

## Организационное обеспечение судов общей юрисдикции: сравнительно-правовой аспект

**Е.В. КУЗНЕЦОВА** – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук

В статье анализируются понятие, содержание и нормативное регулирование организационного обеспечения судов общей юрисдикции. Автор исследует специфику организационного обеспечения судов в зарубежных странах, предлагает типологию, выявляет особенности организационного обеспечения судов общей юрисдикции в России на федеральном уровне и уровне субъектов.

**Ключевые слова:** судоустройство; суды общей юрисдикции; организационное обеспечение судов; Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации; мировые судьи.

## Organizational support of courts of general jurisdiction: comparative legal aspect

**E.V. KUZNETSOVA** – Senior Lecturer of the Chair for State-legal Disciplines of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, PhD in Law

This article analyzes the concept, content and normative regulation of organizational support of courts of general jurisdiction. The author researches features of organizational support of courts in foreign countries, offers typology, reveals peculiarities of organizational support of courts of general jurisdiction in Russia at the federal and regional level.

**Key words:** judiciary; court of general jurisdiction; organizational support of the courts; Judicial Department at the Supreme Court of the Russian Federation; magistracy.

Организационное, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности судей федеральных судов общей юрисдикции, мировых судей Российской Федерации, соответствующее стандартам современного правового государства и способствующее эффективному функционированию судебной системы, является важнейшей гарантией статуса судей и качественного осуществления правосудия.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> не формулирует понятия организационного обеспечения судов, перечисляя лишь компетентных субъектов, а федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>2</sup> под организационным обеспечением понимает мероприятия кадрового, финансового, материально-технического, информационного и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия (ст. 37). Данная норма повторяет ч. 2 ст. 1 федерального закона «О Судебном департаменте при Вер-

ховном Суде Российской Федерации»<sup>3</sup>. В обоих случаях законодатель ограничивается лишь перечислением мероприятий, входящих в состав организационного обеспечения, не указывая на существенные признаки данного явления.

В научной литературе понятие «организационное обеспечение судов общей юрисдикции» зачастую понимается узко и сводится к деятельности только Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и аппарата Верховного Суда Российской Федерации<sup>4</sup>. При этом исследователи забывают, что важнейшие организационные функции лежат на председателе суда, аппарате суда, администраторах суда и т.д.

Правоотношения, составляющие содержание организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции, логично было бы классифицировать по субъектам осуществления данной деятельности, в связи с чем можно условно выделить три их группы. Первую составляют отношения, общее руководство которыми осуществля-

ют председатель суда и его заместители. К этой группе относятся правоотношения, связанные с деятельностью аппарата суда, иных коллегиальных органов (распределение полномочий, функционирование аппарата суда, информационное обеспечение и т.п.)<sup>5</sup>. Вторую группу образуют правоотношения, осуществляемые специализированными органами в отношении судов общей юрисдикции (Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, органы, обеспечивающие деятельность мировых судей). В третью группу можно включить правоотношения внутреннего самоуправления системы судов общей юрисдикции, поскольку органы судейского сообщества обладают полномочиями организационно-управленческого характера, которые имеют значение для организации деятельности системы судов общей юрисдикции (совет судей, например, созывает всероссийский съезд судей, дает согласие на назначение на должность, освобождение от должности генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и т.п.).

Рассмотрим один из аспектов обеспечения судов, связанный с организационно-управленческой деятельностью внешних органов, на которые возлагаются полномочия по организационному, материально-техническому, информационному, документационному, финансовому обеспечению судов.

Анализ организации данной деятельности позволяет сделать вывод, что в Европе и на североамериканском континенте сложились два типа обеспечения судебных органов: судебно-организационный и административно-организационный. В рамках первого для организационного обеспечения судов создаются отдельные государственные органы, не входящие в систему исполнительной власти и наделенные специальными полномочиями по организационному, финансовому, информационному обеспечению деятельности судов. При этом орган может определяться как независимый (США) или «орган в системе судебной власти»<sup>6</sup> (Украина). Общий контроль за ними осуществляет судейское сообщество.

В качестве примера государства с судебно-организационным типом обеспечения правосудия можно привести США, где с 1939 г. действует Федеральное административное агентство судов Соединенных Штатов (The Administrative Office of the United States Courts), основной миссией которого является обеспечение равного и эффектив-

ного доступа к правосудию<sup>7</sup>. Оно осуществляет широкий спектр управленческих, организационных, юридических, финансовых и информационных функций в федеральных судах, а также в отношении Конференции судей США, ее комитетов, обеспечивает коммуникацию в судебной системе и во взаимоотношениях с другими органами власти и общественностью. Агентство не зависит от законодательной и исполнительной власти, общее руководство им осуществляет Конференция судей США, для оперативного управления назначается директор. Аналогичные агентства существуют и в штатах, обеспечивая деятельность судебных органов субъектов федерации (например, The California Administrative Office of the Courts).

Аналогичным образом в Шотландии организационное обеспечение судов осуществляет Шотландская судебная служба (Scottish Court Service, или SCS), которая является независимым органом, предусмотренным законодательством и реализующим ежедневное управление судами и Службой государственного попечителя<sup>8</sup>. Ею руководит корпоративный совет под председательством лорда-президента, генерального судьи Шотландии, возглавляющего судейское сообщество страны. SCS облегчает доступ к правосудию, обеспечивая наличие персонала, помещений и технических средств для поддержания деятельности судебных органов и членов судейского сообщества.

В рамках второго типа функция организационного обеспечения судов возлагается на органы исполнительной власти, как правило министерство юстиции или его структурные подразделения. Административно-организационный тип сложился в Великобритании (Англия, Уэльс), Австрии, Швеции, Белоруссии и др. В Великобритании действует Служба по обеспечению деятельности судов и трибуналов Ее Величества (Her Majesty's Courts & Tribunals Service)<sup>9</sup>. Данный орган входит в состав Министерства юстиции и имеет статус исполнительного органа. Он осуществляет организационное обеспечение апелляционного суда, Высокого суда, Суда короны, судов графств, мировых судей в Англии и Уэльсе.

В Австрии организационное обеспечение деятельности судов возлагается на Министерство юстиции, которое ответственно также за доступ населения к правосудию<sup>10</sup>. Здесь министр юстиции даже обладает кадровыми полномочиями в отношении назначения судей на местах.

Вне зависимости от того, какой тип организационного обеспечения судов избрало государство, он отличается единством внутри страны. Вместе с тем в Российской Федерации данная деятельность реализуется несколькими субъектами. Так, организационное обеспечение Верховного Суда осуществляет его аппарат, федеральных судов общей юрисдикции – Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Что касается мировых судей, то в большинстве субъектов данные функции относительно их возложены на органы исполнительной власти субъекта в сотрудничестве с управлениями Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

Следовательно, на федеральном уровне сложился судебно-организационный тип организационного обеспечения, хотя относительно статуса Судебного департамента в научной литературе имеются разногласия. Судебный департамент не входит в систему органов исполнительной власти, о чем свидетельствует отсутствие его в перечне федеральных органов исполнительной власти, система которых утверждена Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>11</sup>. Наименование органа включает еще и фразу «при Верховном Суде Российской Федерации», которая создает впечатление, что Судебный департамент – это структурное подразделение Верховного Суда (то есть структура судебного органа), однако анализ законодательства не позволяет сделать такой вывод: Судебный департамент является самостоятельным государственным органом, не подчиняющимся Верховному Суду в целом, при этом Председатель Верховного Суда имеет ряд полномочий кадрового характера в отношении данного органа. Судебный департамент даже не осуществляет организационное обеспечение самого Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению ряда авторов, подобное наименование органа, да и некоторые моменты в содержании закона явились результатом политического компромисса, достигнутого в ходе решения проблемы независимости судебной власти и приведшего в итоге к передаче функций по организационному обеспечению судов от органов исполнительной власти к Судебному департаменту, оговорка в названии которого «при Верховном Суде» призвана еще раз подчеркнуть независимость судебной власти<sup>12</sup>. Сейчас же требуются иные походы к решению проблемы правового статуса Судебного департамента.

На уровне субъекта фактически сложился административно-организационный тип обеспечения мировых судей. Пункт 5 ст. 37 федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции» устанавливает, что «организационное обеспечение деятельности мировых судей осуществляется органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации». Однако закон «О мировых судьях» не содержит понятия «организационное обеспечение», указанные функции возложены на аппарат мирового судьи, который «обеспечивает работу мирового судьи»<sup>13</sup>. Вслед за федеральным законом региональные нормативные акты воспроизводят эту же формулировку.

Материально-техническое обеспечение в соответствии с федеральным законом реализуют органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Закон Вологодской области «О мировых судьях Вологодской области» закрепляет, что аппарат мирового судьи обеспечивает его работу, понятие же «организационное обеспечение» в тексте отсутствует. Вслед за федеральным законом региональный законодатель возлагает на орган исполнительной власти субъекта материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей<sup>14</sup>. В соответствии с Положением о Департаменте мировых судей Вологодской области 2010 г. он является органом исполнительной государственной власти области, осуществляющим материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей области, а также уполномоченным в области обеспечения граждан бесплатной юридической помощью<sup>15</sup>. При этом в понятие «материально-техническое обеспечение» входят «финансовое, кадровое, организационное, информационно-правовое обеспечение и обеспечение доступа к информации о деятельности мировых судей области», то есть мероприятия, которые федеральный законодатель включает в понятие «организационное обеспечение». Налицо существенная ошибка юридической техники, выражающаяся в подмене понятий и нелогичном расширении содержания используемого за счет другого.

В научной среде и в судебном сообществе критикуется определенная зависимость мировых судей и их аппаратов от ор-

гана исполнительной власти субъекта как в организационном, так и в материальном плане<sup>16</sup>, выдвигаются идеи о передаче организационного обеспечения мировой юстиции на федеральный уровень либо полностью управлениям Судебного департамента. На наш взгляд, любое из двух предложенных решений было бы более уместным, чем существующая ныне ситуация: сложившийся на федеральном уровне судебно-организационный тип обеспечения судов должен последовательно применяться и на уровне субъекта. Более того, в некоторых регионах уже имеется опыт осуществления данной

деятельности в отношении мировых судей управлениями Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (например, в Дагестане). Формально, конечно, отсутствие единообразия в организационном обеспечении судов общей юрисдикции не противоречит принципу единства судебной системы, однако создает потенциальную угрозу неодинакового обеспечения мировых судей (хотя бы на уровне доступного и удобного судебного участка, квалифицированного аппарата суда и т.д.) и нарушает принцип равного доступа населения к правосудию.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 25.12.2012 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.12.2012 г.) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 7-ФЗ (ред. от 25.12.2012 г.) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

<sup>4</sup> См.: Постатейный комментарий к Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» / М.А. Беляев, Е.А. Григорьева, В.А. Дмитриев и др.; под ред. В.А. Дмитриева. М., 2012. С. 182–184.

<sup>5</sup> См.: Конин М.Н. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций. М., 2004. С. 38.

<sup>6</sup> См.: Положення про Державну судову адміністрацію України (Затверджено рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12). www.court.gov.ua (дата обращения: 19.06.2013 г.).

<sup>7</sup> См.: Administrative Office of the United States Courts. <http://www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/AdministrativeOffice.aspx> (дата обращения: 20.02.2013 г.).

<sup>8</sup> См.: About the Scottish Court Service. <http://www.scotcourts.gov.uk> (дата обращения: 20.02.2013 г.).

<sup>9</sup> См.: HM Courts and Tribunals Service. <http://www.justice.gov.uk/> (дата обращения: 20.02.2013 г.).

<sup>10</sup> См.: Die Österreichische Justiz: Das. <http://www.justiz.gv.at> (дата обращения: 20.03.2013 г.).

<sup>11</sup> См.: Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 (ред. от 19.03.2013 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

<sup>12</sup> См., напр.: Сюкияйнен Э.Л. Место Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4. С. 354.

<sup>13</sup> См.: Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (ред. от 04.03.2013 г.) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

<sup>14</sup> См.: Закон Вологодской области от 27.10.1999 г. № 420-ОЗ (ред. от 05.06.2013 г.) «О мировых судьях в Вологодской области» // Красный Север. 1999. № 232–233; 2009. № 113.

<sup>15</sup> См.: Постановление Правительства Вологодской области от 27.09.2010 г. № 1093 (ред. от 22.06.2012 г.) «Об утверждении Положения о департаменте по обеспечению деятельности мировых судей Вологодской области» // Красный север. 2010. № 110.

<sup>16</sup> См., напр.: Головинская И.В. О некоторых вопросах статуса и деятельности мировых судей // Российский следователь. 2007. № 21.

<sup>1</sup> См.: Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 31.12.1996 g. № 1-FKZ (red. ot 25.12.2012 g.) «O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1997. № 1. St. 1.

<sup>2</sup> См.: Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 07.02.2011 g. № 1-FKZ (red. ot 01.12.2012 g.) «O sudah obshhej jurisdikcii v Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2011. № 7. St. 898.

<sup>3</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 08.01.1998 g. № 7-FZ (red. ot 25.12.2012 g.) «O Sudebnom departamente pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1998. № 2. St. 223.

<sup>4</sup> См.: Postatejnyj kommentarij k Federal'nomu konstitucionnomu zakonu ot 31 dekabrya 1996 g. № 1-FKZ «O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii» / M.A. Beljaev, E.A. Grigor'eva, V.A. Dmitriev i dr.; pod red. V.A. Dmitrieva. M., 2012. S. 182–184.

<sup>5</sup> См.: Konin M.N. Administrativnoe pravo Rossii. Obshhaja i Osobennaja chasti: Kurs lekcij. M., 2004. S. 38.

<sup>6</sup> См.: Polozhennja pro Derzhavnu sudovu administraciju Ukraïni (Zatverzhdeno rishennjam Radi suddiv Ukraïni vid 22 zhovtnja 2010 roku № 12). www.court.gov.ua (data obrashhenija: 19.06.2013 g.).

<sup>7</sup> См.: Administrative Office of the United States Courts. <http://www.uscourts.gov/FederalCourts/UnderstandingtheFederalCourts/AdministrativeOffice.aspx> (data obrashhenija: 20.02.2013 g.).

<sup>8</sup> См.: About the Scottish Court Service. <http://www.scotcourts.gov.uk> (data obrashhenija: 20.02.2013 g.).

<sup>9</sup> См.: HM Courts and Tribunals Service. <http://www.justice.gov.uk/> (data obrashhenija: 20.02.2013 g.).

<sup>10</sup> См.: Die Österreichische Justiz: Das. <http://www.justiz.gv.at> (data obrashhenija: 20.03.2013 g.).

<sup>11</sup> См.: Ukaz Prezidenta RF ot 21.05.2012 g. № 636 (red. ot 19.03.2013 g.) «O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» // SZ RF. 2012. № 22. St. 2754.

<sup>12</sup> См., напр.: Sjukijajnen Je.L. Mesto Sudebnogo departamenta pri Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2008. № 4. S. 354.

<sup>13</sup> См.: Federal'nyj zakon ot 17.12.1998 g. № 188-FZ «O mirovyh sud'jah v Rossijskoj Federacii» (red. ot 04.03.2013 g.) // SZ RF. 1998. № 51. St. 6270.

<sup>14</sup> См.: Zakon Vologodskoj oblasti ot 27.10.1999 g. № 420-OZ (red. ot 05.06.2013 g.) «O mirovyh sud'jah v Vologodskoj oblasti» // Krasnyj Sever. 1999. № 232–233; 2009. № 113.

<sup>15</sup> См.: Postanovlenie Pravitel'stva Vologodskoj oblasti ot 27.09.2010 g. № 1093 (red. ot 22.06.2012 g.) «Ob utverzhdenii Polozhenija o departamente po obespecheniju dejatel'nosti mirovyh sudej Vologodskoj oblasti» // Krasnyj sever. 2010. № 110.

<sup>16</sup> См., напр.: Golovinskaja I.V. O nekotoryh voprosah statusa i dejatel'nosti mirovyh sudej // Rossijskij sledovatel'. 2007. № 21.