

УДК 343, 347

Скотт Уотерфолл,
Судья Мирового суда штата Юта
Соединенных Штатов Америки,
эксперт Представительства
Американской ассоциации юристов
в Казахстане (ABA ROLI)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ ПРИ ОТПРАВЛЕНИИ ПРАВОСУДИЯ: ОПЫТ США

Аннотация

В статье рассматриваются различные обязанности судебных администраторов как основных участников судебной системы. Администраторы в силах различными способами влиять на порядок и процедуры судебной системы и тем самым способствовать повышению её эффективности, прозрачности и справедливости.

Ключевые слова: судебная система, правосудие, судебные администраторы, председатель суда, судебное устройство.

Аңдатпа

Мақалада сот жүйесінің маңызды қатысушысы ретіндегі сот әкімшілерінің негізгі міндеттері қарастырылады. Әкімшілер түрлі әдістер арқылы сот жүйесінің тәртібі мен рәсімдеріне ықпал ете алады және сот төрелігінің тиімділігіне, ашықтығы мен әділеттігін арттыруға көмектеседі.

Тірек сөздер: сот жүйесі, сот төрелігі, сот әкімшілері, сот төрағасы, сот құрылысы.

Abstract

The article discusses the varied responsibilities of court administrators as essential participants in the justice system. Administrators have the power to influence the judicial order and process in many ways to promote efficiency, accountability and equity.

Keywords: judicial system, justice, judicial administrators, presiding judge, judicial device.

В Соединенных Штатах Америки насчитывается более 50 независимых судебных систем, каждая со своей административной структурой. Функции, осуществляемые судебными администраторами, различаются в зависимости от юрисдикции, местоположения и размера суда. Тем не менее их основная роль, как правило, заключается в обеспечении административной функции суда под руководством председателя суда или группы судей.

В судебных системах администрирование осуществляется судьями при тесном взаимодействии с внесудебным персоналом. В Соединенных Штатах клерки суда, как правило, принимаются на работу и отчитываются непосредственно перед судьями конкретного суда. Другими словами, клерки не подотчетны больше ни перед каким иным органом. Неудивительно, что это часто приводит к установлению очень тесных рабочих отношений между судьями и их клерками. Судьи оказывают большое доверие своим клеркам и в то же время возлагают на них большую ответственность, при этом клерки суда пользуются большим уважением в качестве внесудебных визави судей – полноправных профессионалов руководящего звена.

Основные функции судебных администраторов в Соединенных Штатах

Краткий обзор основных управленческих и иных функций, осуществляемых администраторами судов:

– **Управление движением дела:** управление и координация процессов, в соответствии с которыми суд ведет дело с момента подачи дела в суд до его разрешения, включая контроль мероприятий после разрешения дела, подтверждение соответствия с другими судами, а также постоянная оценка судебного производства.

– **Управление персоналом:** найм, отбор, обучение, развитие, консультирование и программы наставничества для сотрудников суда; определение этических норм поведения; управление системами оплаты труда, аттестации и премирования сотрудников, а также решение иных кадровых вопросов, касающихся сотрудников суда.

– **Финансовое управление:** подготовка бюджетов суда; ведение учета, закупок, оплаты труда и финансового контроля; получение грантов и контроль их исполнения; а также сопровождение проекта бюджета в ходе процедуры государственной проверки.

– **Управление технологиями:** анализ технологических возможностей с целью увеличения производительности судебных систем; обеспечение технологиями, предназначенными для навигации информационных систем; обеспечение систем электронной передачи и доступа к данным, изображениям и иным файлам в автоматизированных системах управления записями и информационного поиска; оценка новейших технологий в видео и телекоммуникационных системах, мультимедиаинструментов для обучения и представления информации; оптимизация использования Интернета; использование технологий в зале суда и представление доказательств во время судебного процесса; а также внедрение иных компьютерных систем, которые могут улучшить производительность суда.

– **Информационный менеджмент:** разработка возможности предоставления информации лицам, уполномоченным на принятие решений, во время важных событий; мониторинг показателей работы системы в соответствии с основными моментами, установленными судом, а также инициация определенных оперативных мероприятий; предоставление необходимого электронного доступа к судебной информации для адвокатов, сторон по делу, правительственных учреждений и населения.

– **Управление присяжными:** управление системой суда присяжных наиболее эффективным и экономичным способом; обеспечение соблюдения требований закона, политик и процедуры созыва, отбора и обеспечения комфорта и безопасности присяжных заседателей.

– **Административно-хозяйственное управление:** наблюдение за залом суда и иными физическими помещениями с целью обеспечения доступа для всех людей, а также обеспечение достаточного пространства для работы и перемещений в здании суда, конечной целью чего является укрепление доверия населения к системе.

– **Планирование пространства:** управление, прогнозирование, планирование и подготовка необходимых помещений и пространства посредством установления партнерских отношений с проектировщиками и архитекторами, а также оценка мероприятий, необходимых для обновления, ремонта или строительства зданий суда.

– **Управление системой безопасности:** сохранение тесных партнерских отношений с сотрудниками органов правопорядка или безопасности, хорошая осведомленность в отношении практических стандартов обеспечения безопасности зданий суда, а также готовность работать совместно с заинтересованными сторонами.

– **Межведомственные связи:** выступать в качестве посредника между судом и другими правительственными органами для содействия сотрудничеству, интеграции систем и облегчению процесса изменений, сохраняя целостность суда как отдельной, но равной ветви власти.

– **Отношения с общественностью и публичная информация:** обеспечение продуктивных отношений со средствами массовой информации, действуя в качестве контактного лица для предоставления информации СМИ и населению; сбор и публикация данных по текущим и завешенным судебным делам и внутренним функциям судебной системы; облегчение или развитие соответствующих программ информационно-разъяснительной работы для юрисдикции суда.

– **Исследовательские и консультационные услуги:** нахождение возможностей по улучшению организации и менеджмента посредством предоставления рекомендаций и внедрения процедурных и административных изменений, а также ведение программ и управление проектами.

– **Готовность к чрезвычайным ситуациям и обеспечение устойчивости:** обеспечение руководства и управления, а также наличия процедур и протоколов для предотвращения, подготовки, принятия ответных действий и восстановления после любой угрозы, чрезвычайной ситуации или стихийного бедствия с целью обеспечения важнейших операций и непрерывности работы суда, вместе с программой действий, в случае всеобщей остановки хозяйственной деятельности или последствий, негативно влияющих на деятельность суда.

– **План преемственности должностей:** подготовка и определение навыков и талантов для будущих ведущих должностных лиц суда; облегчение приобретения сотрудниками академического и практического опыта; управление, планирование и программы наставничества для сотрудников с целью получения ими необходимого набора навыков для того, чтобы обеспечить готовность к принятию будущих ведущих должностей и управлению судом.

– **Ведение архивов:** обеспечение ведения и сохранности судебных досье, судопроизводства по судебным разбирательствам и результатов разбирательства, а также обеспечение их доступности для судебных секретарей, а также иные действия с архивами.

– **Управление качеством работы и привлечение суда к ответственности:** соответствие, использование и публикация надлежащих мер по управлению качеством работы судебной системы, включая количественные показатели, статистику и динамику показателей, с учетом обязанности по уравниванию эффективной и экономичной деятельности с потребностями в услугах суда и справедливом отправлении правосудия.

– **«Зеленая» (экологически чувствительная) судебная практика:** рассмотрение и применение практик по охране окружающей среды с целью снижения негативного воздействия на ресурсы и уменьшения потребления энергии, при этом обеспечивая операционную эффективность во всех аспектах судебного управления, использование технологий для распространения судебной информации.

– **Проектное управление и мониторинг:** принимать на себя руководящую роль в управлении проектами для судебных комитетов или организаций.

В некоторых судах приемный отдел и архив являются частью одного подразделения; в соответствии с подобным устройством в одном отделе управления делами суда работает команда из нескольких младших административных сотрудников, каждый из которых может принимать, регистрировать, составлять календарные планы, управлять делом и выполнять работу секретаря в зале суда для одного или нескольких судей. В других судах обязанности управления делами разделены по функциям, так что один младший административный сотрудник отвечает за прием, другой – за регистрацию, третий – за представление и т. д.

Влияние администраторов на судебную систему

Я работаю судьей в суде, входящем в судебную систему штата Юта, которая является одной из самых унифицированных систем в Соединенных Штатах. Унифицированная судебная система представляет собой полностью консолидированную, высокоцентрализованную систему судов с единым когерентным источником власти. Суды более низкой инстанции или административные подразделения не обладают независимыми правами или полномочиями.

Председатель Верховного суда штата Юта Дюрхэм и директор администрации судов штата Юта Беккер озвучили десять принципов управления судами. Данные принципы универсальны, применяются системно и в целом не зависят от конституционального или правового устройства судебной системы, и потому могут быть приняты во внимание в целях усиления и улучшения судебных систем.

ПРИНЦИП 1. Четко определенная система управления способствует выработке политики и администрированию судебной системы в целом

Основной принцип заключается в том, что для выработки системной политики и администрирования необходима когерентная структура управления. Судебная система будет настолько эффективной, насколько эффективным будет ее штат сотрудников. Никакое положение конституции, законодательный акт или правило суда не могут гарантировать успех, если люди не хотят работать с и внутри четко определенной системы управления. Данный принцип был реализован в контексте судов штата Юта и судебного совета. Четко определенная система управления не обязательно означает штат-центричное администрирование и управление судами. Тем не менее местные суды в неунифицированной системе также могут получить определенные преимущества от использования более согласованной структуры управления, которая обеспечивает широкое участие в выработке политики и ее реализации.

ПРИНЦИП 2. Конструктивный вклад в процесс принятия решения со всех уровней суда

По причине высокой степени рассредоточенности судов штата руководителям судов приходится взаимодействовать и работать с судебными чиновниками и администраторами со всех уровней судебной системы. Участие в принятии организационных решений минимизирует склонность судей и иных лиц действовать автономно, без оглядки на судебную систему как на учреждение. Аналогичным образом процесс принятия решения, в который вовлечены судебные чиновники и администраторы, позволяет получить вклад со всех уровней, таким образом, уменьшая ощущение у судов, в особенности судов первой инстанции, что те, кто принимает решения, не понимают последствия своего решения. В штате Юта, например, большинство судей судов первой инстанции штата выступают в качестве либо члена судебного совета, либо члена одного из консультационных комитетов, таким образом, руководители судов вовлекаются в процесс принятия решения, вместо того, чтобы получать решения, спущенные сверху. Хотя данный принцип очень важен в управлении комплексными системами штатов, он может быть применим в контексте местных судов первой инстанции, где судьи могут действовать независимо, с небольшой оглядкой на местное институциональное положение судов. В слабосвязанных организациях, где функции руководства расплывлены, а администраторы располагают ограниченным набором средств для создания целостности системы, разработка и реализация значимого вклада могут быть одним из лучших путей для создания и управления институтом судов.

ПРИНЦИП 3. Единогласная система

Учитывая специфичную структуру судов штата и независимость их основных участников, как правило, бывает сложно добиться единогласия по основным политическим вопросам. Законодательные органы не склонны выбирать между конкурирующими и конфликтующими интересами различных участников судебной системы. Поэтому для установления судебной системы как отдельной ветви власти важно, чтобы суды могли единогласно высказываться по важным вопросам в адрес суда штата. В отсутствие когерентного обмена сообщениями суды могут создавать впечатление учреждений, которые никем не контролируются и не поддаются контролю. Такое положение дел как будто приглашает других взять на себя контроль и управление внутренними делами судебной системы или как минимум относиться с пренебрежением к судам как легитимной независимой ветви власти на практике.

ПРИНЦИП 4. Лидер судебной системы выбирается в зависимости от его компетенции, не по старшинству или очередности

В судах США есть старая традиция выбирать председателей по принципу старшинства или очередности. Результат такого подхода к выбору председателя может быть одним из двух: (1) позиция председателя суда может быть занята человеком, который не заинтересован или не способен осуществлять динамичное руководство; (2) системные политики, планы мероприятий и принятие решений находятся в состоянии постоянного изменения и зависят не от долгосрочной институциональной потребности, а скорее от интересов конкретных лиц, занимающих руководящую позицию в данный конкретный момент времени. Как и судьи, администраторы и персонал должны выбираться в большей степени с учетом их способностей, поэтому и в случае выбора лидеров судебной системы решающим фактором должны быть компетенция и способности. В штате Юта, к примеру, претенденты на какие-либо руководящие должности не выбираются по старшинству или очередности.

ПРИНЦИП 5: Стремление к прозрачности и ответственности

Легитимность судебных систем зависит от стремления к прозрачности и ответственности. Притязания на институциональную независимость должны поддерживаться признанием судов своего обязательства обеспечивать доступность информации. При этом под предоставлением информации подразумевается не только использование ресурсов, но и предоставление информации о результатах деятельности с тем, чтобы общественность и

иные правительственные учреждения могли лучше понимать суды и иметь более точную информацию о деятельности судов. В штате Юта система публикует результаты системной и специфичной для суда деятельности в Интернете; собрания судебного совета открыты для посещения представителями средств массовой информации и публики. Данные о результатах деятельности постоянно используют при работе с законодательными органами для обоснования потребности судов и последствий действий законодательных органов и распределения. Эти и другие шаги демонстрируют готовность судов нести ответственность, и, в свою очередь, могут стимулировать поддержку со стороны населения в части институциональной независимости.

ПРИНЦИП 6. Полномочия на распределение ресурсов и расходование выделенных средств независимо от законодательной и исполнительной ветвей власти

Институциональная независимость судебной системы может в большей степени зависеть от контроля ресурсов. Как независимая ветвь власти суды должны иметь возможность распределять и перераспределять ресурсы в зависимости от необходимости. Это служит двум важным целям: (1) часто суды могут лучше оценить внутренние потребности в ресурсах и удовлетворять такие потребности в рамках ограничений общего распределения; и (2) ответственность за использование ресурсов и, соответственно, подотчетность остается в первую очередь задачей судебной системы. Бюджет судов в штате Юта состоит из двух статей, одна статья охватывает заработную плату и мероприятия, а другая – сооружения, при этом у судов есть полное право распределять ресурсы в рамках системы. Право распределять ресурсы передает управленческие полномочия от тех, кто производит ассигнования, к судам, позволяя судебной системе определять наилучший курс для реализации программ и распределения ресурсов. Это также позволяет судам принимать своевременные и сложные решения.

ПРИНЦИП 7. Фокус на вопросы, касающиеся политики, ясное делегирование полномочий административному персоналу и готовность к оценке

Даже в сильно унифицированной судебной структуре, где решения по вопросам политики зависят от органа управления системы, например, Судебного совета штата Юта, ее реализация и применение – задача административного персонала. Таким образом, разработчики политики должны избегать тотального контроля. Более того, предоставление конкретных прав и обязанностей касательно реализации и применения политики является важным моментом для обеспечения эффективности управления судами и может минимизировать возможности для противодействия политике на оперативном уровне. Суды должны менять свой образ мышления в сторону подкрепленной фактами оценки политик, практик и новых инициатив. Если суды не будут применять строгий подход, основывающийся на фактах, для администрирования судов, они не смогут называть себя хорошо управляемыми учреждениями.

ПРИНЦИП 8. Открытая связь в принятии решений и способы ее достижения

Хорошая система управления делает все возможное для того, чтобы обеспечить доступ к информации через различные источники. Поскольку судебная культура представляет собой культуру, тесно связанную с понятием независимости в принятии решения, она, как правило, способствует развитию сильного чувства автономии. Озвучивая решение, очень важно предоставить его обоснование. Когда судьи и персонал считают, что решения просто спускают сверху без их участия и предварительного уведомления, повышается вероятность сопротивления и недовольства.

ПРИНЦИП 9. Позитивные институциональные отношения, которые будут способствовать развитию доверительных отношений между иными ветвями и заинтересованными лицами

Правительство США по своей структуре основано на некотором напряжении между тремя ветвями власти. Принимая во внимание тот факт, что легитимность и доверие к судебной системе основываются в большей степени на ее институциональном положении, важно

построить позитивные отношения не только с руководителями других ветвей власти, но также с сотрудниками, занимающими в таких ветвях важные позиции. Нередки случаи, когда решение суда создает напряжение, но посредством установления и сохранения позитивных отношений можно смягчить склонность законодательных органов, в частности, использовать ее значительные полномочия вмешиваться в вопросы администрирования третьей ветви власти. Вся политика основана на личных отношениях, и потому позитивные личные и институциональные отношения имеют первостепенное значение для защиты независимости и репутации судов. Кроме того, хорошо если суды выступают с инициативой в вопросах, связанных с качеством работы, демонстрируя заинтересованность в таких вопросах, как судебное образование и оценка квалификации судей и судов.

ПРИНЦИП 10. Четко определенные отношения между управляющим органом, председателями суда, судебными администраторами, коллегиями судей и судебными комитетами.

Для администрирования судов очень важно четко и недвусмысленно определить роль и полномочия председателей суда. Тем не менее изложение их роли и ответственности в письменном виде в форме документа или свода правил не означает, что они будут обязательно или автоматически реализованы на практике. Как и в случае с коммуникацией, понятия роли и ответственности должны постоянно развиваться. При этом, несмотря на то, что нужно уделять внимание отношениям между органами управления и судами первой инстанции, не менее важным является проработка ролей и ответственностей руководителей суда и, в частности, председателей на местном уровне [2].

Администраторы судов играют важную роль в справедливом отправлении правосудия. Судьи, участники суда и общественности полагаются на их ценные и профессиональные услуги. Судебные администраторы также имеют возможность влиять на развитие и продвижение судебных систем на благо общества, которому они служат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Обзор судебного администрирования. Автор Эбони Уэйд, в редакции Ольги Руда, Американская ассоциация юристов (ABA Rule Of Law Initiative).

2 Принципы управления судами. Автор Дэниел Беккер, директор администрации судов штата Юта, Кристин Дюрхэм, председатель Верховного суда штата Юта.