обусловлены намеренным отступлением от морально-этических норм и не дискредитируют судебную власть, они не могут расцениваться как проявление недобросовестного отношения судьи к своим обязанностям. Соответственно подобные нарушения не являются основанием для применения указанной ответственности.

Таким основанием признается второй вид судебных ошибок – тех, которые являются следствием некомпетентности или небрежности судьи, т.е. недобросовестного исполнения им функции по отправлению правосудия, которое приводит к искажению принципов судопроизводства и грубому нарушению прав участников процесса. Подобные нарушения могут являться основанием для применения к судье дисциплинарной ответственности как за однократное грубое нарушение, так и за систематические нарушения. При этом последние могут и не носить характера грубых, но в совокупности давать основания для вывода о явной недобросовестности или профессиональной некомпетентности судьи.

Конституционное закрепление (в ч. 2 ст. 122 Конституции РФ) положения о невозможности привлечения судьи к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом, т.е. выведение на конституционный уровень судейского иммунитета и уголовной ответственности судей как вида юридической ответственности по отношению к иным ее видам, обусловлено тем, что уголовная ответственность наступает за совершение преступлений. Судья как человек и как ответственное должностное лицо в принципе может быть привлечен к уголовной ответственности по широкому спектру составов уголовно наказуемых деяний. Вместе с тем Уголовным кодексом РФ предусмотрена уголовная ответственность судей за совершение ими уголовно наказуемых деяний при осуществлении правосудия (ст. 305 УК РФ).

Обозначенные в данной статье особенности правового статуса судей, осуществляющих административное правосудие, взаимосвязаны и тре-

⁴⁸ По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А. В. Матюшенко : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 19-П // Рос. газ. 2011. 3 авг.

буют комплексного анализа. Уяснение структуры и элементов правового статуса направлено на решение задач по соблюдению и обеспечению прав и законных интересов граждан, совершенствованию административного правосудия и развитию законодательства об административном судопроизводстве.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Уткин Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: dut@mail.ru

Тел.: 8-910-349-70-88

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh branch)

Utkin D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: dut@mail.ru

Tel.: 8-910-349-70-88