

УДК 347.96

Проблемы в правовом регулировании государственной гражданской службы в судебной системе Российской Федерации

© Гусельникова Олеся Сергеевна

магистрант 3-го курса,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

E-mail: olesya.gus@mail.ru

В статье автором проведен анализ федерального и регионального законодательства, регулирующего деятельность государственных гражданских служащих, к категории которых отнесены также сотрудники аппаратов судов общей юрисдикции Российской Федерации. Освещены проблемы и противоречия такого регулирования. Имеющиеся недостатки в исследуемом правовом регулировании в значительной степени снижают как независимость и самостоятельность судебной власти, так и эффективность судебной системы в целом.

Ключевые слова: суд; судебная система; аппарат суда; государственный гражданский служащий; правовые основы.

Конституцией РФ закреплено, что Россия является правовым государством. Для построения правового государства, нацеленного, прежде всего, на защиту прав и законных интересов каждого гражданина, бесспорно необходима сильная и самостоятельная судебная власть, целью которой является отправление правосудия.

В 1991 г. Верховным Советом РСФСР была утверждена концепция судебной реформы, целью которой является формирование такой судебной власти, которая будет способна выполнять роль, возлагаемую на эту ветвь власти в правовом государстве [1].

Указанная концепция провозглашает в качестве гаранта законности и справедливости в обществе независимый суд, который призван выполнять в государстве ту же роль, что и совесть у человека. Судебная власть должна обеспечить защиту прав граждан и права в целом от любых правонарушающих действий и решений, от кого бы они ни исходили, в том числе от должностных лиц, обладающих властными полномочиями и от государства в целом, и тем самым обеспечить господство права.

Идеи Концепции нашли официальное оформление сначала в Законе РФ «О статусе судей в РФ» (1992 г.), а затем в Конституции РФ 1993 г., на базе которой начало формироваться новое законодательство и был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» (1996 г.)

В законе о судебной системе закреплена важная роль аппарата суда как структурного подразделения, главной функцией которого является обеспечение работы суда.

Поскольку суды, входящие в российскую судебную систему, отнесены Конституцией Российской Федерации к числу федеральных органов государственной власти, следовательно, работники аппарата суда наделены статусом государственных служащих.

Вопрос о структуре государственной службы в России и о ее правовом положении в государстве активно обсуждался в первой половине 90-х гг. Результатом проделанной работы явился Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», который вступил в законную силу 31 июля 1995 г. Однако, предложенная организационная модель государственной службы на практике показала свое несовершенство, поскольку не смогла отвечать потребностям быстро развивающегося и изменяющегося Российского государства. Необходимость очередных изменений была очевидна.

Для решения назревших задач 15 августа 2001 г. Президент РФ утвердил Концепцию реформирования государственной службы, которая является составной частью административной реформы.

В Указе от 19 ноября 2002 г. № 1336 Президент РФ определил основные направления реформирования. Наряду с задачами материально-технического и организационного характера президент в первую очередь указал о необходимости создания комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации [2].

В продолжение наметившейся реформы на уровне субъектов также были приняты идентичные программы по изменению государственной службы субъектов Российской Федерации.

В рамках этой программы для разрешения актуальных вопросов организации и функционирования государственной службы в России за период с 2003 по 2005 гг. были приняты два базовых федеральных закона и целый ряд подзаконных актов.

Основы организации государственной службы Российской Федерации были заложены Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [3].

Указанный закон определяет, что гражданин, проходя государственную гражданскую службу, осуществляет такую профессиональную деятельность, которая призвана обеспечить исполнение полномочий государства и его субъектов, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

Согласно этому закону в систему государственной службы включены: государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов.

К государственной гражданской службе законодатель относит вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Россий-

ской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, выделяя при этом федеральную и службу субъекта РФ.

Согласно вышеназванному закону реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы (ч. 2 ст. 3).

Таким образом, базовый федеральный закон о системе государственной службы, а также федеральные законы о видах государственной службы в совокупности должны образовать единую систему правового регулирования государственной службы, позволяющую также учитывать и специфику отдельных ее элементов.

В силу п. 4 ст. 10 этого же Федерального закона правовое положение (статус) федерального государственного служащего, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

В развитие названного положения закона в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4].

С учетом того, что в систему государственной службы включены, как отмечено выше, государственная гражданская служба, военная служба и государственная служба иных видов, можно сделать вывод, что законодатель ставит вопрос принадлежности к виду государственной службы в зависимости от принадлежности органа государственной власти к определенному виду органов, при этом конкретное указание на органы судебной власти в законе отсутствует. Работники аппарата суда отнесены к государственным гражданским служащим наряду с работниками органов исполнительной власти.

Соглашаясь с точкой зрения А. О. Хориноева (председатель Верховного Суда Республики Бурятия в почетной отставке), следует отметить, что действующее законодательство главным образом ориентировано на потребности системы органов исполнительной власти, а интересы и особенности деятельности служащих аппарата суда не учитываются [13, с. 26].

Вместе с тем судебная система существенно отличается от органов, входящих в систему органов исполнительной власти, что соответствует требованиям ст. 10 Конституции РФ о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

«Сложившаяся ситуация является противоречивой, не отвечающей принципу единства судебной системы, частью которой, как известно, является и аппарат суда, поскольку его работники в результате такого разделения фактически не образуют с судом единой системы и отделены от суда» [14, с. 246].

Однако, до настоящего времени федеральный закон, регламентирующий вопросы организации и прохождения государственной службы в судебной системе не принят, несмотря на имеющее место предложение о принятии именно такого закона.

Кроме того, судебная система общей юрисдикции состоит из федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации (мировые судьи). В связи с этим идет разделение правового регулирования статуса государственных служащих судебной системы на два уровня: федеральный и уровень субъекта РФ.

На государственных служащих аппаратов федеральных судов распространяются нормы федерального закона о государственной гражданской службе, а на государственных служащих аппаратов мировых судей субъектов Российской Федерации — нормы соответствующих законов субъекта Российской Федерации [5].

Вместе с тем должностные обязанности по обеспечению деятельности судов обоих уровней, и федерального, и регионального, возложенные на государственных служащих судебной системы, независимо от уровня суда, являются одинаковыми. И предъявляемые к этим государственным служащим требования по исполнению должностных обязанностей также схожи.

Вместе с тем налицо очередное законодательное противоречие. Так, согласно Федеральному закону «О мировых судьях в Российской Федерации» аппарат мирового судьи, являясь его структурным подразделением, призван обеспечивать работу мирового судьи при отправлении правосудия [5]. Следовательно, на федеральном уровне заложены правовые основы деятельности аппарата мирового судьи, определено его предназначение, которые не могут быть изменены на уровне субъекта.

Однако, законы субъектов Российской Федерации включают аппараты мировых судей в штат исполнительного органа государственной власти, осуществляющего полномочия по организационному, материально-техническому и финансовому обеспечению деятельности мировых судей.

Такое стало возможным в результате того, что на основании этого же федерального закона законодатель субъекта имеет право определять структуру и штатное расписание аппарата мирового судьи.

Указанная проблема была предметом рассмотрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ 12 апреля 2006 г. По результатам рассмотрения была признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей правовая норма ч. 3 ст. 10 Закона Республики Хакасия, где предусмотрено, что аппарат мирового судьи обеспечивает его работу и входит в состав Управления по обеспечению деятельности мировых судей Республики Хакасия. При этом суд пришел к выводу о том, что органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации принадлежит право осуществления материально-технического обеспечения деятельности мировых судей в порядке, установленном за-

коном субъекта Российской Федерации. Следовательно, наделив Управление по обеспечению деятельности мировых судей Республики Хакасия полномочиями по организационно-правовому и кадровому обеспечению деятельности мировых судей в Республике Хакасия, субъект Российской Федерации вышел за пределы своей компетенции [6].

Несмотря на эту правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации законодательные и исполнительные органы других субъектов Российской Федерации не принимают меры к устранению аналогичных нарушений пределов своей компетенции.

Так, абзацем 2 п. 1 ст. 12 Закона Республики Бурятия от 24 августа 1999 г. «О мировых судьях в Республике Бурятия», введенного в действие только 9 июля 2018 г., установлено, что руководство деятельностью аппарата мирового судьи осуществляет мировой судья соответствующего судебного участка [7].

Несмотря на это законодательное установление, Постановлением Правительства Республики Бурятия от 25 ноября 2011 г. № 610 «Об утверждении положения об управлении по обеспечению деятельности мировых судей в Республике Бурятия» работники аппарата мировых судей Республики Бурятия включены в структуру Управления по обеспечению деятельности мировых судей Республики Бурятия, являющегося исполнителем государственной власти Республики Бурятия [8].

Такая же ситуация наблюдается и в других субъектах Российской Федерации. Например, согласно Постановлению Правительства Иркутской области от 30 декабря 2015 г. № 690-пп «Об агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области и о внесении изменений в отдельные постановления Правительства Иркутской области» работники аппарата мировых судей являются также работниками агентства по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области [9].

Аналогичная ситуация наблюдается и в Кемеровской области, где согласно п. 3 ст. 11 Закона Кемеровской области от 27 ноября 2000 г. № 85-ОЗ «О мировых судьях в Кемеровской области» работники аппарата мирового судьи включены в штат уполномоченного органа исполнительной власти, а руководство деятельностью аппарата мирового судьи осуществляет мировой судья соответствующего участка [10].

Приведенные в качестве примера правовые нормы еще раз свидетельствуют о необоснованном отождествлении работника аппарата суда с государственным служащим органов исполнительной власти, что, конечно же, не позволяет учитывать особенности работы государственного служащего в судебной системе.

Регулирование деятельности аппарата мирового судьи не должно противоречить тем правовым основам, которые заложены в Федеральном конституционном законе «О судебной системе в Российской Федерации», поскольку мировой судья является частью единой судебной системы Российской Федерации.

Исходя из конституционного принципа самостоятельности и независимости всех ветвей власти, в том числе и судебной, нельзя согласиться с тем положением, что работники аппарата мирового судьи включены в структуру органа исполнительной власти, подчиняясь при этом мировому судье.

Имеются проблемы и в регулировании взаимоотношений аппарата мирового судьи с самим мировым судьей. Круг полномочий мирового судьи как руководителя суда своего судебного участка по отношению к работникам своего аппарата законодательно не закреплён. Требуется решение этого вопроса именно на федеральном уровне, чтобы способствовать обеспечению единства судебной системы, а также устранить возникшие различия в определении субъектами РФ полномочий мирового судьи по отношению к своему аппарату.

Следует остановиться и на том, что установленные законодателем нормы о заключении с помощниками срочного служебного контракта, ограниченного сроком полномочий руководителя, в отношении помощников судей представляются не совсем справедливыми.

Эта норма, главным образом, ориентирована на потребности органа исполнительной власти, где деятельность руководителей носит политический окрас, связана с выбором определенного курса действий и, естественно, требует не только компетентности, но и единомыслия от помощника. Соответственно прекращение полномочий политического руководства не может не повлиять на исполнение полномочий помощника.

Однако, судьи, занимая государственные должности Российской Федерации или субъекта Российской Федерации не осуществляют политические функции. Их функция — осуществление правосудия. В своей деятельности судьи независимы, подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону, руководствуются только законом и собственным правосознанием.

В отличие от органов исполнительной власти смена судьи не влечет изменение задач, связанных с осуществлением правосудия, не влияет на характер работы, соответственно прекращение деятельности помощника по данному основанию нельзя считать оправданным.

Необходимость законодательного установления статуса работников аппаратов судов регулярно обсуждается органами судейского сообщества.

Так 19 мая 2014г. Президиум Совета судей Российской Федерации, заслушав и обсудив доклад начальника Главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации Голошумова Е. В. «О ходе подготовки проекта федерального закона о введении судебной службы как отдельного вида государственной службы и об оплате труда федеральных государственных служащих федеральных судов и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации», отметил важную роль государственного служащего аппарата суда в осу-

ществлении судопроизводства в связи с вовлечением в процесс осуществления правосудия, начиная от приема заявления и заканчивая выдачей исполнительного листа [11].

15 ноября 2016 г. было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 49 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации».

Этот закон направлен на установление статуса не просто государственного гражданского служащего в судебной системе, а именно государственного судебного служащего. Предусмотренными в проекте требованиями, гарантиями, мерами материального обеспечения предполагается не только повысить ответственность служащих судебной службы и улучшить организацию деятельности аппаратов судов, но и поднять престиж судебной службы, тем самым сохранить имеющийся кадровый потенциал и привлечь новых квалифицированных специалистов, что будет способствовать качеству отправления правосудия [12].

Однако, 13 февраля 2017 г. Правительством РФ была отклонена инициатива Верховного Суда РФ о введении государственной судебной службы со ссылкой на недостаточность обоснований, подтверждающих специфику служебной деятельности в судебных органах, обуславливающих необходимость выделения в самостоятельный вид государственной судебной службы из государственной гражданской службы.

Поднятые проблемные вопросы освещают серьезные недостатки в правовом регулировании государственной гражданской службы в судебной системе Российской Федерации. При этом наличие указанных недостатков в значительной степени снижает как независимость и самостоятельность судебной власти, так и эффективность судебной системы в целом. Сегодня благодаря уже принятым судебным актам можно говорить о реальной самостоятельности судебной ветви власти. Однако, создание самостоятельного вида государственной судебной службы необходимо и для установления поистине полного равноправия ветвей власти, а также достижения судами по-настоящему безусловной независимости [15].

Литература

1. О Концепции судебной реформы в РСФСР: постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.
2. О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)»: указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Российская газета. 2002. 23 нояб.
3. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 г.) // Российская газета. 2003. № 104. 31 мая.

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018 г.) // Российская газета. 2004. № 162. 31 июля.

5. О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 18.04.2018 г.) // Российская газета. 1998. № 242. 22 дек.

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2006 г. № 55-Г06-1 // Документ официально опубликован не был.

7. О мировых судьях в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 24 августа 1999 г. № 240-П (ред. от 9 июля 2018 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. 1999. № 3.

8. Об утверждении положения об управлении по обеспечению деятельности мировых судей в Республике Бурятия: постановление Правительства Республики Бурятия от 25 ноября 2011 г. № 610 (ред. от 31.03.2017) // Бурятия. 2011. № 222. 30 нояб.

9. Об агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области и о внесении изменений в отдельные постановления Правительства Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 30 декабря 2015 г. № 690-пп (ред. от 05.06.2018 г.) // Областная. 2016. № 2. 15 янв.

10. О мировых судьях в Кемеровской области: закон Кемеровской области от 27 ноября 2000 г. № 85-ОЗ (ред. от 13 июля 2018 г.) // Кузбасс. 2000. № 243. 27 дек.

11. О ходе подготовки проекта федерального закона о введении судебной службы как отдельного вида государственной службы и об оплате труда федеральных государственных служащих федеральных судов и системы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: постановление Президиума Совета судей РФ от 19 мая 2014 г. № 398 // Документ официально опубликован не был.

12. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О государственной судебной службе Российской Федерации»: постановление пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 г. № 49 // Документ официально опубликован не был.

13. Хориноев А. О. Организационно-правовые проблемы государственной службы в аппаратах судов общей юрисдикции: дис. ... канд. юр. наук. М., 2005.

14. Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2001.

15. Локтев С. В. Необходимость образования судебной службы // Мировой судья. 2016. № 3. С. 14–18.

PROBLEMS IN THE LEGAL REGULATION OF THE STATE CIVIL SERVICE
IN THE COURT SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Guselnikova Olesya Sergeevna

Cand. For a Master`s Degree,

Buryat State University named after Dorji Banzarov

Russia, 670000, Ulan-Ude, St. Sukhe-Batora, 6

E-mail: olesya.gus@mail.ru

In the article, the author analyzed the federal and regional legislation regulating the activities of civil servants, the category of which also includes employees of the courts of general jurisdiction of the Russian Federation. The problems and contradictions of such regulation are highlighted. The existing deficiencies in the studied legal regulation significantly reduce both the independence and independence of the judiciary, and the effectiveness of the judicial system as a whole.

Keywords: court; judicial system; court apparatus; civil servant; legal basis.