

УДК 342.9

СУДЕБНАЯ СЛУЖБА: ПЕРСПЕКТИВЫ, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Т. А. Матвеева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 апреля 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена проблемам реализации судебной реформы. Рассматриваются вопросы, связанные с реорганизацией аппарата судов, деятельностью помощников судей.*

Ключевые слова: *государственная служба, судебная реформа, помощник судьи, аппарат суда, судопроизводство, законодательство.*

Abstract: *the article is devoted problems of implementation of the judicial reform. The issues related to the reorganization of the courts, the activities of assistant judges.*

Key words: *public service, judicial reform, the assistant judge of the court, litigation, legislation.*

Государственная служба как важнейший институт государственного управления постоянно находится в сфере внимания политиков, юристов, широкой общественности. Однако подобное внимание объясняется не только высокой значимостью государственной службы, но, к сожалению, еще и тем фактом, что действующая система государственных органов, организация и правовое регулирование государственной службы не обеспечивают эффективного функционирования государства, выполнения социальных запросов общества. Как отмечает Ю. Н. Стариков: «...современная административно-правовая политика в России обязательно связывается с общей правовой политикой...»¹. Не случайно более десяти лет назад в стране началась административная реформа, имеющая своей целью в том числе модернизацию государственной службы. Необходимость дальнейшего совершенствования государственной службы связана с острой потребностью современного общества в усилении антикоррупционной борьбы в аппарате государственных служащих; снижении уровня социальной напряженности между гражданами и государственными органами, основанной на региональных конфликтах; повышении уровня

¹ Стариков Ю. Н. Модернизирующий потенциал Конституции Российской Федерации в сфере административно-правового регулирования : от политики к реальным преобразованиям // Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны. Воронеж, 2014. Вып. 9. С. 226.

доверия граждан к государству в целом и отдельным его органам, службам, должностным лицам.

Особую актуальность в настоящее время приобретает проблема легитимности взаимоотношений государства и гражданского общества. Проводимые в стране социологические опросы показывают неоднозначное восприятие населением тех или иных мер государства, направленных на реализацию экономических, политических, социальных реформ, эффективности деятельности государственных органов.

По данным ВЦИОМ², в 2015 г. уровень позитивной оценки населением деятельности государственных структур представляет следующую картину. Лидирующее место занимают Вооруженные силы России, действия которых поддерживает 83 % россиян. Поддерживают работу правоохранительных органов 54 % опрошенных граждан; а работу судебных органов – 41–42 % респондентов.

Указанные данные свидетельствуют о том, что, во-первых, судебная система государства в наименьшей степени отвечает признаку легитимации, с точки зрения гражданского общества по сравнению с Вооруженными силами и правоохранительными органами; во-вторых, судебная система требует оперативного реформирования в силу имеющихся объективных и субъективных недостатков, не позволяющих ей функционировать качественно, эффективно, отвечая интересам общества и государства.

Реформирование судебной системы это комплексная, многогранная, конституционно ориентированная задача, решение которой возможно только на основе глубокого научного анализа отечественного законодательства, правовых традиций, национального менталитета, адекватного соотношения всех видов социальных норм, опыта зарубежного законодательства, а также экономических возможностей государства.

Необходимость продолжения судебной реформы в Российской Федерации подтверждают не только данные опросов граждан, но и возрастающее число исков, подаваемых в суды физическими и юридическими лицами. Увеличение рабочей нагрузки напрямую отражается на реальных сроках рассмотрения судами дел, которые нередко выходят за рамки процессуальных сроков. Так, Президент РФ В. В. Путин в речи на VIII Всероссийском съезде судей отмечал, что нагрузки на судей продолжают возрастать, «ненормально, конечно, взваливать на судью такой колоссальный объем работы. От этого, безусловно, страдает и качество судебных решений»³. В постановлении VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» приведены данные: «...судебная нагрузка в 2008–2011 годах составляла в среднем около пятидесяти дел в месяц на судью, в некоторых случаях она превышала сто

² URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/12/24/622484-vtsiom-armiyu-podderzhke-naseleniya>

³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17158>

дел, при научно обоснованной нагрузке в пятнадцать-двадцать дел»⁴. В тексте постановления констатировались факты обострения проблемы стабильности кадрового состава аппарата судов, а также «недопустимо низкий уровень оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих судебной системы».

Следует отметить, что увеличение числа исков в судебные органы отражается на персональной нагрузке не только каждого судьи, но и всего аппарата судов. К сожалению, в судебной системе до настоящего времени не решен вопрос об оптимизации штатного расписания судей и аппарата судов. Между тем значение аппарата суда в процессе осуществления правосудия вряд ли можно переоценить, поскольку без его деятельности вообще невозможна работа суда. Судебные органы, выполняя важнейшую государственную функцию – отправление правосудия, в значительной мере зависят от профессиональной работы аппарата суда, которая, в свою очередь, производна от квалификации его кадрового состава, мотивации работников аппарата суда выполнять на высоком уровне свои должностные обязанности.

Анализ положения дел в сфере аппаратов судов выявляет ряд проблем, связанных с низким уровнем заработной платы работников аппарата, недостаточным количеством и качеством оргтехники, недостаточной благоустроенностью помещений, где размещается аппарат, т.е. причинами объективного характера. Это отнюдь не способствует возможности формирования аппарата судов грамотными, квалифицированными кадрами, не позволяет должным образом бороться с текучестью кадров.

Учитывая сложившуюся ситуацию, органы судейского сообщества регулярно рассматривают проблемы и перспективы деятельности аппарата судов. Например, Президиум Совета судей РФ 8 февраля 2007 г. обсуждал проект указа Президента РФ «О порядке присвоения и сохранения классовых чинов юстиции и установлении месячных окладов лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, и федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции», а 15 апреля 2010 г. рассматривался и обсуждался проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»».

19 мая 2014 г., принимая во внимание специфику государственной службы в судебной системе, а также необходимость повышения ее престижа Президиум Совета судей РФ принял решение о целесообразности выделения судебной службы в отдельный вид государственной службы.

В качестве обоснования выделения судебной службы в отдельный вид государственной службы указывалось, что помощники судей и секретари судебного заседания, во-первых, являются участниками процесса

⁴ URL: http://kalmyk.arbitr.ru/sites/kalmyk.arbitr.ru/files/pdf/2013%2021%2001%20%20состоянии%20судебной%20системы_0.pdf

осуществления правосудия; во-вторых, выступают в качестве процессуальных фигур; в-третьих, на них возложены функции по реализации положений Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

28 октября 2014 г. Президиум Совета судей РФ рассмотрел проект федерального закона «О судебной службе Российской Федерации» и постановил направить его для обсуждения в Конституционный Суд РФ.

Институт помощников судей в судебной системе Российской Федерации существует более 10 лет. За этот период уже накоплен определенный объем информации об уровне эффективности работы помощников судей, организационно-кадровых вопросах и проблемах, связанных с комплектованием должностей помощников судей, о пределах компетенции и порядке прохождения государственной службы, об уровне социальной защиты этой категории служащих.

В специальной литературе, научных исследованиях даются неоднозначные оценки деятельности помощников судей и всему институту помощников в целом. Например, негативные мнения основываются на следующих доводах. Помощникам судей передали часть функций секретарей судебного заседания, т.е. если раньше с этой работой справлялся один секретарь судебного заседания, то с введением помощников судей ту же работу выполняют уже двое работников. Функции аппарата судов остались теми же; более того, с появлением компьютерной техники (повсеместное использование электронных шаблонов при оформлении процессуальной документации, отсутствие необходимости ведения кодификации законодательства и замена ее электронными базами данных) трудозатраты уменьшаются, но при этом штат аппарата суда увеличивается за счет помощников судей. Должности помощников судей нередко замещаются лицами, недостаточно квалифицированными для данной работы. Серьезной проблемой является то, что помощники судей подменяют самих судей, предварительно изучая материалы дела и подготавливая его к слушанию; они пишут также и проекты судебных решений. Судьи, в свою очередь, не всегда вникая в существо дел, только лишь подписывают подготовленные решения. При этом чем более подготовлен помощник судьи, тем меньше внимания уделяет судья процессуальным документам, подготовленным этим помощником. Отсюда возникает вопрос: зачем нужно такое дублирование? И наконец, введение дополнительного участника процесса – помощника судьи – еще больше расширяет возможности коррупционного воздействия на судебский корпус и судебную систему⁵. Кроме того, бытует мнение о том, что помощники судей и секретари судебных заседаний не могут служить оптимальным вариантом кадрового резерва для формирования судебного корпуса, поскольку «судейская работа за годы на секретарской должности и помощ-

⁵ См.: *Колегов А.* Нужны ли помощники судей? URL: <http://advokat-ko.ru/2011/09/nuzhny-li-pomoschniki-sudey/>

ником становится набором алгоритмов, без осознания высшей цели этой великой профессии»⁶.

Не отрицая наличия проблем в процессе формирования и функционирования института помощников судей и секретарей судебного заседания, тем не менее, хотелось бы высказать ряд контраргументов в отношении приведенных выше суждений, прежде всего по поводу совмещения (дублирования) функций секретарей судебного заседания и помощников судей. Должностные обязанности названных категорий работников закреплены в должностных регламентах, иных нормативных актах⁷. Естественно, что обязанности помощников судей и секретарей судебных заседаний нормативно разграничены и не дублируются.

Безусловным фактом является то, что современная оргтехника в судах повышает эффективность их деятельности, снижает трудозатраты в оформлении процессуальных документов, облегчает в целом труд работников аппарата суда, для этих целей она и создана. Однако следует учесть и тот факт, что нагрузка на суды в постсоветский период существенно увеличилась, что объясняется рядом объективных обстоятельств.

Прежде всего, в постсоветский период изменилась доктрина соотношения прав граждан и государства, что нашло отражение в Конституции РФ, российском законодательстве и естественным образом отразилось на самосознании гражданского общества. Если в советские годы судебное правоотношение, например гражданин X против США, можно было наблюдать только на экранах телевизоров, то после изменения политического курса в России иски граждан к государственным органам и государству в целом стали повседневной реальностью, гарантированной изменившимся законодательством. В советские годы служебные споры (конфликты) на военной службе, службе в правоохранительных органах разрешались в порядке подчиненности. В настоящее время подобные споры разрешаются не только в порядке подчиненности, но и всем государственным служащим, как и другим гражданам России, гарантирована судебная защита. Разумеется, это поднимает престиж государства, действующей судебной системы и существенно увеличивает нагрузку на суды.

Не следует забывать, что возрастание нагрузки на судебную систему связано не только с увеличением числа исков. С начала перестройки, ад-

⁶ URL: http://blog.pravo.ru/blog/arbitr_sudoproizvodstvo/334.html

⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 272 «Об утверждении типовых должностных регламентов помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда», Инструкция по делопроизводству в районном суде, утвержденная приказом Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 апреля 2003 г. № 36.

министративной, судебной реформ, проводимых в стране, существенным образом изменилось и законодательство. В современном законотворческом процессе преобладают две тенденции: во-первых, принимаются новые нормативные акты; во-вторых, в уже принятые нормативные акты вносятся значительное число изменений. Например, в течение года после принятия Уголовного кодекса РФ в него было внесено более 300 поправок. В советские годы законодательство не изменялось с такой высокой степенью динамики. Принятые нормативные акты действовали неизменно на протяжении десятилетий. Поэтому в настоящее время правоприменительная практика в процессе судебной деятельности должна опираться на ежедневную работу, связанную с анализом изменений в законодательстве, что, в свою очередь, требует дополнительных затрат и свидетельствует в пользу дальнейшего развития института помощников судей.

В российской судебной системе развиваются технологии, которые позволяют сделать ее транспарентной для широких слоев населения, а также повысить уровень доверия гражданского общества. Речь идет об обязанности формирования информационного пространства федеральных судов. В соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» суды обязаны обеспечить публичный характер судебных процессов, когда это допускается процессуальным законодательством, широкую возможность ознакомиться с судебными решениями. Поставленные задачи должны решаться способами, предусмотренными ст. 6 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», включая такие, как опубликование материалов в средствах массовой информации; размещение информации в Интернете, на стендах в помещениях судов. Вся указанная работа входит в должностные обязанности помощника судьи. Так, разделом 8 Типового должностного регламента помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда предусмотрены обязанности помощника судьи размещать сведения о деятельности суда, информацию по обращениям граждан в Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Правосудие», а также выполнять иные поручения судьи по обеспечению гласности информации о работе суда. Эта обязанность занимает немалую часть служебного времени помощников судей.

Таким образом, увеличение нагрузки на суды требует решения вопроса о том, каким образом в данной ситуации не только сохранить государственно-правовое предназначение судебной системы, но и повысить ее эффективность.

Активно обсуждаемым вопросом является уровень квалификации помощников судей и секретарей судебного заседания. Эта комплексная проблема, связанная, во-первых, с системой юридического образования

в Российской Федерации; во-вторых, с правоприменительной практикой в кадровой политике формирования аппарата судов. Не случайно 29 мая 2009 г. был принят Указ Президента РФ № 599 «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации»⁸.

В настоящее время качество подготовки специалистов-юристов не удовлетворяет ни государственные органы, ни коммерческие организации. Это объясняется коммерциализацией юридического образования, т.е. желанием многочисленных вузов независимо от профиля подготовки, материальной базы, ведомственной подчиненности и других факторов обучать студентов на коммерческой основе модной профессии юриста. Если в СССР юридическое образование можно было получить в 52 юридических вузах, то в настоящее время обучением юристов занимаются 1211 учебных заведений, включая филиалы, представительства⁹. Естественно, что ни в одном государстве не хватит профессорско-преподавательского состава, для того чтобы обучить такое количество студентов. При этом 50 % выпускников, получивших дипломы юристов, не работают по специальности в связи с существенным превышением предложения специалистов, имеющих юридическое образование на рынке труда. Это создает естественную конкуренцию в процессе поиска мест работы, требующей юридического образования и предоставляет дополнительные позитивные возможности работодателям произвести конкурсный отбор специалистов, особенно в случаях, когда речь идет о замещении должностей государственной гражданской службы. В соответствии с п. 2.1. Типового должностного регламента помощника председателя суда (судьи) верховного суда республики, краевого и областного судов, суда города федерального значения, судов автономной области и автономного округа, окружного (флотского) военного суда, районного суда и гарнизонного военного суда лица, претендующие на замещение должностей государственной гражданской службы «помощник председателя суда» и «помощник судьи», должны иметь высшее юридическое образование.

Таким образом, в ситуации, когда нет недостатка в специалистах с юридическим образованием и имеется внушительная конкурентная среда претендентов на рабочие места, проблемы подбора кадров для аппарата судебной системы носят не объективный, а субъективный характер.

Среди критических отзывов в адрес помощников судей звучало то, что помощники фактически выполняют функции судей, предоставляя им возможность ограничиться только подписями процессуальных документов. С нашей точки зрения, функции судьи и его помощника должны быть четко разграничены нормативными документами. Реальная подмена помощником судьи противозаконна и непродуктивна, поскольку помощник судьи не обладает необходимым профессиональным и жизненным опытом. Тем не менее ознакомление помощника с деятельностью судьи на всех ее стадиях, во-первых, полезно с точки зрения профессиональной

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 22. Ст. 2698.

⁹ URL: <http://www.garant.ru/interview/10208/>

ориентации; во-вторых, в плане приобретения профессиональных навыков; в-третьих, накопления положительного опыта судебной деятельности. Указанные положительные моменты положены в основу практики формирования кадрового резерва для ротации судейского корпуса, согласно которой на должность судьи выдвигаются лица, имеющие опыт работы в качестве помощника судьи, секретаря судебного заседания.

В процессе выполнения своих должностных обязанностей помощники судей, секретари судебного заседания, по существу, проходят практическую подготовку для последующей судейской деятельности, осваивая все стадии судебного процесса. В связи с этим мнения по поводу нежелательности замещения должностей судей служащими из числа помощников судей представляются нелогичными. Не отрицая равного права каждого гражданина Российской Федерации на замещение должности судьи, при условии удовлетворения квалификационным требованиям, представляется, что предпочтение следует отдавать лицам, имеющим опыт юридической судебной практики, в частности помощникам судей, поскольку именно помощник любого специалиста ближе всех стоит к пониманию всех тонкостей соответствующей профессии.

Положительно оценивая факт введения института помощников судей, полагаем, что нельзя при этом обойти вниманием инициативу Совета судей Российской Федерации по поводу учреждения отдельного вида государственной службы – судебной службы. Соответственно был разработан проект федерального закона «О судебной службе Российской Федерации».

С 1 января 2016 г. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает государственную гражданскую и военную службу, а также государственную службу иных видов. До 1 января 2016 г. названный закон специально выделял еще и правоохранительную службу. Измененная редакция ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» свидетельствует об отказе законодателя от выделения в ближайшем будущем правоохранительной службы как одного из видов государственной службы. Таким образом, логично сделать вывод, что на современном этапе реформирования государственного аппарата, законодатель конкретно определил только два вида службы, т.е. государственную гражданскую и военную.

Вместе с тем ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает возможность создания «государственной службы иных видов». Таким образом, учреждение судебной службы не противоречит действующему законодательству. Однако следует задуматься, насколько это необходимо с позиции сложившейся традиции построения государственной службы в Российской Федерации; реализации судебной реформы; возможности достижения задачи повышения эффективности функционирования судебных органов.

Представляется, что необходимо сохранить и совершенствовать институт помощников судей, крайне важно сделать работу аппарата суда

привлекательной не только в плане отдаленной перспективы замещения судейской должности, но и в отношении оплаты труда, других социальных льгот и гарантий. Однако наиболее реалистичным путем решения этих задач в условиях экономического спада является использование действующего законодательства, например с помощью введения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе» главы, посвященной правовому статусу аппарата суда. Введение же судебной службы как отдельного вида государственной службы потребует гораздо больших временных и финансовых затрат, что, в свою очередь, отдалит решение такого актуального вопроса, как поддержка аппарата судов на длительную перспективу.

Воронежский институт МВД России
Матвеев С. П., доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 200-53-01

Воронежский государственный университет
Матвеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Тел.: 8-915-548-58-69

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs
Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Civil Law and Economic Disciplines Department
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 200-53-01

Voronezh State University
Matveeva T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8-915-548-58-69