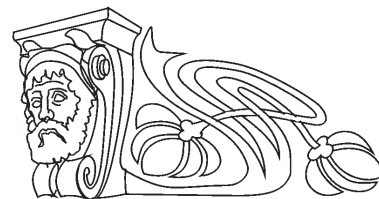




УДК 342.56

ОГРАНИЧЕНИЯ И ЗАПРЕТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ СУДЬИ

А. Н. Бушкарёв



Бушкарёв Андрей Николаевич, аспирант кафедры конституционного и международного права, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, ya.wds05@yandex.ru

Введение. В статье рассматриваются предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации требования к судьям, а также к кандидатам на должность судьи. Подобные требования по своей сути представляют систему ограничений конституционных прав человека и гражданина.

Теоретический анализ. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что требования, предъявляемые к судье, представляют собой запреты, связанные с приобретением правового статуса судьи, а требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, – ограничения. **Эмпирический анализ,** заключающийся в анализе правоприменительной и, в частности, судебной практики, позволил сделать вывод, что ограничения должны распространяться не только на кандидатов в судьи, но и на действующих судей, а также судей в отставке. Иными словами, несоблюдение ограничений должно рассматриваться как основание не только для отказа в назначении на должность, но и для освобождения от должности судьи. **Результаты.** Проведенное исследование позволяет сделать вывод, о необходимости ввести в Закон о статусе судей общепринятые в законодательстве о противодействии коррупции термины ограничения и запреты, связанные с осуществлением определенных видов публичной профессиональной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные механизмы, судебная власть, правовой статус судьи, ограничения, запреты.

DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-1-117-121

Введение

В юридической доктрине под ограничениями прав принято понимать изъятия из конституционного статуса человека и гражданина [1, с. 256; 2, с. 172–221], нормативное сужение круга возможностей субъекта права [3, с. 7; 4, с. 9], законодательно определенные стеснения правомочий субъекта [5, с. 36]. Ю. Н. Андреев отмечает, что «ограничение прав – это установление границ (пределов) их реализации и осуществления, предусмотренных законом в публичных и частных интересах, сдерживающих (стесняющих) полномочия правообладателей с помощью ограничительных мер (запретов, обязываний, приостановления и т.п.) с целью гармоничного сочетания общественных, государственных и частных интересов» [6, с. 31].

По мнению А. В. Малько, «правовое ограничение – это установленные в праве границы,

в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц» [7, с. 91]. При этом ученый полагает, что при невыполнении запретами и обязываниями своей функциональной роли в действие вступают другие ограничивающие инструменты – меры защиты (как первичная реакция на факт отклонения от должного поведения, заключающаяся в принуждении обязанного лица выполнить обязанности в соответствии с законом или договором) и меры ответственности, предусматривающие обязанности претерпевать различного рода лишения за те или иные правонарушения [7, с. 107].

Теоретический анализ

Подобная точка зрения, вполне логичная и общепринятая в юридической доктрине, тем не менее, нуждается в определенной коррекции в отношении ограничений и запретов, связанных с выполнением публично значимой профессиональной деятельности, обусловленной реализацией государственно-властных полномочий. Как отмечается в специальной литературе, сводить дисциплинарное принуждение только к дисциплинарной ответственности нельзя. В отечественной доктрине административного права помимо дисциплинарных взысканий среди дисциплинарно-принудительных мер выделяют меры дисциплинарного пресечения [8, с. 24–25; 9], дисциплинарного дестимулирования [10, с. 236] и некоторые другие.

Так, например, С. Е. Чаннов, рассматривая ограничения и запреты, установленные действующим законодательством в отношении государственных и муниципальных служащих, отмечает, что система мер дисциплинарного принуждения, направленных на прекращение служебных отношений, должна иметь под собой презумпцию нелояльности государственного или муниципального служащего, не исполнившего должным образом свою служебную обязанность, нарушившего ограничение или запрет [11, с. 15].

В. А. Козбаненко полагает, что правовые ограничения представляют собой установленные законом пределы, выйти за которые нельзя, но в которых могут совершаться любые действия либо только те, которые предписаны, а все остальные (т.е. непредписанные) запре-



щены. Правовые запреты, с его точки зрения, устанавливаются нормами права и выражаются в категоричной форме посредством возложения прямой юридической обязанности не совершать каких-либо действий в условиях, предусмотренных правовой нормой [12, с. 94].

В современном понимании система ограничений и запретов, связанных с исполнением полномочий органов государственной власти, возникла с принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Ограничения и запреты позиционировались данным законом как особый элемент правового статуса государственных гражданских служащих. В дальнейшем, с принятием Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», они были распространены и на иные виды публичной профессиональной деятельности.

В Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон о статусе судей) [13] указанные положения были включены в виде требований, предъявляемых к судье (ст. 3), и требований, предъявляемых к кандидатам на должность судьи (ст. 4). Даже поверхностный анализ показывает, что в первую группу входят запреты, связанные с приобретением правового статуса судьи, а во вторую – ограничения. Вместе с тем ограничения должны распространяться не только на кандидатов в судьи, но и на действующих судей, а также судей в отставке. Иными словами, несоблюдение ограничений должно рассматриваться как основание не только для отказа в назначении на должность, но и для освобождения от должности судьи.

Чтобы учесть этот аспект, законодатель предусмотрел соответствующие основания прекращения полномочий судьи в ст. 14 Закона о статусе судей. Однако формулировки указанных оснований не всегда корреспондируют ограничениям, установленным в ст. 4 (требованиям к кандидатам на должность судьи). Так, например, одним из обстоятельств, при наличии которого кандидату должно быть отказано в назначении на должность судьи, является наличие судимости (в том числе снятой или погашенной) либо факта уголовного преследования, которое было прекращено по реабилитирующим основаниям. Тогда как согласно п. 8 ч. 1 ст. 14 полномочия судьи прекращаются в связи со вступлением в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера. Другими словами, факт уголовного преследования не рассматривается как императивное основание для освобождения от должности судьи.

Разумеется, совершение судьей уголовного преступления само по себе может рассматриваться как дисциплинарный проступок во внеслужебной деятельности, несовместимый с высоким званием судьи. В этом случае дисциплинарная коллегия судей может принять решение о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи. Так, например, помощник заместителя председателя Десятого арбитражного апелляционного суда кандидат юридических наук Е. А. Артемьева полагает, что несоблюдение административно-правовых запретов и ограничений, связанных с реализацией статуса судьи, образует состав дисциплинарного проступка, за совершение которого предусмотрена дисциплинарная ответственность в виде предупреждения или досрочного прекращения полномочий [14, с. 138].

Однако, во-первых, применение дисциплинарного взыскания основано на диспозитивных, а не императивных нормах, т.е. всегда существует субъективный фактор. Во-вторых, прекращение уголовного дела даже по реабилитирующим основаниям не дает возможности установить факт вины субъекта преступления. Наконец, в-третьих, решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания не может быть принято по истечении шести месяцев со дня выявления дисциплинарного проступка и по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. Тогда как нарушение ограничений не имеет срока давности.

Эмпирический анализ

Проиллюстрируем вышесказанное на конкретном Решении Верховного Суда РФ от 23.03.2011 № ГКПИ11-214 [15]. Т. В. Нестерова с 1987 г. работала в должности судьи районного суда, 27 сентября 2007 г. ее полномочия судьи были прекращены на основании пп. 1 п. 1 ст. 14 Закона о статусе судей согласно письменному заявлению об отставке.

Решением квалификационной коллегии судей от 11 ноября 2010 г. прекращена отставка судьи Т. В. Нестеровой в связи с тем, что в отношении нее 24 декабря 2009 г. было возбуждено уголовное дело по четырем эпизодам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 305 Уголовного кодекса Российской Федерации (вынесение судьей заведомо неправосудного решения), в последующем по трем эпизодам уголовное преследование прекращено по реабилитирующим основаниям (истечение срока давности привлечения к уголовной ответственности). Не согласившись с данным решением, Т. В. Нестерова оспорила его в Верховном Суде Российской Федерации.



Верховным Судом РФ было установлено, что постановлением старшего следователя отдела по расследованию особо важных дел следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации от 31 мая 2010 г. уголовное преследование в отношении Т. В. Нестеровой было частично прекращено с исключением из предъявленного обвинения трех эпизодов (от 11 февраля, 5 и 26 марта 2004 г.) по основанию, предусмотренному п. 3 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса РФ и п. «б» ч. 1 ст. 78 Уголовного кодекса РФ, в связи с истечением срока давности уголовного преследования, т.е. по нереабилитирующему основанию. Против частичного прекращения уголовного дела (уголовного преследования) по данному основанию Т. В. Нестерова не возражала.

При этом суд пришел к выводу, что ссылка Т. В. Нестеровой на истечение процессуальных сроков, связанных с применением санкций, не имеет правового значения по настоящему делу. Уголовное дело в отношении нее было возбуждено после ухода в отставку и прекращено по нереабилитирующим основаниям 31 мая 2010 г. Именно с этой даты возникли обстоятельства, свидетельствующие о совершении ею действий, не совместимых со статусом судьи.

Как нам представляется, эта правовая позиция Верховного Суда расходится с буквой закона. В ст. 12.1 Закона о статусе судей прямо говорится, что решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания не может быть принято по истечении шести месяцев со дня выявления дисциплинарного проступка. Очевидно, что указанные сроки уже истекли к моменту принятия решения квалификационной коллегии судей. Кроме того, в ч. 6 ст. 12.1 содержится прямое указание, что судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности только в течение двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. Совершенно очевидно, что за правонарушение, которое было совершено более шести лет назад, на судью не может быть наложено дисциплинарное взыскание.

Подобная ситуация возникает в связи со смешением конструкций дисциплинарной ответственности и ограничений, связанных со статусом судьи. В частности, Верховный Суд в рассмотренном выше деле помимо прочего указал, что по смыслу п. 1 ст. 4 Закона о статусе судей, устанавливающего требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, не может быть судьей гражданин Российской Федерации, уголовное преследование в отношении которого прекращено по нереабилитирующим

основаниям. Это требование распространяется и на лиц, наделенных статусом судьи. Действительно, было бы вполне логично, если бы данное обстоятельство распространялось не только на кандидатов в судьи, но и на действующих судей, однако буквальное толкование Закона не позволяет сделать такой вывод.

То же касается и некоторых иных требований к кандидатам в судьи. Например, не может претендовать на замещение должности судьи гражданин, состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. Между тем в качестве основания прекращения полномочий судьи, согласно Закону, может быть лишь вступление в законную силу судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера. Более того, если гражданин, замещающий должность судьи, будет поставлен на учет в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств, это нельзя рассматривать как дисциплинарный проступок, поскольку в ряде случаев невозможно установить наличие его вины в этом.

Результаты

Как нам представляется, для того чтобы элиминировать указанные проблемные аспекты в данной сфере, необходимо ввести в Закон о статусе судей общепринятые в законодательстве о противодействии коррупции термины ограничения и запреты, связанные с осуществлением определенных видов публичной профессиональной деятельности. О необходимости данного шага свидетельствует и практика Верховного Суда Российской Федерации. Так, например, в своем Решении от 15.12.2006 № ГКПИ06-1473 Суд прямо указал, что требования, предъявляемые к судьям, по своей правовой природе являются ограничениями, установленными нормами Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Список литературы

1. *Эбзеев Б. С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. 384 с.
2. *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997. 304 с.
3. *Беломестных Л. Л.* Ограничение прав и свобод человека и гражданина (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 20 с.



4. Троицкая А. А. Конституционно-правовые пределы и ограничения свободы личности и публичной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 24 с.
5. Снежко О. А. Пределы законодательных ограничений социальных прав // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2011. № 2 (81). С. 34–46.
6. Андреев Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб., 2011. 400 с.
7. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. 250 с.
8. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1986. 128 с.
9. Буравлев Ю. М. Проблемы правового регулирования дисциплинарного принуждения в системе государственной службы России // Юридический мир. 2008. № 10 (142). С. 56–58.
10. Тимошенко И. В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс). Ростов н/Д, 2007. 350 с.
11. Чаннов С. Е. Дисциплинарное принуждение как средство обеспечения служебных правоотношений : современное состояние и перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 13–18.
12. Козбаненко В. А. Правовой статус государственных гражданских служащих : структура и содержание. М., 2003. 156 с.
13. О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 28.12.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 1 (ч. 1), ст. 46.
14. Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8 (200). С. 137–144.
15. Решение Верховного Суда РФ от 23.03.2011 № ГКПИ11-214. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Образец для цитирования:

Бушкарев А. Н. Ограничения и запреты, связанные с осуществлением полномочий судьи // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18, вып. 1. С. 117–121. DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-1-117-121.

The Restrictions and the Bans Connected with Implementation of Powers of the Judge

A. N. Bushkarev

Andrey N. Bushkarev, ORCID 0000-0002-1396-0671, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25, Sobornaya Str., Saratov, 410031, Russia, ya.wds05@yandex.ru

Introduction. In article the requirements to judges and also to candidates for the judge's position provided by the current legislation of the Russian Federation are considered. Similar requirements inherently represent the system of restrictions of constitutional rights of the person and citizen. **Theoretical analysis.** The analysis of the current legislation allows to draw a conclusion that requirements imposed to the judge represent the bans connected with acquisition of legal status of the judge, and requirements imposed to candidates for the judge's position – restrictions. **Empirical analysis** consisting in the analysis law-enforcement and, in particular, jurisprudence has allowed to draw a conclusion that restrictions have to extend not only to candidates for judges, but also to effective judges and also judges in resignation. In other words, not observance of restrictions has to be considered not only as the basis for refusal in appointment to the post, but also as the basis of dismissal of the judge. **Results.** The conducted research allows to draw a conclusion, on need to enter into the Law on the status of judges the standard terms of restriction and the bans in the legislation on anti-corruption connected with implementation of certain types of public professional activity.

Key words: corruption, anti-corruption mechanisms, judicial authority, legal status of the judge, restriction, bans.

References

1. Ebzeev B. S. *Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitutsionnye obiazannosti* [The personality and the state in Russia: mutual responsibility and constitutional duties]. Moscow, 2007. 384 p. (in Russian).
2. Voevodin L. D. *Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii* [The legal status of the personality in Russia. Education guidance]. Moscow, 1997. 304 p. (in Russian).
3. Belomestnykh L. L. *Ogranichenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina (teoreticheskiy aspekt)* [Restriction of the rights and freedoms of the person and citizen (theoretical aspect)]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2003. 20 p. (in Russian).
4. Troickaya A. A. *Konstitutsionno-pravovye predely i ogranicheniya svobody lichnosti i publichnoy vlasti* [Constitutional and legal limits and restrictions of personal freedom and public power]. Thesis Diss. Cand. Sci. (Jur.). Moscow, 2009. 24 p. (in Russian).
5. Snezhko O. A. *Predely zakonodatel'nykh ogranicheniy sotsial'nykh prav* [Limits of legislative restrictions of the social rights]. *Sravnitel'noe Konstitutsionnoe Obozrenie*, 2011, no. 2 (81), pp. 34–46 (in Russian).
6. Andreev Yu. N. *Ogranicheniya v grazhdanskom prave Rossii* [Restrictions in civil law of Russia]. St. Petersburg, 2011. 400 p. (in Russian).
7. Mal'ko A. V. *Stimuly i ogranicheniya v prave* [Incentives and restrictions in the right]. Moscow, 2004. 250 p. (in Russian).
8. Adushkin Yu. S. *Distiplinarnoe proizvodstvo v SSSR* [Disciplinary production in the USSR. Ed. by V. M. Manokhin]. Saratov, 1986. 128 p. (in Russian).



9. Buravlev Yu. M. Problemy pravovogo regulirovaniya distsiplinarnogo prinuzhdeniya v sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossii [Problems of legal regulation of disciplinary coercion in the system of public service of Russia]. *Yuridicheskiy mir* [Legal world], 2008, no. 10 (142), pp. 56–58 (in Russian).
10. Timoshenko I. V. Administrativno-protsessual'naya deiatel'nost' (administrativnyi process) [Administrative and procedural activity (administrative process)]. Rostov on Don, 2007. 350 p. (in Russian).
11. Channov S. E. Distsiplinarnoe prinuzhdenie kak sredstvo obespecheniya sluzhebnykh pravootnosheniy: sovremennoe sostoyanie i perspektivy [Disciplinary coercion as instrument for ensuring of office legal relationship: current state and prospects]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 2012, no. 7, pp. 13–18 (in Russian).
12. Kozbanenko V. A. *Pravovoi status gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhaschikh: struktura i sodержanie* [Legal status of the public civil servants: structure and contents]. Moscow, 2003. 156 p. (in Russian).
13. On the status of judges in the Russian Federation. Law of the Russian Federation of 26.06.1992 No. 3132-1 (an edition of 28.12.2016). *Vedomosti SND i VS RF* [Gazette of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation], 1992, no. 30, art. 1792; *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2017, no. 1 (pt. 1), art. 46 (in Russian).
14. Edkova T. A. Obsuzhdenie doktriny zapretov v administrativnom prave [Discussion of the doctrine of the bans in administrative law]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2013, no. 8 (200), pp. 137–144 (in Russian).
15. The decision of the Supreme Court of the Russian Federation of 23.03.2011 No. ГКПИ11-214. *АТР «Consultant»* [electronic resource] (in Russian).

Cite this article as:

Bushkarev A. N. The Restrictions and the Bans Connected with Implementation of Powers of the Judge. *Izv. Saratov Univ. (N.S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2018, vol. 18, iss. 1, pp. 117–121 (in Russian). DOI: 10.18500/1994-2540-2018-18-1-117-121.
