

На правах рукописи

ЮНУСОВА Лилия Сергеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СУДЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

12.00.14 — административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2011

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент
КОВАЛЕВА Наталия Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
СЕРГУН Петр Павлович

кандидат юридических наук, доцент
РОГАЧЕВА Ольга Сергеевна

Ведущая организация — **Поволжский институт
им. П.А. Столыпина — филиал
Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Защита состоится 19 декабря 2011 г. в 12.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2011 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета,
доктор юридических наук

В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из важнейших направлений проводимой в настоящее время в Российской Федерации административной реформы является изменение подходов к взаимодействию общества и государства. Речь, в частности, идет о построении так называемой «сервисной модели» государства, в рамках которой последнее рассматривается как способ организации предоставления гражданам различных государственных услуг, направленных на удовлетворение их потребностей, целей и интересов. Использование указанной модели в Российской Федерации требует принципиально новых подходов в организации функционирования всех государственных органов, введения стандартов и процедур предоставления государственных услуг, их оценки, оплаты труда государственных служащих на основе показателей эффективности, результативности их деятельности и т. п. Важным направлением этой деятельности является совершенствование системы государственных учреждений, которые выступают субъектами, непосредственно оказывающими различные государственные услуги в сферах образования, здравоохранения, культуры и т. п.

Говоря об учреждениях как участниках различных видов правоотношений, следует отметить справедливое высказывание Ю.А. Дмитриева и А.А. Евтеевой о том, что «некоммерческие организации, являясь наименее активными участниками хозяйственного оборота вследствие своих уставных задач, тем не менее предстают наиболее значимыми субъектами административного права в социальной, культурной, образовательной, частично политической сфере, выступая ключевым и наиболее активным сегментом гражданского общества, что предопределяет повышенное внимание государства именно к административно-правовому статусу этих субъектов»¹.

Административно-правовой статус государственного учреждения в современных условиях представляет собой институт административного

¹ Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 174.

права, регулирующий деятельность государственного учреждения, осуществляемую в административном порядке, а также обеспечивающий максимально эффективное государственное управление в отношении учреждений. Однако преобразование законодательства идет недостаточно быстро и потому не соответствует сегодняшним реалиям.

Как отмечает в связи с этим А.В. Киселев¹, административно-правовой статус государственных учреждений в настоящее время законодательно не урегулирован. В частности, в административном законодательстве не определено понятие государственного учреждения как субъекта административно-правовых отношений, не урегулированы правовые основы взаимоотношений государственных учреждений и органов исполнительной власти, в систему которых эти учреждения входят. В то же время в административно-правовой науке не разработана теория административно-правового статуса государственных учреждений, не определены возможные подходы к правовому регулированию взаимоотношений учреждений и соответствующих органов исполнительной власти.

Между тем государственные учреждения, в отличие от учреждений иных форм собственности, являются не просто участниками гражданского оборота, а реализаторами государственной политики, непосредственными исполнителями многих функций государственного управления. Данное обстоятельство требует четкого определения их административно-правового статуса как в законодательстве, так и в отечественной правовой науке.

Особое внимание хотелось бы уделить административно-правовому статусу судебных учреждений. Если само место судебной власти в системе разделения властей в Российской Федерации урегулировано в достаточной степени, то административно-правовой статус судов как юридических лиц представляет собой абсолютно неизвестную величину. Ни в законодательстве, ни в правовой науке не решены вопросы организационно-правовой формы судов, наделения их имуществом и управления последним, осуществления судом иных полномочий юридического лица. Многочислен-

¹ См.: Киселев А.В. Административно-правовой статус государственных учреждений: понятие, элементы, особенности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 6.

ные вопросы возникают также по поводу системы управления судебными учреждениями, возможностью привлечения их к ответственности и т. д.

Все вышеизложенное обуславливает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

Цели диссертационного исследования. Главная цель исследования заключается в рассмотрении и анализе административно-правового статуса государственного судебного учреждения как самостоятельного, специфического, системного, объективно закрепленного в нормах права института в обобщенно-теоретическом отношении и в научно-практическом смысле.

Научная задача диссертационного исследования — установить содержание правового регулирования организации и деятельности судебных учреждений в Российской Федерации. Ее решение сводится к следующему:

исследование правовой природы коллективных субъектов административного права;

определение понятия «учреждение» как комплексного, конкретно-исторического явления;

изучение видов учреждений и их особенностей;

рассмотрение понятия «административно-правовой статус» и определение сущности административно-правового статуса государственного учреждения;

выявление элементов и определение структуры административно-правового статуса государственного учреждения;

изучение особенностей административно-правового положения отдельных видов государственных учреждений;

характеристика отдельных элементов структуры административно-правового статуса государственного судебного учреждения;

выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства по административно-правовому статусу государственного судебного учреждения.

Эти вопросы на сегодняшний день изучены явно недостаточно и составляют основной предмет анализа в рамках настоящего диссертационного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе создания и функционирования государственных судебных учреждений в сфере государственного управления.

Предметом исследования выступают государственные судебные учреждения как субъекты административного права; проблемы, связанные с государственным регулированием и управлением деятельностью судебных учреждений, а также административный порядок создания, ликвидации судебных учреждений и т. п.

Степень научной разработанности темы. Учреждения за долгие годы развития советской и российской правовой науки практически никогда не были в центре внимания ученых. У большинства из них вызывали интерес предприятия. Тем не менее, можно выделить работы, в той или иной мере затрагивающие рассматриваемый вопрос, таких ученых, как: А.Б. Агапов, А.П. Алехин, З.А. Ахметьянова, Д.Н. Бахрах, А.А. Батяев, Н.М. Беликова, И.В. Бит-Шабо, Ф.О. Богатырев, Т.А. Гусева, Е.М. Жамбиева, В.В. Залесский, О.С. Рогачева, А.И. Карномазов, А.А. Кирилловых, А.В. Киселев, О.А. Кожевников, Ю.М. Козлов, Н.В. Козлова, З.А. Колотыгина, Т.В. Королева, А.П. Коренев, Г.Б. Леонова, Ю.Г. Лескова, В.М. Манохин, А.В. Минашкин, А.В. Мицкевич, Г.Д. Отнюкова, М.П. Петров, А.А. Попов, П.П. Сергун, С.А. Соменков, Ю.Н. Стариков, Т.В. Твердова, А.М. Тихомиров, М.Ю. Тихомиров, К.Г. Чагин, В.Е. Чиркин, Р.Н. Шалайкин, Ц.А. Ямпольская и др.

В диссертации использовано значительное количество научных работ, посвященных исследованию сущности административно-правового статуса. Здесь не оценим вклад таких ученых, как: Д.Н. Бахрах, Л.Д. Воеводин, А.А. Гатинян, Н.Н. Ковалева, Ю.М. Козлов, Д.А. Ковачев, Н.М. Конин, В.А. Кучинский, Б.М. Лазарев, А.В. Мицкевич, В.И. Новоселов, Ю. В. Соболева, Е.В. Холодная, А.Ю. Якимов, Ц.А. Ямпольская и др.

Поскольку предметом исследования в диссертационной работе выступают не просто государственные учреждения, а государственные судебные учреждения как субъекты административного права, большое значение при ее подготовке имели труды специалистов в области судебной власти, в частности: Е.Б. Абросимовой, В.Ю. Анохиной, И.М. Байкина, С.В. Беляковой, Е.В. Бурдиной, Г.Т. Ермошина, М.И. Клеандрова,

Н.А. Колоколова, Н.В. Куприяновича, В.А. Лазаревой, В.М. Лебедевой, А.В. Мазурова, Ю.В. Маранца, И.Б. Михайловской, И.Ф. Нуриахметова, В.И. Радченко, Т.А. Савельевой, А.Н. Сачкова, Н.М. Селезневой, Ю.И. Стецовского, И.Л. Петрухина, В.А. Терехина и др.

Что касается статуса именно государственных судебных учреждений, то, как уже отмечалось, эти вопросы в принципе являются в российской науке практически не изученными. Среди ученых, которые хотя бы отчасти затрагивали этот вопрос, можно отметить лишь Ю.В. Доценко, Г.Т. Ермошина, Т.В. Озол, В.Л. Павловского, А.Л. Тена.

Научная разработанность темы характеризуется наличием значительного количества диссертационных работ, посвященных изучению правового статуса учреждений, в том числе и государственных. Однако большая часть из них связана с рассмотрением гражданско-правового статуса учреждений (*Королева Т.В.* Гражданско-правовой статус государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования (государственного вуза) и его структурных подразделений: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006; *Лескова Ю.Г.* Правовое положение учреждений по российскому законодательству: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2004; *Печникова О.Г.* Становление государственных лечебно-профилактических учреждений в России и проблемы правового регулирования их деятельности (историко-правовой и гражданско-правовой аспекты). М., 2008; *Попов А.А.* Учреждение как субъект гражданского права: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005; *Сараев Д.В.* Право оперативного управления имуществом публичных учреждений — юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Твердова Т.В.* Правосубъектность образовательного учреждения по гражданскому праву Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 и др.).

Безусловно, административно-правовое положение учреждений также было предметом исследований ряда ученых (*Каплюк М.А.* Административно-правовой статус федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007; *Кизилов В.В.* Правовое регулирование организации и деятельности медицинских учреждений в

России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005; Кузнецов А.Е. Правовые и организационные основы деятельности лечебно-оздоровительных учреждений МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 и др.).

Однако все эти диссертационные работы посвящены изучению особенностей административно-правового статуса учреждений какого-то одного вида. Комплексного исследования административно-правового статуса государственных учреждений в Российской Федерации в рамках диссертационных научных работ до настоящего времени не проводилось, так же как и административно-правового статуса именно судебных учреждений.

В то же время нельзя не отметить факта наличия определенного количества работ, посвященных организационному обеспечению деятельности судов, в которых указанные вопросы отчасти затрагивались (*Озол Т.В.* Организационно-правовое обеспечение деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Павловский В.Л.* Организация обеспечения деятельности судебной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003).

Проблемы реализации судебной власти достаточно широко освещаются в специальной литературе.

Теоретико-методологическая и источниковедческая базы исследования. Методологической основой исследования послужили апробированные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой. Используются общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: логический, историко-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, системно-структурный и системно-функциональный.

Нормативную базу исследования составили международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «Об автономных учреждениях», иные федеральные, региональные и местные законодательные и подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирическую базу исследования составили постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Высшего Арбитражного Суда РФ, решения иных судебных органов, официальные статистические данные.

Достоверность полученных выводов обеспечивается обоснованностью утвердившихся в науке методологических положений по исследуемой проблематике; комплексной методикой исследования, опосредующей всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением различных методов научного познания, адекватных задачам исследования, анализом нормативных правовых актов и правоприменительной практики последних лет, а также апробацией результатов исследования.

Научная новизна обусловлена предметом и целью диссертационной работы и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере исследования административно-правового статуса государственных судебных учреждений в Российской Федерации, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее его совершенствование.

Диссертация представляет собой комплексное, логически завершенное монографическое исследование, посвященное анализу теоретических и практических вопросов деятельности государственных судебных учреждений как субъектов государственного управления. В работе предпринята первая в российской юридической науке попытка целостного рассмотрения административно-правового статуса государственных судебных учреждений с учетом формирования нового законодательства, даются рекомендации по совершенствованию как законодательной базы, так и правоприменительной практики.

Научная новизна находит непосредственное выражение в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Обоснован вывод о том, что используемая в административно-правовой науке система разделения организаций на предприятия и учреждения не отвечает современному состоянию российского законодательства и правоприменительной практики.

Разграничение между предприятиями и учреждениями лежит в плоскости осуществления первыми производственной деятельности. В то же время под производственной деятельностью понимается в том числе и оказание услуг как учреждениями, так и предприятиями. Не позволяет решить вопрос об отграничении предприятий от учреждений и указание на то, что

предприятия оказывают хозяйственные услуги, так как понятие «хозяйственная услуга» в законодательстве отсутствует.

По нашему мнению, в действующем законодательстве следует четко закрепить статус учреждений, создаваемых Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями как особых публично-правовых организаций, оказывающих услуги и создаваемых для достижения специальных общепользованных или имеющих общегосударственное значение целей.

2. Структура административно-правового статуса учреждений включает в себя следующие элементы:

- 1) цели деятельности и функции учреждений;
- 2) права и обязанности учреждений;
- 3) порядок создания и регистрации учреждений;
- 4) порядок формирования органа управления делами учреждения;
- 5) административную ответственность учреждений;
- 6) порядок ликвидации учреждений;
- 7) гарантии деятельности учреждений.

Указанные элементы административно-правового статуса ранее выделялись исключительно в отношении организаций. В данной работе обоснована их специфика применительно к особенностям административно-правового статуса учреждений и, в частности, судебных учреждений.

3. На основе анализа особенностей осуществления государственными учреждениями хозяйственной деятельности сделан вывод о том, что имущество, приобретаемое учреждением в результате этой деятельности, может принадлежать на праве собственности только его учредителю. В связи с этим, на наш взгляд, в законодательстве следовало бы закрепить презумпцию государственной собственности на все имущество, возникающее в результате хозяйственной деятельности государственных бюджетных учреждений.

Сами бюджетные учреждения владеют этим имуществом на основе особого самостоятельного вещного права («*sui generis*»), которое не совпадает ни с правом оперативного управления, ни с правом хозяйственного ведения, ни, тем более, с правом собственности. В связи с этим обосновы-

вается предложение о внесении изменений в законодательство с целью закрепления в нем легального титула данного права.

4. Доказана необходимость детальной регламентации правового статуса и деятельности бюджетных учреждений путем принятия Федерального закона «О бюджетных учреждениях», который бы урегулировал особенности их статуса как вида государственных и муниципальных учреждений. Несмотря на введение в действие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 6 апреля 2011 г.)¹, не изменились основные проявления административно-правового статуса государственных учреждений и соответственно это не повлияло на наши выводы о необходимости принятия отдельного федерального закона «О бюджетных учреждениях».

Многие из проблем деятельности государственных бюджетных учреждений проистекают из несогласованности и пробельности законодательства о государственных бюджетных учреждениях. Это связано с тем, что их правовой статус в настоящее время гораздо менее урегулирован, чем статус автономных и даже частных учреждений. Дело в том, что, введя в 2006 г. новый вид учреждения — автономное, законодатель одновременно исключил государственные и муниципальные учреждения из сферы действия Федерального закона «О некоммерческих организациях» (за исключением некоторых случаев).

В результате в настоящее время правовое положение бюджетных учреждений регулируется только общими положениями гражданского и бюджетного законодательства, что явно является недостаточным и требует принятия специального закона.

В Общей части данного Закона могли бы содержаться положения, регламентирующие:

- создание бюджетного учреждения;
- имущественные права бюджетного учреждения;
- управление бюджетным учреждением;
- порядок реорганизации и ликвидации бюджетных учреждений.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179; 2011. № 15, ст. 2038.

Кроме того, в данном Законе целесообразно предусмотреть и Особенную часть, которая включала бы в себя специфику правового регулирования деятельности отдельных видов бюджетных учреждений (образовательных, медицинских, судебных и т. п.).

5. Аргументируется тезис о том, что судебные органы в силу наличия у них организационной и имущественной обособленности вполне могут быть отнесены к юридическим лицам. Положение судебных органов отличается определенной двойственностью. Как носитель государственно-властных полномочий по отправлению правосудия суд выступает в качестве органа власти. Однако как участник комплекса административных, гражданско-правовых отношений, связанных с имущественными, организационными аспектами деятельности, судебный орган выступает как юридическое лицо.

Обосновано, что организационно-правовая форма судебного органа ближе всего примыкает к учреждению. Однако действующее законодательство не содержит никаких указаний относительно организационно-правовой формы судов. В этой связи предлагается внести соответствующие дополнения в Закон о судебной системе и Закон о судостроительстве и предусмотреть, что в имущественных и административно-правовых отношениях суд выступает в качестве учреждения.

6. Доказана необходимость учреждения мировых судов в качестве государственных учреждений. По мнению автора, подход законодателя, согласно которому в субъектах РФ создаются не мировые суды, а учреждаются должности мировых судей, приводит к ряду проблем, связанных с имущественными и организационными аспектами деятельности мировых судей.

7. На основе анализа действующего законодательства и юридической доктрины диссертант предлагает определение административно-правовых гарантий правового статуса судебных учреждений как совокупности осуществляемых субъектами государственного управления мер финансового, организационного и правового характера, направленных на обеспечение свободного и независимого осуществления ими своих функций.

8. Отмечен различный подход законодателя к организационному обеспечению деятельности судебных учреждений. В частности, вопросы

назначения администратора суда и формирования аппарата суда решаются совершенно различным образом в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Безусловно, в силу своей компетенции арбитражные суды обладают значительной спецификой по сравнению с судами общей юрисдикции, однако это касается их функций по отправлению правосудия, которые они осуществляют в качестве органа власти. В то же время представляется, что административно-правовой статус арбитражных судов и судов общей юрисдикции как юридических лиц должен строиться на единых принципах.

Поскольку в компетенцию администратора суда входит блок организационных вопросов, касающихся функционирования судебного органа именно как учреждения, то их правовое положение в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, на наш взгляд, должно быть одинаково.

С учетом проблем, связанных с двойным подчинением администратора суда в судах общей юрисдикции, нам представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и предусмотреть, что администратор суда общей юрисдикции назначается председателем соответствующего суда.

9. Обоснована нецелесообразность распространения на судебные учреждения общих правил об административной ответственности юридических лиц. Между тем формально КоАП РФ не содержит никаких изъятий на этот счет. Существует необходимость предусмотреть изъятия из общих правил об административной ответственности юридических лиц не только в отношении органов государственной власти, но и государственных и муниципальных учреждений в целом. Вместо этого следует закрепить ответственность соответствующих должностных лиц. Применительно к судебным учреждениям такими должностными лицами могут быть администраторы судов.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием. Содержащиеся в ней выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки административного права.

Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию административного права в части, касающейся административно-правового статуса государственных судебных учреждений. Кроме того, данная работа может стать основой для более глубоких общетеоретических и отраслевых исследований.

Сформулированные в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинарских занятий по курсу «Административное право».

Практическая значимость работы состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение административно-правового статуса государственных судебных учреждений, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права и отражены в шести научных работах. Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях: IX Международной научно-практической конференции «Право на защиту прав и свобод человека и гражданина (к 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию принятия Всеобщей декларации прав человека)» (4–5 декабря 2008 г., г. Москва); V юбилейной Международной научно-практической конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Актуальные проблемы юридической науки» (16–19 апреля 2008 г., г. Тольятти); Международной научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15летию Конституции Российской Федерации)» (г. Саратов, 3–4 октября 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию Института законодательства ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» «Актуальные проблемы нормотворчества» (г. Саратов, 6 октября 2009 г.).

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее научной разработанности; определены цели, задачи, объект и предмет; обоснованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость; сформулированы основные выводы и положения, выносимые на защиту; приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Государственное учреждение как субъект административного права» посвящена анализу административно-правового статуса государственных учреждений и состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Сущностная характеристика коллективных субъектов административного права»* утверждается, что наиболее правильным, с позиции науки административного права, следует признать подразделение субъектов права на индивидуальные и коллективные. В рамках иных отраслей права (преимущественно частно-правовых) распространенным является подразделение субъектов права на физических и юридических лиц. По мнению автора, концепция публичного юридического лица как субъекта административного права не только имеет право на существование, но и более перспективна, чем принятое в настоящее время понятие «организация». Однако для ее реализации необходимо внести существенные изменения в действующее законодательство.

С точки зрения действующего законодательства, учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Специфика учреждений заключается в том, что, в отличие от других некоммерческих юридических лиц, учреждения не являются собственниками принадлежащего им имущества. Соответственно можно выделить следующие характеристики учреждения: это непроизводственная организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера; финансируется собственником полностью или частично; единственный вид некоммерческой орга-

низации не является собственником своего имущества, оно передается ему на праве оперативного управления; представляет собой единый субъект права; обладает всеми признаками юридического лица, организационным и экономическим единством.

Данные признаки позволяют говорить о серьезной специфике учреждений, по сравнению с другими субъектами права, что требует их дальнейшего изучения и разработки.

Обосновывается вывод о том, что используемая в административно-правовой науке система разделения организаций на предприятия и учреждения не отвечает современному состоянию российского законодательства и правоприменительной практики. По мнению диссертанта, и предприятия, и учреждения, создаваемые Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, не должны относиться ни к коммерческим, ни к некоммерческим организациям, а иметь особый статус публично-правовых организаций. Что же касается разделения государственных организаций на предприятия и учреждения, то его следует провести в законодательстве более четко, указав, что предприятиями являются лишь организации, осуществляющие производство продукции (то есть конкретных материальных благ), учреждения же оказывают различные услуги.

Организации как субъекты права многообразны и поэтому их классификация может быть проведена по различным основаниям. С точки зрения административно-правового регулирования, наиболее важным представляется деление организаций на государственные и негосударственные. Указанные виды различаются тем, что их статус, процедуру учреждения, реорганизации и прекращения деятельности, правовой режим управленческих действий (решений), порядок защиты прав определяют различные нормативные правовые акты. В дальнейшем в работе речь идет исключительно о государственных учреждениях.

Второй параграф «Специфика и структура административно-правового статуса государственных учреждений» посвящен изучению административно-правового статуса учреждений как сложной правовой категории и состоит из следующих элементов: административно-правовые

нормы, регулирующие цели деятельности и функции учреждений; порядок создания и регистрации учреждений; порядок формирования органа управления делами учреждения; порядок их ликвидации; ответственность общественного объединения; порядок ликвидации учреждений; административно-правовые нормы, закрепляющие гарантии статуса учреждений, их права и обязанности.

На основе проведенного анализа в структуре административно-правового статуса учреждений диссертантом предлагается выделить следующие блоки: целевой блок; административная правосубъектность учреждения, внешнеорганизационный блок, внутриорганизационный блок.

Элементами целевого блока административно-правового статуса учреждений выступают цели и предмет (совокупность функций) их деятельности, а также полномочия (права и обязанности) по выполнению этих целей и функций. Внешнеорганизационный блок включает совокупность полномочий государственных органов власти в отношении учреждения, а также такие элементы, как создание учреждения; его государственную регистрацию; лицензирование деятельности учреждений; ликвидацию и реорганизацию учреждения; определение круга полномочий вышестоящих государственных органов в отношении учреждения; административно-правовые гарантии деятельности учреждений и их ответственность. Внутриорганизационный блок административно-правового статуса учреждения охватывает совокупность действий по формированию органа управления делами учреждения и функционированию этого органа.

В *третьем параграфе «Виды государственных учреждений»* рассматриваются различные государственные учреждения, предусмотренные действующим законодательством. Отмечается, что классификации учреждений могут быть различными, в зависимости от выбранного основания. Наиболее важной является классификация государственных учреждений в зависимости от сферы их деятельности. Исходя из этого, можно выделить образовательные учреждения, учреждения культуры, медицинские учреждения и т.п.

Дискуссионным в современной юридической литературе является вопрос об отнесении к государственным учреждениям самих органов государственной власти. Как представляется, по смыслу п. 1 ст. 120 Граждан-

ского кодекса РФ к числу учреждений следует относить не только организации, осуществляющие социально-культурные и иные функции некоммерческого характера, но и организации, выполняющие управленческие функции, то есть, по существу, функции публичного управления. В силу этого отнесение органов государственной власти к учреждениям вполне допустимо. В то же время следует помнить, что государственные органы являются учреждениями особого вида, так называемыми «публичными», в связи с чем гражданское законодательство об учреждениях должно распространяться на них с учетом определенной специфики.

В этом плане положение судебных органов отличается некоторой двойственностью. Как носитель государственно-властных полномочий по отправлению правосудия суд выступает в качестве органа власти. Однако как участник комплекса административных, гражданско-правовых отношений, связанных с имущественными, организационными аспектами деятельности, судебный орган выступает как юридическое лицо. По мнению автора, организационно-правовая форма судебного органа более близка к учреждению. Однако его административно-правовой статус обладает значительными особенностями, по сравнению с иными государственными и муниципальными учреждениями.

Вторая глава диссертационного исследования **«Характеристика административно-правового статуса государственных судебных учреждений»** состоит из шести параграфов и посвящена рассмотрению особенностей административно-правового статуса учреждений.

В *первом параграфе «Цели деятельности и функции судебных учреждений»* отмечается, что первичным элементом административно-правового статуса судебных учреждений являются их функции. Первичность функций в административно-правовом статусе обусловлена тем, что именно функциями определяются остальные его элементы, так как от функций зависит и компетенция судов, и их организация, и административно-правовые гарантии деятельности, и т. п.

Вопросы о функциях судебных учреждений достаточно подробно изучались в юридической литературе, однако до сих пор ученые не пришли к единому мнению. Обращаясь к данной проблеме, прежде всего, необходи-

мо иметь в виду, что суды относятся к тем видам учреждений, которые были обозначены в первой главе как учреждения публичного права, статус которых регулируется не гражданским, а конституционным и административным законодательством. В связи с этим анализ функций судебных учреждений следует воспринимать через призму того факта, что они являются органами государственной власти, а следовательно, их функции производны от функций государства.

Выделяя функции судебных учреждений, по мнению автора диссертационного исследования, следует исходить из следующих посылок:

1. Судебное учреждение является органом государственной власти и в силу этого в качестве основного направления своей деятельности имеет цель осуществлений функций государства.

2. Функции конкретных судебных учреждений производны от функций судебной системы в целом и соотносятся с последними как частное и общее.

3. Как следствие функции судебных учреждений предопределяются местом судебной власти в системе разделения властей и реализуются во взаимосвязи с другими ее ветвями.

Очевидно, что осуществление правосудия является главной и основной функцией судебной власти. В то же время указание на то, что правосудие осуществляется только судом, отнюдь не означает, что суд вершит только правосудие. Поэтому в юридической литературе идут споры о том, какие функции выполняют (и выполняют ли) суды, помимо правосудия.

В определении функций судебной власти принципиально важной представляется предложенная В.А. Терехиным классификация функций судебной власти на внешние и внутренние¹. Действительно, данные функции, что для судебной системы в целом, что для судебных учреждений, выглядят достаточно разнонаправленными и смешивать их ни в коем случае нельзя.

Основной внешней функцией любого судебного учреждения, безусловно, является осуществление правосудия. При этом функцию правосудия не

¹ См.: Терехин В.А. Судебная власть в государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод граждан (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 13.

следует полностью отождествлять с функцией по защите прав и свобод граждан.

Еще одной функцией судебных учреждений, также направленной на обеспечение прав и свобод граждан, является контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Наконец, третьей функцией судебных учреждений выступает удостоверение фактов, имеющих юридическое значение. Данная функция не может быть в полной мере отнесена ни к осуществлению правосудия (так как отсутствует спор), ни к контролю. Сюда включаются как действия, связанные с признанием, например, факта смерти гражданина, так и с ограничением его дееспособности и т.п.

Все остальные вышеуказанные «функции» судебной системы (политическая, социальная, воспитательная, идеологическая, управленческая, информационная и т.д.), по мнению автора, таковыми не являются, так как имеют лишь вторичное значение по отношению к трем названным основным функциям. Действительно, судебное учреждение как таковое не осуществляет воспитательную функцию. Безусловно, рассмотрение судом конкретных дел оказывает влияние и на идеологию, и на правовую культуру, имеет предупредительное значение и т.п., однако это лишь следствия реализации им основной функции (в данном случае правосудия).

Внутренними функциями судебных учреждений выступают те из них, которые направлены на обеспечение нормального функционирования именно этих судебных учреждений. Соответственно, внутренними функциями судебного учреждения являются: управление судебным учреждением; повышение квалификации судейского корпуса; обеспечение условий для исполнения судьями их профессиональных полномочий; обеспечение надлежащего контроля за деятельностью судей.

Следует особо подчеркнуть органичность взаимной связи функций и полномочий в правовом статусе судебных учреждений. Лишь будучи опосредованы конкретными полномочиями, функции могут быть представлены как конечный этап реализации целей управляющей системы, за которым следует результат деятельности, в целом выраженный в работе объекта управления. Полномочия судебного учреждения призваны наделить его возможностью практической реализации возложенных на него функций.

Функция, не подкрепленная соответствующими правами, не может быть осуществлена и лишается практического смысла.

С точки зрения административно-правового регулирования, полномочия судебных учреждений по аналогии с их функциями могут быть разделены на две группы: 1) полномочия внутриорганизационного характера; 2) полномочия внешневластного характера.

Внутриорганизационные полномочия, как ясно из их наименования, могут реализовываться только в рамках государственного учреждения, то есть характеризуют учрежденческую административную власть. Что же касается полномочий внешневластного характера, то они имеют направленность вне рамок государственного учреждения и выражают его возможность требовать исполнения определенных предписаний от неподчиненных физических и юридических лиц.

Второй параграф «Компетенция судебных учреждений» посвящен анализу совокупности всех полномочий судебного учреждения. Компетенция судебных учреждений, по мнению автора, состоит из их прав и обязанностей (полномочий). Если рассматривать компетенцию всей судебной системы в целом, то она, безусловно, будет очень широка. Что же касается компетенции отдельных судебных учреждений, то при ее изучении следует иметь в виду то обстоятельство, что пределы полномочий, характер и объем компетенции судебных органов различны в зависимости от специализации судов «по горизонтали» и масштаба деятельности каждого отдельного звена судебной системы с учетом объема и сложности работы «по вертикали». Для определения конкретного судебного органа, уполномоченного рассматривать конкретное дело, необходимо решить очень широкий круг вопросов: какой орган компетентен в данной сфере; к полномочиям какого должностного лица отнесен указанный вопрос; где территориально должно быть рассмотрено дело и т.п.

В то же время независимо от уровня любое судебное учреждение призвано исполнять присущие ему функции. Поэтому на все судебные учреждения в первую очередь распространяются полномочия, связанные с осуществлением правосудия. Общность задач по осуществлению правосудия тремя ветвями судебной власти связана с разграничением полномочий и определением их взаимоотношений.

Диссертант рассматривает перспективы создания в Российской Федерации специализированных судов и отмечает, что это выглядит вполне оправданным. Наиболее важным автору представляется вопрос о выработке критериев их выделения из числа прочих судов. Такими критериями, по его мнению, являются: 1) специфический характер рассматриваемых дел; 2) наличие значительного количества дел указанной категории.

Второй критерий необходим в связи с тем, что создание системы специализированных судов целесообразно только в том случае, если они в достаточной мере будут загружены работой. В связи с этим вызывает сомнение необходимость создания в настоящее время дисциплинарных, патентных и некоторых других судов. С другой стороны, диссертант, по крайней мере на современном этапе, не поддерживает идею создания ювенальных судов, так как определение их в качестве судов по делам несовершеннолетних делает их компетенцию не специальной, а общей. Более обоснованным в данном случае видится формирование подразделений ювенальной юстиции в рамках судов общей юрисдикции.

В *третьем параграфе «Порядок создания и упразднения судебных учреждений»* речь, прежде всего, идет о порядке образования судебных органов. В связи с этим была предпринята попытка определить их организационно-правовую форму. Действующее законодательство не содержит никаких положений на этот счет. В юридической литературе дискуссионным является даже вопрос о том, можно ли считать суд юридическим лицом.

По мнению автора, судебные органы в силу наличия у них организационной и имущественной обособленности вполне могут быть отнесены к юридическим лицам. Однако это касается системы мировых судов, которая сформирована в соответствии с Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации». Несмотря на то, что, как в быденном словоупотреблении, так и в юридической литературе (а иногда и в нормативно-правовых актах), употребляется термин «мировой суд», по смыслу действующего законодательства можно говорить лишь о должностях мировых судей, но никак не о мировом суде как юридическом лице.

В работе высказана позиция, согласно которой мировой суд должен обладать статусом самостоятельного юридического лица. В этой связи, по мнению автора, необходим пересмотр законодательного подхода к институту мирового суда и четкое закрепление его организационно-правовой формы.

Что же касается вопроса об организационно-правовой форме судебных органов, то, с точки зрения диссертанта, административно-правовой статус судов наиболее близок к статусу учреждений.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет, что федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Создание высших судов российской судебной системы закреплено Конституцией РФ в гл. 7 «Судебная власть», где указаны общие полномочия и определено место в судебной иерархии Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, созданные в соответствии с Конституцией РФ, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию РФ.

К полномочиям субъектов РФ относится создание конституционных (уставных) судов субъекта РФ, а также определение наряду с федеральным законодательством полномочий и порядка деятельности мирового судьи.

Упразднение федеральных судебных органов также осуществляется на основе принятия специального федерального закона.

Принципиальное значение имеет положение Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которому никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда. В этом плане важно, что применительно к судебным учреждениям действующее законодательство использует термин «упразднение», а не более привычный для иных юридических лиц «ликвидация». При ликвидации юридического лица его деятельность прекращается без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам, принятое в установленном законом порядке.

Таким образом, очевидно, что упразднение судебного учреждения не может представлять собой ликвидацию юридического лица в чистом виде, поскольку его права и обязанности как органа власти по отправлению правосудия обязательно должны передаваться другому судебному органу. Однако, например, его имущественные права как юридического лица прекращаются. Прекращение существования судебного органа как учреждения одновременно несет в себе черты как ликвидации, так и реорганизации юридического лица.

Четвертый параграф «Административная ответственность судебных учреждений» посвящен анализу административной ответственности за правонарушения судебных учреждений.

В работе констатируется, что вопрос об административной ответственности юридических лиц и в особенности органов государственной власти носит дискуссионный характер. По мнению автора, безусловно, исключено привлечение судебного учреждения к административной ответственности в связи с выполнением его публично-властных полномочий, то есть именно как органа власти. Однако это не распространяется на правонарушения, связанные с функционированием суда в качестве учреждения. Например, если в судебном учреждении нарушаются трудовые права работников аппарата суда, может ли трудовая инспекция привлечь такое учреждение к административной ответственности? Можно ли привлечь к административной ответственности суд как учреждение за несоблюдение санитарно-эпидемиологических правил и норм?

В работе обосновывается мнение о том, что формально-юридически действующее административное законодательство вполне позволяет это сделать, поскольку нормы КоАП РФ, предусматривающие административно-правовую ответственность юридических лиц, не предполагают никаких изъятий из общих правил в отношении государственных учреждений или органов государственной власти. В то же время практически в соответствии с КоАП РФ к организациям как субъектам административной ответственности могут применяться только два вида наказаний: предупреждение и штраф. При наложении на государственное учреждение административного штрафа фактически ответственность несет не учреждение, а само государство. На этом основании диссертант обосновывает

вывод о необходимости отказаться от привлечения государственных учреждений к административной ответственности, налагая административные наказания лишь на их должностных лиц в случае совершения ими различных административных правонарушений.

Однако в отношении судебных органов проблема в данном случае осложняется тем обстоятельством, что руководитель судебного учреждения, то есть председатель соответствующего суда, может привлекаться к административной ответственности только в особом порядке.

Автор отмечает, что административная ответственность соответствующих должностных лиц судебного органа может возникать по причине совершения административного проступка в связи с функционированием судебного органа как учреждения, а не в качестве органа правосудия. Организационно-управленческие вопросы деятельности судебных учреждений решает администратор суда. Поэтому, по мнению диссертанта, вполне возможно привлечение к административной ответственности администратора суда.

В пятом параграфе «Административно-правовые гарантии правового статуса судебных учреждений» рассматриваются гарантии независимого функционирования судебных учреждений. Отмечается, что административно-правовые гарантии независимости судебных учреждений в меньшей степени изучены в юридической литературе, чем гарантии независимости осуществления судебной власти судьями. Административно-правовые гарантии правового статуса судебных учреждений можно определить как совокупность осуществляемых субъектами государственного управления мер финансового, организационного и правового характера, направленных на обеспечение свободного и независимого выполнения ими своих функций.

Все административно-правовые гарантии правового статуса судебных учреждений носят, в конечном счете, организационный характер. В связи с этим, по мнению автора, можно говорить о трех видах административно-правовых гарантий деятельности судебных учреждений: гарантиях финансовой самостоятельности; гарантиях материально-технической самостоятельности; гарантиях самостоятельности в сфере кадровой политики. Все

эти гарантии тесно связаны между собой, так как проведение самостоятельной кадровой политики невозможно без надлежащего финансового и материально-технического обеспечения; последнее, в свою очередь, напрямую завязано на финансирование деятельности судов и т.д.

Обеспечению финансовой и организационной самостоятельности судебных учреждений во многом способствовало создание Судебного департамента при Верховном Суде РФ как органа, осуществляющего организационное обеспечение деятельности судов. Однако в настоящее время к функциям Судебного департамента было отнесено обеспечение деятельности не всех судебных учреждений, что повлекло за собой существенные различия в организации их деятельности. Вполне естественно, это вызвало обоснованную критику в юридической литературе.

Шестой параграф «Внутриорганизационное управление судебным учреждением» посвящен изучению особенностей внутренней организации деятельности органов судебных учреждений.

Управление учреждением по общему правилу осуществляется по одному из трех возможных путей: собственник (учредитель) непосредственно управляет учреждением, одновременно выполняя функции как высшего, так и исполнительного органа; собственник (учредитель) является высшим органом управления учреждением, а исполнительный орган назначается собственником; собственник формирует высший и исполнительные органы управления учреждением, не принимая непосредственно участия в управлении, и реализует при этом права на имущество учреждения.

Вместе с тем внутриорганизационное управление судебными учреждениями имеет свою специфику. Применительно к высшим судебным органам (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ) эта функция осуществляется аппаратами этих судов. Обеспечение деятельности других арбитражных судов осуществляется Высшим Арбитражным Судом РФ.

Организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции в соответствии с Федеральным законом 1996 г. «О судебной системе Рос-

сийской Федерации» возложено на Судебный департамент при Верховном Суде РФ. С этой целью в соответствии с указанным Федеральным законом при Верховном Суде РФ введена должность администратора суда. В работе проанализированы проблемы, связанные с двойным подчинением администраторов судов общей юрисдикции.

Согласно ст. 18 Федерального закона «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» администратор суда подчиняется председателю соответствующего суда и выполняет его распоряжения. С другой стороны, в соответствии со ст. 17 указанного Закона администратор суда осуществляет свои полномочия под контролем соответствующих подразделений Судебного департамента и во взаимодействии с ними, а администратор районного суда — под контролем управления (отдела) Судебного департамента и во взаимодействии с ним.

В этой связи диссертант указывает на то обстоятельство, что в системе арбитражных судов РФ эти вопросы решаются совершенно иначе. Деятельность арбитражного суда обеспечивается аппаратом арбитражного суда, возглавляемым его руководителем — администратором арбитражного суда, который входит непосредственно в штат арбитражного суда «в ранге, фактически соответствующем заместителю председателя арбитражного суда»¹.

Безусловно, в силу своей компетенции арбитражные суды обладают значительной спецификой, по сравнению с судами общей юрисдикции, однако это касается их функций по отправлению правосудия, которые они осуществляют в качестве органа власти. В то же время диссертант считает, что административно-правовой статус арбитражных судов и судов общей юрисдикции как юридических лиц должен строиться на единых принципах. Поскольку в компетенцию администратора суда входит блок организационных вопросов, касающихся функционирования судебного органа именно как учреждения, то их правовое положение в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, по мнению автора, должно быть одинаково. С учетом проблем, связанных с двойным подчинением администратора суда

¹ Организация деятельности судов: учебник / под ред. В.М. Лебедева. М., 2007.

в судах общей юрисдикции, в работе обосновывается предпочтительность решения этого вопроса в системе арбитражных судов.

В **заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, а также называются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. Юнусова Л.С. Определение круга полномочий государственных органов в отношении учреждения // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 1 (71) (0,4 п.л.).

2. Юнусова Л.С. Проблемы определения и трансформации компетенции судебных учреждений в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 1 (77) (0,44 п.л.).

3. Юнусова Л.С. К вопросу об организационно-правовой форме судебных учреждений // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 2 (78) (0,7 п.л.).

Публикации в иных изданиях

4. Юнусова Л.С. Правовое закрепление целей и функций учреждения // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики: материалы V юбилейной Международной научно-практической конференции (г. Тольятти, 16–19 апреля 2008 г.) // Актуальные проблемы юридической науки. Часть II. Тольятти: Волжский университет им. В.Н. Татищева, 2008 (0,41 п.л.).

5. Юнусова Л.С. Некоторые проблемы управления судебным учреждением // Администратор суда. М.: ИГ «Юрист», 2009. № 3 (0,57 п.л.).
6. Юнусова Л.С. Предприятия и учреждения как субъекты административного права // Культура: управление, экономика, право. М.: ИГ «Юрист», 2009. № 4 (0,4 п.л.).
7. Юнусова Л.С. Административно-правовые основы взаимодействия государства с учреждениями различных форм собственности // Конституционные чтения: межвузовский сборник научных трудов / отв. ред. С.Ю. Наумов. Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2009. Вып. 10, ч. 2 (0,42 п.л.).
8. Юнусова Л.С. Новые виды государственных и муниципальных учреждений в контексте инновационной политики Российской Федерации // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3–4 октября 2009 г.) / отв. ред. О.С. Ростова. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009 (0,27 п.л.).
9. Юнусова Л.С. Некоторые вопросы реформирования законодательства о судебной системе // Актуальные проблемы нормотворчества: сборник статей (по материалам Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 10-летию Института законодательства ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», г. Саратов, 6 октября 2009 г.) / отв. ред. А.С. Ландо. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010 (0,22 п.л.).
10. Юнусова Л.С. Суд как юридическое лицо // Гражданин и право. М.: ООО «Новая правовая культура», 2011. № 4 (0,98 п.л.).