
Обзор систем судебного администрирования
во Франции, Германии, Нидерландах и США



Данный Обзор разработан в рамках программы Инициативы верховенства права Американской ассоциации юристов (ABA ROLI) в Казахстане и проекта Европейского Союза «Поддержка судебной и правовой реформы в Республике Казахстан».

В Обзоре представлены современные системы судебного администрирования Франции, Германии, Нидерландов и Соединенных Штатов Америки, а также сравнительный анализ систем всех четырех стран.

Автором Глав 2, 4 и 5 (Германия, США и сравнительный анализ) является Эбони Вейд, научный сотрудник ABA ROLI. Главы 2 и 4 составлены при участии экспертов: по Германии - судьи Джоан Ридель, Председателя Верховного суда земли г. Кельн, по США - Маркуса Циммера, бывшего администратора районного суда США штата Юта (1987-2006). Главы 1 и 3 (Франция и Нидерланды) разработаны в соавторстве Эбони Вейд и экспертов Проекта ЕС: по Франции - судьи Сильви Секкальди Гебель, по Нидерландам - судьи Берта Маана, бывшего Председателя окружного суда Цволле-Лелистада (1992-2006).

Обзор составлен на английском языке. Редакторская правка на английском языке произведена Ольгой Рудой, Заместителем директора исследовательско-аналитического отдела ABA ROLI, Вашингтон. Перевод на русский язык Глав 2, 4 и 5 предоставлен ABA ROLI, Глав 1 и 3 – предоставлен Проектом ЕС «Поддержка судебной и правовой реформы в Республике Казахстан».



USAID
АМЕРИКА ХАЛҚЫНЫҢ АТЫНАН



ПРОЕКТ ЕС «ПОДДЕРЖКА
СУДЕБНОЙ И ПРАВОВОЙ
РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН»

Данный обзор выполнен при поддержке гранта Агентства США по международному развитию (USAID) и Проекта ЕС «Поддержка судебной и правовой реформы в Республике Казахстан».

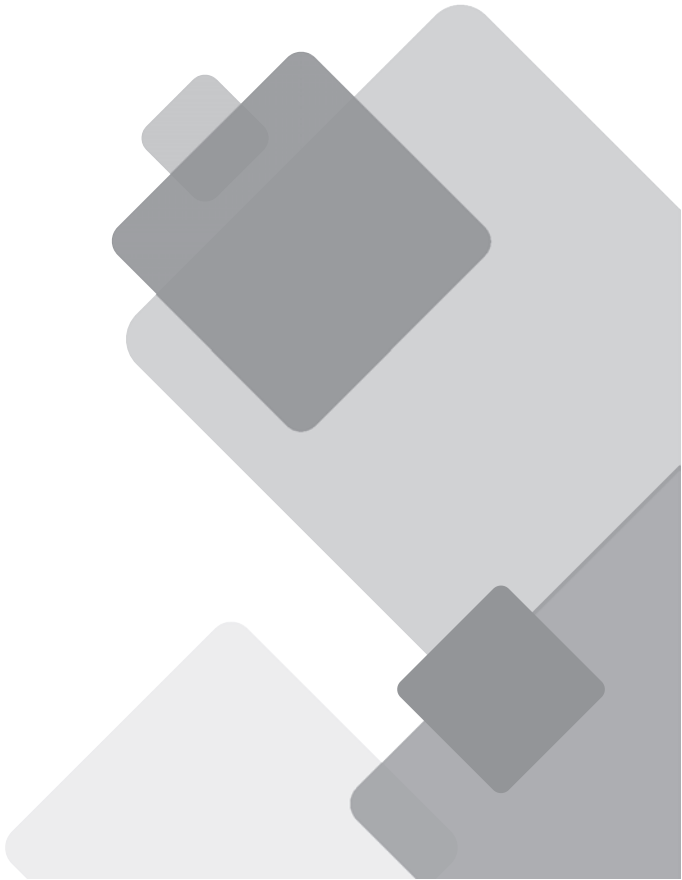
Изложенные в настоящем обзоре положения и мнения отражают только точку зрения авторов.

Авторы несут ответственность за содержание публикаций, которое не обязательно отражает позицию или официальную точку зрения USAID, ABA ROLI, Правительства США, Европейского Союза или Представительства Европейского Союза в Республике Казахстан.



СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Обзор судебного администрирования во Франции	6
Глава 2. Обзор судебного администрирования в Германии	26
Глава 3. Обзор судебного администрирования в Нидерландах	42
Глава 4. Обзор судебного администрирования в Соединенных Штатах Америки	60
Глава 5. Сравнительный анализ систем судебного администрирования во Франции, Германии, Нидерландах и Соединенных Штатах Америки	88



ОБЗОР СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ВО ФРАНЦИИ¹

I. Обзор страны

A. Правовой контекст

Франция является президентской республикой, которая руководствуется Конституцией V Республики. Действующая Конституция, принятая в 1958 году, предусматривает разделение полномочий между тремя ветвями власти: исполнительной, законодательной и судебной. Включив основные принципы предыдущих Конституций, эта Конституция во многом опирается на Декларацию Прав человека и гражданина, одного из основополагающих документов Французской Революции. С момента ее принятия, в нее было внесено много поправок, последняя из которых была внесена в 2008 году.

Исполнительную власть возглавляет Президент Республики и Премьер-министр. Президент является главой государства и избирается прямым голосованием на пятилетний срок, максимум на два срока. Президент является главой государственной службы, вооруженных сил и государственных учреждений. Кроме того, он назначает Премьер-министра, но уволить его не может. Президент и Премьер-министр, как правило, работают совместно над выбором министров и формированием правительства. Президент имеет полномочия назначения министров, но назначает их на основании рекомендаций Премьер-министра. Министры составляют Кабинет министров, который занимается разработкой политики и предлагает законодательной власти законопроекты, а также применяет политику посредством указов.

Законодательная власть осуществляется двухпалатным Парламентом (Parlement). Национальная Ассамблея (Assemblée Nationale), являющаяся главной палатой, состоит из 577 депутатов, избираемых напрямую. Они выбирают председателя из своего состава, который становится главой палаты. Сенат (Sénat), или Верхняя Палата, имеет 343 места. Его члены избираются косвенно коллегией избирателей, состоящей из местных чиновников. Члены Сената также избирают председателя, который заменяет Президента Республики в случае его смерти, импичмента или отставки. Конституция предусматривает, что обе палаты имеют равные полномочия, и каждая из них может представлять на рассмотрение законопроекты. Каждая палата может предлагать поправки к законодательству, но окончательный вариант, представляемый на голосование, должен быть одинаковым в обеих палатах. Если палатам не удастся договориться об окончательном варианте закона, Правительство может согласиться на решение Национальной Ассамблеи, посредством осуществления специальной процедуры.

Президент имеет право распустить Национальную Ассамблею и объявить новые выборы, если он считает, что эта палата не в состоянии прийти к согласию и продвижению политики. Национальная Ассамблея также имеет право распустить Правительство большинством голосов недоверия, и в таком случае Президент должен сформировать новое Правительство. Поскольку Национальная Ассамблея имеет

¹ Подготовлено в соавторстве Эбони Вейд, научного сотрудника ABA ROLI и судьи Сильви Секкальди Гебель.

полномочия распустить Правительство, то Президент, как правило, выбирает Премьер-министра, который имеет поддержку большинства членов Национальной Ассамблеи.

Судебная власть выступает в качестве независимого органа, хотя Министерство Юстиции несет ответственность за ущерб, причиненный судебной системой. Она состоит из двух совершенно отдельных ветвей – обычных судов (*l'ordre judiciaire*) и административных судов (*l'ordre administratif*). Как судьи (*magistrats du siège*), так и прокуроры (*magistrats du parquet*, или *ministère public*) являются частью судебной системы и имеют одинаковый статус - статус магистратов. Магистраты назначаются Президентом с согласия Верховного совета магистратуры (*Conseil Supérieur de la Magistrature* или *CSM*), после прохождения обязательного учебного курса в Национальной школе магистратов (*École Nationale de la Magistrature* или *ENM*), которая является независимым государственным учреждением под административным контролем Министерства Юстиции. Абитуриенты школы *ENM* – это недавние выпускники юридических специальностей, набранные через общенациональные конкурсные экзамены. Они проходят 31-месячную программу обучения, с последующим выпускным экзаменом. Баллы, полученные на этом экзамене, позволяют определить размещение кандидатов в качестве судей или прокуроров. Выпускники с самым высокими баллами получают приоритет при заполнении вакантных должностей. После назначения, судьи не могут быть уволены за исключением случаев, когда совершаются серьезные дисциплинарные нарушения, по решению Верховного совета магистратов (*CSM*).

Французская **правовая система** основана на кодифицированном законодательстве, в первую очередь на Гражданском кодексе Наполеона 1804 года, а также уголовном, торговом, процессуальном и прочих кодексах. Французские законы делятся на две большие категории: частное право, состоящее из гражданских, коммерческих и уголовных законов, и публичного права, состоящее из административных и конституционных законов. Правовая система характеризуется строгой иерархией норм, на вершине которой находится Конституция. Парламент принимает нормативно-правовые акты (*Les Lois*), которые, в свою очередь, подразделяются на органические или институциональные акты (*loi organique*), обычные акты (*loi ordinaire*), и постановления (*ordonnances*), которые принимаются Правительством и перестают действовать через определенное время, если парламент их не ратифицирует. Исполнительная власть имеет право вводить в действие регламенты (*règlements*), которые называются указами (*décrets*), если они изданы Президентом или Премьер-министром, и постановлениями (*arrêtés*), если они изданы министерствами и другими исполнительными органами. Судьи не могут создавать новые законы, а скорее обязаны исполнять и интерпретировать существующие законы. Нижестоящие суды не связаны обязательством исполнения решений вышестоящих судов, но могут быть под их влиянием. Кроме того, должным образом ратифицированные или одобренные международные договоры и соглашения становятся частью правовой системы и имеют преимущественную силу над любыми национальными законами.

В. Структура судебной системы

Французская судебная система состоит из двух отдельных ветвей: обычные суды, которые рассматривают гражданские, коммерческие и уголовные дела, и

административные суды, которые рассматривают дела между частными лицами и государственными или местными органами власти или агентами. Судебные инстанции, в свою очередь, делятся на гражданские, торговые, трудовые и уголовные суды. Каждая категория судов затем организована в двухуровневую иерархию.

Суды первой инстанции являются судами самого низкого уровня, а в гражданских и уголовных судах судопроизводство разделяется еще на несколько уровней. На самом низком уровне первой инстанции находится **окружной суд (tribunal d'instance)**, который рассматривает небольшие гражданские дела, стоимостью менее 3800 евро (без апелляции) и 10000 евро (с апелляцией), а также, споры об аренде, небольших дорожно-транспортных происшествиях, незначительном ущербе, а также вопросы, связанные с опекой над взрослыми. Полицейский суд (**Tribunal de police**), расположенный в окружном суде, занимается правонарушениями, которые наказываются штрафом. Дела на этом уровне решаются судьей единолично, и гражданские истцы могут явиться без юридического представителя. При мелких правонарушениях, и гражданских исках, стоимостью менее 4000 евро, споры на этом уровне могут быть разрешены судебным заседателем (juge de proximité).

Более серьезные дела рассматриваются, в первой инстанции, региональными судами (**tribunaux de grande instance**). По гражданским делам, это все иски, превышающие 10 000 евро. А также, иски, относящиеся к исключительной юрисдикции конкретных регионов, например, связанные со спорами принадлежности недвижимого имущества, развода, отцовства, усыновления, наследования и товарных знаков, независимо от суммы иска. Подразделение в этом суде, называемое уголовным судом (**tribunal correctionnel**), рассматривает преступления средней тяжести, например, кражи, мошенничество и нанесение побоев, и может приговорить к тюремному заключению от шести месяцев до десяти лет, а также наложить иные виды наказаний. Дела на этом уровне, как правило, решаются коллегиально в составе трех судей, хотя дела семейного права и мелких уголовных преступлений могут рассматриваться одним судьей.

Наконец, суд присяжных (**cour d'assises**) в каждом отделе рассматривает тяжкие преступления и покушения на совершение таковых (например, убийство, изнасилование, вооруженное ограбление). Этот суд выделяется тем, что он не является постоянным судом, а собирается каждые три месяца на две недели, и, также, тем, что используется система присяжных заседателей, состоящая из девяти случайно отобранных граждан из избирательных списков, которые присутствуют на заседании с тремя профессиональными судьями.

Кроме обычных судов первой инстанции, существует целый ряд **специализированных судов первой инстанции** с отдельной юрисдикцией по некоторым вопросам. Хозяйственный суд (tribunal de commerce) рассматривает коммерческие сделки, например, споры между частными лицами и биржевыми брокерами, или между биржевыми брокерами и коммерческими компаниями. Суд по трудовым спорам (conseil des prud'hommes) рассматривает дела, связанные с трудовыми отношениями, это часто споры по индивидуальным трудовым договорам (он не обладает юрисдикцией в отношении забастовок или коллективных действий). Также есть специализированные суды по социальному страхованию (tribunaux des affaires de sécurité sociale), сельскохозяйственные и земельные суды (tribunaux paritaires des baux ruraux). Все эти суды представлены непрофессиональными судьями, которые выбираются

с ограниченными условиями в отношении принципа равного представительства. Наконец, существует система ювенальных судов, в которую входят детские суды (*juges des enfants*), в задачи которых входит обеспечение защитных мер в отношении детей; ювенальные суды (*tribunaux pour enfants*), которые рассматривают нарушения и преступления, совершенные несовершеннолетними в возрасте до 16 лет; уголовные ювенальные суды (*tribunaux correctionnels pour mineurs*), которые выносят решения по преступлениям, совершенным несовершеннолетними в возрасте до 16, которые караются сроком лишения свободы не менее трех лет, и ювенальные суды присяжных (*cour d'assises des mineurs*).

За некоторыми исключениями, стороны могут обратиться, чтобы их дела заслушали снова в апелляционной инстанции. **Апелляционные суды** (*cours d'appel*) работают на уровне апелляций, рассматривая гражданские, уголовные, коммерческие и трудовые дела судов первой инстанции. Эти суды состоят из специализированных палат, состоящих только из профессиональных судей, которые пересматривают как юридические основы, так и факты по делу, и могут либо оставить в силе, либо отменить решения суда более низкой инстанции, полностью или частично, в случае чего, выносят новое решение. Существует также апелляционный суд присяжных (*cour d'assises d'appel*), который рассматривает апелляции на суде присяжных, состоящем из трех профессиональных судей и 12 присяжных.

Расположенный в Париже, **Кассационный суд** (*Cour de Cassation*) – это суд последней инстанции, рассматривающий дела обычной юрисдикции, но только в рамках условий, предусмотренных законом. Он имеет общенациональную юрисдикцию. Он может рассматривать только юридическую основу дела, но не факты, и либо отклоняет запрос, подтвердив тем самым решение суда предыдущей инстанции, либо опротестовывает его, что означает возвращение дела на пересмотр. Суд состоит примерно из 85 профессиональных судей, распределенных по шести специализированным подразделениям или палатам (три гражданские палаты, коммерческая, трудовая и уголовная палата). Отдельная смешанная палата (*Chambre mixte*), состоящая из председателя суда и не менее трех судей, из трех различных подразделений, выносит решения в тех случаях, когда предмет апелляции находится в поле действия нескольких подразделений. Существует также суд полного собрания (*Assemblée plénière*), который состоит из председателя суда, а также председательствующих и старших судей из каждого подразделения.

Структура Административного суда тоже состоит из двух уровней юрисдикции. На уровне первой инстанции находятся **административные суды** (*tribunaux administratifs*), которые рассматривают дела против государственных органов, в том числе против национальных ветвей власти и госорганов, региональных департаментов, муниципалитетов, общественных и административных служб (например, споры, связанные с выполнением государственных заказов). Он также рассматривает прямые налоговые споры, трудовые контракты государственной службы, и дела, связанные с депортацией иностранцев и их права проживания. Решения административных судов могут быть обжалованы в **апелляционном административном суде** (*Cour administrative d'appel*). Высший административный судебный орган – это **Государственный совет** (*Conseil d'Etat*), который действует в качестве суда кассационной инстанции и заслушивает определенные апелляции по решениям нижестоящих административных судов. Однако, большая часть его работы, связанной с апелляциями, была передана в апелляционный суд, и в настоящее время

он занимается в основном спорами по местным выборам и оценке законности. Государственный совет также обладает юрисдикцией по уникальным делам, например, по ходатайствам по отмене исполнительных указов и решений других государственных органов. Помимо рассмотрения дел, он консультирует правительство, рассматривает и дает заключения по законопроектам.

В связи с тем, что иногда сложно определить, в какой суд направить дело - в простой или административный, этот вопрос решает **суд по конфликтным делам (tribunal des conflits)**. Комиссия из восьми судей назначается на три года. В комиссию входят четыре судьи из Государственный совет и четыре судьи из Кассационного суда. Суд формально возглавляет Министр Юстиции, который имеет решающий голос, если судья на голосовании разделились поровну.

Ни простой, ни административный суд во Франции не может проводить судебную экспертизу законодательства, для определения его конституционности. Для этой задачи, существует независимый **Конституционный совет (Conseil Constitutionnel)**, который является высшим конституционным органом в стране, в первую очередь, занимающийся анализом законопроектов, принятых Парламентом, на их соответствие Конституции. Этот пересмотр законов проводится до их подписания Президентом Республики. Кроме того, сами граждане также могут обратиться в этот Совет через суд, который принимал решение по их делу, непосредственно с просьбой определить, является ли закон, примененный к их делу, конституционным. Конституционный совет состоит из девяти членов - это Президент Республики и председатели обеих палат Парламента, которые назначают по три члена на невозобновляемый девятилетний срок. Бывшие Президенты Республики являются приглашенными (ex officio) членами Совета.

С. Отношение других ветвей власти к судебной власти

Конституция напрямую требует от Президента Республики обеспечивать независимость судебной власти. Верховный совет магистратуры (CSM) оказывает помощь Президенту в выполнении этой задачи. Совет действует независимо от Правительства и курирует вопросы, связанные с дисциплинарными мерами в отношении судей и прокуроров. Он также участвует в процессе судебного отбора и назначения. Верховный совет магистратуры (CSM) состоит из сотрудников судебных органов и прочих лиц, некоторые из которых назначаются правительственными органами, остальные избираются судебными коллегами. Он разделен на три органа: один орган занимается общими вопросами, второй орган состоит из судей, а третий состоит из прокуроров. Орган, состоящий из судей и орган, занимающийся общими вопросами, находятся под председательством первого председателя кассационного суда, третий орган находится под председательством генерального прокурора кассационного суда.

Министерство Юстиции, также известное, как Chancellerie, несет общую ответственность за администрирование французской судебной системы. В частности, оно устанавливает основные руководящие принципы общественной политики в области юстиции и соответствующих реформ, проекты законодательных и нормативных актов по вопросам, касающимся судов, и контролирует их исполнение. Оно также определяет уголовную политику, для обеспечения равенства всех граждан

перед законом по всей Франции. Наконец, Министерство обеспечивает и управляет ресурсами, необходимыми для администрирования и работы судов, а также играет ключевую роль при назначении должностных лиц, ответственных за отправление правосудия.

II. Обзор системы судебного администрирования

А. Администрирование на национальном уровне: Департамент судебных услуг Министерства Юстиции

Департамент судебных услуг Министерства Юстиции отвечает за обеспечение организации и надлежащего функционирования всех судов общей юрисдикции, т.е. гражданских и уголовных судов Франции. Среди прочего, он подготавливает законопроекты, касающиеся статуса судей и должностных лиц судебной системы, а также работает над другими вопросами, которые касаются организации и функционирования судов. Он также отвечает за управление человеческими ресурсами в судебной системе, включая такие вопросы, как подбор, обучение, назначение и управление карьерой магистратов и судебных сотрудников, а также расследует дисциплинарные вопросы и этические нарушения. Исполняя эту задачу, Департамент тесно сотрудничает с Верховным советом магистратуры (CSM), Национальной Школой Магистратов (ENM), Генеральным инспектором судебной системы и Национальной школой судебных клерков (École Nationale des Greffes или ENG)². Кроме того, этому департаменту поручено обеспечивать бесперебойную работу юрисдикций, и в рамках своих обязанностей, подготавливать и отслеживать бюджеты судебных услуг, осуществлять финансовое управление судебным персоналом. Наконец, он определяет стратегические и оперативные цели, определяет операционные требования и необходимое оборудование, распределяет финансовые и прочие ресурсы среди разных судов.

Департамент судебных услуг состоит из четырех отделов. Департамент возглавляет директор, которому помогает менеджер или заместитель директора, занимающийся реализацией комплексных инициатив.

Отдел по вопросам человеческих ресурсов магистратуры, который оказывает поддержку в наборе и управлении судьями и прокурорами (с учетом полномочий Верховного совета магистратуры (CSM) и Национальной школы магистратов (ENM)), подготавливает и ведет их личные дела, оценивает их рабочую нагрузку и распределяет судебные должности по судам. Он также отвечает за разработку и реализацию политики в отношении управления человеческими ресурсами магистратуры, этического контроля и дисциплинарных расследований. Этот отдел имеет управление по внутренней мобильности, оценки эффективности, и развитию навыков; управление по поддержке и мониторингу внешней мобильности и назначениям; управление по судебному статусу и этике, и управление по набору и обучению персонала и рассмотрению общих дел.

² Эта школа находится под прямой юрисдикцией Департамента

Отдел по вопросам человеческих ресурсов служб клерков суда, который занимается наймом и карьерным ростом клерков судов, курирует их наем и выход на пенсию, осуществляет административный надзор, а также обеспечивает повышение их квалификации и профессиональное развитие. Этот отдел состоит из управления по карьере и профессиональной мобильности; управления персоналом и планирования; управления по статусу клерков и общественным отношениям; а также управления по набору, обучению и обеспечения начального обучения и опыта работы.

Отдел по организации и функционированию судов разрабатывает законопроекты, касающиеся организации и функционирования судов и выдает заключения о законодательных или нормативных инициативах, которые могут повлиять на работу судов. Также он подготавливает проекты бюджетов судов, составляет обзор и анализ их оперативных потребностей и потребностей в оборудовании, распределяет ресурсы среди судов, и осуществляет финансовый контроль над членами суда. Он участвует в закупках для судов, определяет потребности в инвестициях в недвижимость суда и следит за потребностями в обслуживании зданий, а также определяет и реализует основные направления политики безопасности судов. Этот отдел состоит из четырех управлений: управление по законам об организации судебной системы; управление по мониторингу территориального покрытия судебных юрисдикций и безопасности судов; управления по бюджету, бухгалтерскому учету, и средствам, а также управление по расходам на судопроизводство и оптимизации затрат.

Отдел по повышению производительности и методам работы анализирует деятельность судов и определяет и предлагает новые организационные схемы; собирает статистическую информацию и проводит исследования, связанные с развитием судебной деятельности; и предлагает стратегии судебных услуг. Этот отдел также включает в себя управление по организационным схемам, методам работы и исследованиям, управление по производительности и управление по мониторингу применения ИКТ в судебных услугах.

Департамент судебных услуг также выполняет ряд общих функций в области судебного администрирования. Например, он отвечает за разработку и согласование внутренних и внешних связей, а также за управление сетью связей, которые магистраты устанавливают для отдельных судов, по согласованию с руководителями апелляционных судов.

В. Судебное администрирование на уровне судебных клерков

Отдельные суды во Франции используют модель профессионального администрирования суда, т.е. прибегают к услугам профессиональных клерков или используют систему организации по методу канцелярии (*greffe*). Службы клерков существуют во всех судах на всех уровнях юрисдикции. В них работают главный клерк или регистратор (*greffier en chef*), который исполняет административные, управленческие, и надзорные функции, осуществляет коучинг. Кроме того подчиненные клерки или регистраторы (*greffiers*), которые помогают судьям, заверяют судебные акты, принимают людей, предоставляют информацию.

Главный клерк суда – это госслужащий категории А. Его важнейшая функция –

исполнять обязанности директора службы клерков. С помощью остальных клерков, он руководит судебными услугами. Этот человек отвечает за назначение клерков, участвует в разработке бюджета суда, а также организует и контролирует управление материальными ресурсами суда, сооружениями, оборудованием. Он также выступает в качестве хранителя протоколов и записей суда.

В зависимости от уровня суда, главный клерк также может исполнять некоторые специфические функции, в частности в области неконфликтной юрисдикции. Например, главный клерк окружного суда (tribunal d'instance) имеет функции, связанные с назначением заработных плат, голосованием по доверенности, выдачей справок о французском гражданстве, и предоставлением согласия на усыновление. В суде первой инстанции (tribunal de grande instance), главный клерк также является заместителем председателя Бюро правовой помощи и принимает решения по различным вопросам в области семейного права (например, родительские права, изменение имени). Главный клерк также может быть назначен управляющим директором по региональному судебному администрированию в Региональной административной службе. В этом качестве, он отвечает за финансовое управление, управление человеческими ресурсами, обучение и управление ИТ для всех судов, подпадающих под юрисдикцию Апелляционного суда. Главные клерки также могут преподавать в Национальной школе клерков (ENG).

Главные клерки судов набираются и назначаются через национальный открытый конкурс. Внешний конкурс проводится среди кандидатов с полным университетским образованием или его эквивалентом, на условиях, установленных совместным приказом Министерства юстиции и Министерства государственной службы. Внутренний конкурс проводится среди клерков судов и других государственных служащих, у которых есть, как минимум, четырехлетний опыт работы на государственной службе. Отобранные кандидаты затем должны пройти 18-месячное обучение в Национальной школе клерков (ENG), во время которого изучаются различные аспекты соответствующих законодательных положений, надзора и управления, а также проводятся теоретическое обучение и практика (stage) в суде. Главные клерки, которые были набраны через внешний конкурс, также обязаны подписать соглашение оставаться на государственной службе не менее пяти лет, в дополнение к году стажировки.

Клерки суда – это государственные служащие категории В. Они считаются ключевыми сотрудниками для надлежащего функционирования судебной службы. Они выполняют свои функции под руководством и контролем главного клерка суда. В первую очередь, клерк является техническим специалистом, который помогает судьям в выполнении процессуальных обязанностей, таких как досудебное ведение учета или утверждение судебных актов. Эта задача важна, так как любой акт, осуществляемый в отсутствие клерка, может оказаться недействительным. Клерк может также заниматься укомплектованием приемной суда персоналом и предоставлением сторонам по делу информации об их деле. Лица, занимающие должности клерка среднего звена, могут быть назначены в качестве руководителей отделов службы клерков или в качестве заместителя главного клерка или главных клерков в малых отделах. Клерк может также выполнять административные задачи, связанные с бюджетным и финансовым управлением, предоставлением персонала и оборудования, или профессиональным образованием.

Как и главные клерки, подчиненные клерки набираются и назначаются через национальный открытый конкурс. Внешний конкурс проводится среди кандидатов с высшим образованием или его эквивалентом, на условиях, установленных совместным приказом Министерства Юстиции и Министерства Гражданской Службы, в то время как внутренний конкурс проводится среди людей, у которых есть, по крайней мере, четырехлетний опыт работы на государственной службе. Успешные кандидаты затем должны пройти 18-месячный курс обучения в Национальной школе клерков ENG, во время которого изучаются теоретические и практические компоненты, и проводится подготовка будущих клерков к осуществлению различных функций. Клерки, которые набираются через внешний конкурс, также обязаны подписать соглашение оставаться на государственной службе не менее четырех лет, в дополнение к году стажировки.

Для поддержания уровня профессионализма, клерки судов обязаны проходить, не менее 10 дней непрерывного курса повышения квалификации каждые пять лет в течение их службы. Национальная школа клерков (ENG) организует для клерков различные тренинги. Кроме того, Национальная школа магистратов (ENM) предлагает совместные тренинги для руководителей судов и главных клерков, чтобы повысить их знания о необходимом сотрудничестве и взаимопонимании.

В каждом суде также имеется команда, состоящая из двух руководителей: председателя суда и главного прокурора в судах первой инстанции, и первого председателя суда и генерального прокурора в апелляционных судах. Руководители судов имеют иерархическую власть над главным клерком и могут ему давать общие директивы, однако, они не могут контролировать клерков самой службы, так как они находятся в подчинении главного клерка.

В дополнение к профессиональным администраторам суда, французская система также обеспечивает участие всех членов суда в принятии управленческих решений, связанных с их работой. Таким образом, Кодекс судебной организации (code de l'organisation judiciaire) требует, чтобы в судах проводилось несколько собраний: собрание действующих судей (под председательством председателя суда), собрание прокуроров (под председательством главного прокурора), собрание магистратов (под председательством Председателя суда), собрание клерков (под председательством главного клерка), и общее собрание всех членов суда (под председательством председателя суда). Все эти собрания должны проводиться не реже одного раза в год, но можно созывать дополнительные собрания по просьбе председателя суда или большинства членов соответствующего собрания. На всех этих собраниях проводится обсуждение разных вопросов, связанных с организацией суда, в том числе обсуждается количество и график слушаний, перераспределение клерков для удовлетворения потребностей судей и прокуроров, рабочие часы служб клерков, распределение бюджета суда, условия работы клерков суда, меры безопасности, и все остальные вопросы, связанные с внутренним управлением суда. На собраниях могут обсуждаться только те вопросы, которые ранее были включены в повестку дня. Главный клерк суда ведет запись решений и рекомендаций, утверждаемых собранием в специальном журнале, и протоколы заседаний затем направляются руководителям Апелляционного суда.

III. Функции судебного администрирования

A. Обеспечение судов достаточными финансовыми ресурсами

Одна из важнейших функций судебной администрации во Франции – это обеспечивать суды финансовыми ресурсами, в соответствии с их потребностями. Бюджет и все прочие материалы, необходимые для судебной системы, как для всех остальных ветвей власти, утверждаются ежегодно Парламентом. Однако, начиная с 2001 года, была проведена большая реформа в системе распределения бюджета по всем правительственным министерствам. В соответствии с институциональным законом Относительно финансовых законов (Loi Organique Relative aux Lois de Finances, или LOLF), общие категории бюджета больше не определяются по министерствам, а определяются по задачам, программам и мероприятиям – с целью внедрения идей и подходов к государственному управлению, основанных на производительности. Согласно этому подходу, каждое министерство должно принимать ежегодную программу действий на основе конкретных целей, и бюджет будет выделен пропорционально его производительности. Таким образом, Министерство Юстиции приняло систему ежегодной подготовки бюджета, основанную на формализованном диалоге между судами и Департаментом судебных услуг Министерства Юстиции. Цель состоит в том, чтобы предоставить судам наиболее подходящий бюджет на каждый год, в то же время с учетом общенациональной политики сокращения государственных расходов.

Участие отдельных судов в бюджете Министерства Юстиции осуществляется через апелляционные суды, где два руководителя, Первый председатель, отвечающий за судей, и Генеральный прокурор, отвечающий за прокуроров суда, подают соответствующие заявки. В этой задаче, руководителям апелляционного суда оказывают помощь административный орган, который называется Региональные административные услуги (Services Administratifs Régionaux, или SAR). Этот орган реализует директивы руководителей судов в области бюджета и человеческих ресурсов, подготавливает подтверждающие документы, и осуществляет надзор за выполнением решений. Для обеспечения ежегодного диалога судов с Министерством Юстиции, SAR собирает и предоставляет руководителям Апелляционного суда информацию, получаемую от руководителей судов первой инстанции, находящихся в их судебном округе. Запрашиваемая сумма бюджета основана на сумме, выделенной в предыдущий год, и не может превышать ее более, чем на 3%, если не будут показаны новые финансовые затраты. Руководители Апелляционных судов ведут дискуссию с Министерством от имени своего суда и каждого суда первой инстанции, находящихся под их юрисдикцией. Они должны аргументировать и обосновывать свои заявки на финансирование.

B. Управление человеческими ресурсами судов

Обеспечение судов человеческими ресурсами, достаточными для удовлетворения их потребностей, а также управление производительностью и работой сотрудников суда, - это еще одна очень важная функция судебного администрирования во Франции. На центральном уровне, за проведение ежегодной оценки потребностей в судьях и прокурорах в судебной власти отвечает Департамент судебных услуг Министерства

Юстиции. Ежегодно публикуется бюллетень, в котором описано распределение судебных и прокурорских должностей по каждому суду первой инстанции и апелляционному суду. Оно основано на двух критериях: судебной деятельности судов и количества человек (судей, прокуроров, и клерков), назначаемых в каждом суде. На основе этой информации, Министерство Юстиции классифицирует все суды на две группы, и каждый суд сравнивается с другими судами в одной группе. Суд может быть перемещен в другую группу, если это оправдано изменением экономических и социальных условий его деятельности.

В течение года может возникнуть ряд обстоятельств, когда необходимо временно перевести судей в другие суды. Например, суды могут столкнуться с нехваткой судей из-за их продвижения по службе, отсутствия по болезни или по беременности и родам, из-за участия во внешних тренингах и т.д. Для решения этих дефицита, в 2001 году был изменен Институциональный закон о статусе магистратуры (*Ordonnance du 22 décembre 1958 Portant Loi Organique Relative au Statut de la Magistrature*), чтобы позволить первому председателю апелляционного суда временно переводить судью в другой суд для заполнения вакансии. Кроме того, суд может столкнуться с временными трудностями, в связи с перегруженностью рассматриваемыми делами. Во избежание ненужных задержек в судебном процессе, апелляционные суды заключают целевые контракты с Министерством Юстиции, позволяющие им получать временные подкрепления (что часто приводит к реорганизации). Таким образом, Министерство предоставляет судам необходимые человеческие ресурсы, но оно также может забрать их, если суд не исполняет свои договорные обязательства.

Департамент судебных услуг также отвечает за оценку потребности судов в клерках. С 1990 года, Департамент составляет и регулярно обновляет так называемый *outil gref* (инструмент оценки потребности в клерках). Этот инструмент используется для оценки штатного расписания по каждому суду и каждому отделу службы клерков. Чтобы определить необходимое количество клерков, судебная процедура (например, развод или просьба о возмещении) делится на этапы и время, которое измеряется. Таким образом, это позволяет Департаменту определить среднее время, необходимое для исполнения каждой процедуры от начала до конца. Кроме того, Департамент учитывает количество разбирательств, регистрируемых в суде в каждый год, и установленную законом норму в 1607 рабочих часов в год для государственных служащих. Исходя из этого, можно определить количество клерков, необходимых для управления деятельностью суда. Этот инструмент используется главными клерками во всех судах для распределения человеческих ресурсов службы клерков.

Большинство судей и судебных клерков во Франции получают свою квалификацию после прохождения государственного экзамена и прохождения курса обучения в Национальной школе магистратов (ENM) и Национальной школе клерков (ENG), соответственно. Судьи и клерки не привлекаются судами напрямую, и председатели судов и главные клерки не могут выбирать, с кем они будут работать. Вместо этого, все судебные сотрудники направляются в конкретные суды через централизованный общенациональный процесс в соответствии с объявленными вакансиями. В случае судей, Министерство юстиции предлагает кандидатуру судьи независимому Верховному совету магистратуры (CSM), который, в свою очередь принимает окончательное решение. Министерство также предлагает Верховному совету магистратуры (CSM) кандидатуру прокурора, но Верховный совет магистратуры (CSM) дает только рекомендации, которым Министр следовать не обязан. Министерство

юстиции регулярно просит судей и прокуроров сообщать Департаменту судебных услуг о позициях, которые они хотели бы занимать. Следует подчеркнуть, что, с учетом конституционного принципа независимости судебной системы, ни один судья не может быть назначен на определенную позицию без его просьбы и согласия.

Как только нужное количество судей, прокуроров, и клерков определено, и соответствующий персонал назначен, каждый судья затем направляется в гражданское или уголовное отделение суда и каждый прокурор, назначенный для выполнения указанных задач, направляется в прокуратуру. Эти направления осуществляются председателем суда первой инстанции или первым председателем апелляционного суда, в отношении судей, и главным или генеральным прокурором, в отношении прокуроров. Члены службы клерков назначаются на свои позиции главным клерком, и некоторые судьи (например, судьи по уголовным делам или ювенальные судьи) должны, в силу своих специализированных функций, быть проконсультированы о клерках, которые будут направлены на работу с ними. Магистраты и клерки могут быть переназначены внутренне между подразделениями суда, в соответствии с его организационной структурой. Такие изменения обычно возникают в связи с изменениями в количестве и характере дел, поданных в суд.

Несмотря особый статус, судьи и прокуроры, а также членов службы клерков суда, являются государственными служащими. Это значит, что они обязаны проходить регулярную оценку производительности по их субординационной иерархической цепочке, с целью обеспечения качества их работы и основы для их профессионального роста.

Каждые два года, судьи оцениваются председателем суда, а прокуроры оцениваются генеральным прокурором. Форма оценки, которая одинакова для всех судей во Франции, предоставляется Министерством Юстиции. Департаментом судебных услуг были разработаны подробные руководства по оценке для всех судебных сотрудников в руководящих должностях. В бюллетене Министерства Юстиции от декабря 2010 года подчеркнуто, что одна из основных целей оценки связана с обязанностью Министерства осуществлять предварительное управление человеческими ресурсами.

В связи с этим, при оценке производительности рассматриваются такие аспекты, как уровень профессионализма, участие в профессиональной деятельности, навыки и способности. Критерии оценки делятся на четыре основных раздела: (1) общие профессиональные навыки (например, способность принимать решения, выслушивать и общаться, а также способность адаптироваться к новым ситуациям), (2) юридические и технические навыки (например, способность использовать юридические знания для направления дебатов, для проведения собраний, и для управления делами), (3) организаторские навыки и лидерские качества (т.е. способности руководить определенным действием, или человеческими и финансовыми потребностями и способы их достижения), и (4) профессиональное участие (то есть, эффективность и результативность, обновление и улучшение знаний, и отношения с другими организациями, такими как полиция, справочные службы, юристы, администраторы и другие коллеги по суду). Используется шкала оценки «превосходно, отлично, хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно».

Процедура оценки также устанавливается Институциональным законом о Статусе

судебных органов. Она начинается со встречи председателя суда и оцениваемого судьи, в ходе которой обсуждаются потребности в обучении, рабочие условия и карьерные устремления. Оцениваемого судью уведомляют о результатах оценки, и он может подать апелляцию в специальный орган, называемый Комиссия по продвижению (*la commission d'avancement*) при Министерстве Юстиции. Этот судья имеет право высказать свое мнение об оценке, которое будет включено в его личный файл. Исходя из его общей управленческой ответственности за все подразделения суда, оценка производительности главного клерка проводится совместно председателем и главным прокурором суда. Остальные члены службы клерков оцениваются главным клерком. Критерии оценки включают в себя профессиональную компетентность, личные способности и рабочую эффективность, способности налаживать взаимоотношения и вести работу в команде. Используется шестиуровневая шкала оценки, а именно «превосходно», «отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно», «совсем неудовлетворительно». Значение каждой категории разъяснено в бюллетене Министерства Юстиции, опубликованном в марте 2013 года. Например, квалификация «отлично» присуждается тем клеркам, которые хорошо знают свою работу, полноценно исполняют свои должностные обязанности, правильно интегрированы в рабочую группу, имеют высокий уровень способностей, и могут взять на себя более продвинутые функции. Кроме того, оценка должна представить конкретные данные о возможности развития сотрудника по трем критериям: «в прогрессе», «стабильно», и «нуждается в улучшении». Как и в случае с судьями и прокурорами, процесс оценки включает в себя интервью с оцениваемым сотрудником, который может выразить свои пожелания или жалобы, потребности в обучении, и перспективы карьерного роста. После получения уведомления о результатах оценки, член службы клерков может подать специальной комиссии по суду ходатайство о пересмотре, или обжаловать оценку в административном суде.

Кроме того, что оценка служит в качестве основы для продвижения по службе, она также может быть использована для предоставления премий судьям и прокурорам³. В принципе, вознаграждения сотрудников суда не входит в компетенцию судов, эти вопросы решаются централизованно Министерством Юстиции. Зарплаты всех государственных служащих во Франции, в том числе судей, прокуроров и членов службы клерков, фиксируются в соответствии с той же шкалой и зависят от уровня и характера выполняемых ими функций, а также их стажа. Однако председатели судов и главные прокуроры по своему усмотрению могут предоставить бонус в размере около 10% от заработной платы судьям и прокурорам в своих судах, в зависимости от их производительности и достоинств. Суммы эти бонусов определяются ежегодно.

Лица, заведующие судами, также правомочны контролировать этическое поведение судей и клерков. Эта функция осуществляется председателем суда, главным прокурором, и главным клерком, в отношении действующих судей, прокуроров и сотрудников службы клерков, соответственно. Однако эти должностные лица не могут налагать дисциплинарные санкции. Вместо этого, при поступлении любой информации об этических нарушениях, они обязаны доложить об этом соответствующим должностным лицам (то есть, первому председателю, генеральному прокурору, главному клерку) апелляционного суда. Апелляционный суд проведет расследование и, при необходимости, подаст просьбу о проведении дисциплинарной процедуры

³ Это правило не применяется к членам службы клерков

и Министерство Юстиции. Кроме того, руководители апелляционных судов имеют право проводить ежегодный контроль судов под их юрисдикцией, что включает в себя проверку поведения всех членов судебного персонала. Таким образом, любые нарушения этических норм будут отмечены в докладе Министра Юстиции. Верховный совет магистратуры (CSM) выступает в качестве дисциплинарного суда для судей и прокуроров. Как Министр Юстиции, так и руководители апелляционных судов могут ходатайствовать перед Советом по дисциплинарным санкциям. С 2008 года, любой гражданин, при особых обстоятельствах, может сделать то же самое. В отношении членов службы клерков, Министерство Юстиции принимает дисциплинарные решения, консультируясь с дисциплинарным советом.

С. Организация работы суда

Одна из важных функций судебного администрирования во Франции – это организация и управление ежедневной деятельности отдельных судов. Сюда входят такие обязанности, как распределение дел, планирование графиков и внутренняя организация суда.

Как упоминалось ранее, некоторые суды во Франции могут делиться на несколько подразделений, специализирующихся на слушании определенных категорий дел (например, гражданские или уголовные), а другие суды могут иметь несколько судей, которые специализируются на слушании определенных дел (например, уголовные расследования, семейные дела). Каждый суд имеет свою собственную организационную схему, с указанием этих подразделений. Судьи назначаются по подразделениям в своих судах председателями судов первой инстанции или первыми председателями апелляционных судов, а прокуроры назначаются в их подразделения главными или генеральными прокурорами соответствующих судов. Дела, переданные в суд, должны распределяться по подразделениям или среди судей. Председатель суда первой инстанции отвечает за распределение дел по подразделениям и судьям, а главный прокурор организует работу прокуратуры. При распределении дел среди судей, председатели судов стремятся к обеспечению равного обращения с судьями в отношении содержания и количества работы (например, некоторые дела могут быть более интересными или более сложными и трудоемкими). Такой подход к распределению дел исключает возможность выбора судьи для тяжущихся сторон.

Что касается планирования расписания, Кодекс организации судебных органов требует, чтобы генеральное расписание всех слушаний суда составлялось ежегодно и предоставлялось всем сторонам, заинтересованным в управлении судопроизводством (т.е. истцы, адвокаты, члены службы клерков, судьи, и прокуроры). В генеральном расписании должно учитываться, что суд будет иметь некоторые облегченные периоды работы в течение года (например, во время летних каникул), а также учитывать прогноз потребности в замене судей. В отношении гражданских слушаний, расписание принимается первым председателем суда, по согласованию с годовым собранием действующих судей. В отношении уголовных дел, расписание определяется совместно с первым председателем и главным прокурором суда. Это совместное решение необходимо для того, чтобы прокуратура обеспечила рассмотрение дел пропорционально занятости судей, а также, чтобы рабочая нагрузка судей не стала слишком высокой. Окончательное генеральное расписание передается руководителям

апелляционного суда и не может быть изменено в течение года, за исключением чрезвычайных случаев.

D. Управление судопроизводством и контроль качества судебных решений

В соответствии с европейскими стандартами, общественность должна доверять судебной системе страны и получать судебные решения, соответствующие критериям качества. Для обеспечения соответствия этим требованиям, руководители судов реализуют ряд механизмов контроля над качеством результатов, получаемых от всех участников отправления правосудия. В этой связи необходимо иметь в виду, что принцип независимости судей запрещает оспаривать их решения с помощью любых средств, кроме формального обжалования. Таким образом, вышестоящие судьи не могут оценивать качество решений судьи, кроме как, в отношении значения самих решений - например, в отношении задержек или отсутствия разъяснений. Этот обзор приводится в рамках оценки судьи в категории «правовые знания» или «прилежание».

Более того, для обеспечения критериев качества судебных решений, каждый год публикуются национальные стандарты в рамках подготовки судебного бюджета. Как упоминалось ранее, бюджет Министерства Юстиции, утверждаемый Парламентом, основан на задачах и показателях производительности. В частности, в основные задачи проекта бюджета Министерства Юстиции входит:

- Принимать высококачественные решения по гражданским делам в надлежащие сроки. Показатели, связанные с этой целью, включают в себя: среднее время размещения дела; процент судов, превышающих эти средние периоды; давность дел, находящихся на рассмотрении; среднее время предоставления сторонам судебных решений; количество решений по гражданским делам, принятых судьей; процент решений по гражданским делам, переданных вышестоящим судам; количество дел, рассмотренных членами службы клерков.

- Принимать высококачественные решения по уголовным делам. Показатели, связанные этой целью, включают в себя: среднее время размещения дела; число нарушений, переданных каждым прокурором; количество уголовных дел, переданных каждым действующим судьей; процент решений по уголовным делам, переданных вышестоящим судам.

- Укрепить и диверсифицировать рассмотрение уголовное преступлений, и улучшить исполнение уголовных наказаний. Показатели, связанные этой целью, включают в себя: процент принятых уголовных санкций по расследуемым делам; процент санкций, кроме санкций на судебные иски; процент исполненных решений; среднее время исполнения решений.

- Контролировать рост процессуальных расходов.

- Развивать электронные средства связи.

Эти показатели выражаются с помощью усредненных национальных данных, собранных в течение последних нескольких лет, и для повышения эффективности устанавливаются целевые показатели, которые должны быть достигнуты в ближайшие несколько лет. Эти национальные цифры и цели используются для принятия направления работы отдельных судов, которые должны обладать специальными инструментами для контроля своей деятельности в течение года. Для этого судьи используют стандартные «табло» деятельности и прочие информационные

«табло», отражающие их конкретные нужды⁴. Эти «табло» пополняются и обновляются каждый месяц и передаются в апелляционный суд и в Министерство Юстиции, которое ведет централизованный сбор статистических данных о деятельности всех судов. Стандартизированные «табло» используются для сбора разных данных, например: соотношение новых дел и завершенных дел; давность и предмет дел; продолжительность завершенных дел; число новых дел, регистрируемых каждый месяц в каждом подразделении суда; рабочая нагрузка и давность дел, разбираемых в подразделениях; число разбираемых дел и продолжительность разбирательства; и влияние различных мер на продолжительность производства по делу.

Председатель Суда отслеживает деятельность действующих судей, на основе информации, регулярно предоставляемой главным клерком. Этот целенаправленный и постоянный надзор позволяет председателю изменить деятельность судьи, например, путем назначения дополнительных сотрудников, заключая целевые контракты с Министерством Юстиции, или просто привлекая внимание судьи к пробелам. Если подразделения или судьи регулярно задерживают с исполнением судопроизводства, тогда председатель суда будет проинформирован об этом и затем встретится с судьей или председателем подразделения, чтобы получить их объяснения и рассмотреть возможности решения проблемы.

По гражданским делам, существует специальная процедура контролирования хода дел. В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом, председатель суда направляет судью в каждое подразделение (например, по общим гражданским делам, семейным делам, прочим делам) для наблюдения за регулярным ходом рассмотрения дел. Этот судья должен убедиться, что нет неоправданных задержек, и в этом направлении он может давать указания сторонам и их адвокатам. В начале каждого дела, этот судья составляет календарь (если возможно, с согласия адвокатов), в котором устанавливаются даты для обмена аргументами, закрытия процедур, и окончательного слушания. Этот календарь не может быть изменен, иначе как в чрезвычайной ситуации, по согласованию с судьей.

В отношении уголовных дел, судья по уголовным делам (*juge d'instruction*) имеет конкретные обязательства по соблюдению графика, так как в задачи этого судьи входит работа с лицами, находящимися в предварительном заключении, которым по закону предоставляется высокий уровень защиты, который основывается на эффективности судьи. Чтобы удостовериться, что судья активно проводит расследование, каждые шесть месяцев он должен подавать отчет обо всех задержанных в его юрисдикции, с указанием мероприятий, проведенных в отчетный период (например, опросы, исследования, проверки, проведение очных ставок). Этот отчет передается председателю суда и первому председателю апелляционного суда.

Главный прокурор отвечает за реализацию уголовной политики суда (в рамках принципов, установленных Министром Юстиции), за осуществление уголовного преследования через полицию, и за контроль над исполнением уголовных наказаний. В отличие от председателя суда, главный прокурор является иерархически вышестоящим по отношению к прокурорам суда. Как и в случае с председателем суда, главный прокурор распределяет рабочую нагрузку среди прокуроров. Чтобы

⁴ Такие «табло» создаются с помощью национального пакета программных продуктов, и, следовательно, они идентичны для всех судов.

подчиненные ему прокуроры были ознакомлены с национальной уголовной политикой и любыми руководящими принципами, главный прокурор разрабатывает и распространяет среди них внутренние инструкции, а также организует частые встречи с прокурорами, чтобы обновить культуру и институциональную память службы. Протоколы этих встреч хранятся в прокуратуре. Кроме того, надзор над полицейскими расследованиями включает в себя регулярные встречи прокуроров с сотрудниками полиции, что позволяет органам прокуратуры проверить эффективность работы Департамента полиции. Следует подчеркнуть, что, хотя сотрудники полиции подпадают под юрисдикцию другого министерства, они оцениваются генеральными прокурорами апелляционных судов.

Е. Внедрение современных технологий

Министерство Юстиции отвечает за поддержку систем ИТ в судах. В частности, оно реализует политику в двух основных направлениях: использование видео конференцсвязи и электронной связи между судами и участниками судопроизводства. Следует отметить, что из-за высокой степени формальности и регулирования системы правосудия Франции, должен приниматься ряд законов и нормативных актов для регулирования и разрешения использования новых инструментов ИТ во взаимодействии судебных органов и общественности. Поэтому, только недавно электронные коммуникации стали использоваться в судах официально.

Использование видео конференцсвязи в судебной деятельности было юридически разрешено с марта 2004 года. Каждый суд получил техническое оборудование, необходимое для осуществления видео конференцсвязи, и это средство связи все шире и шире используется членами суда, как внутри, так и в их отношениях с Министерством юстиции, что позволяет им избежать финансовых расходов и потерь времени. Кроме того, на видео конференцсвязь все больше полагаются во время полицейского расследования и судебного разбирательства в суде при допросе обвиняемого, свидетелей, потерпевших, экспертов и других участников судебного разбирательства. Закон видит в этом повышенную безопасность судопроизводства, как одно из преимуществ, когда слушания проводятся, не меняя расположения человека (например, в тюрьме или в полицейском участке). Использование видео конференцсвязи в ходе судебного разбирательства должно быть санкционировано председательствующим судьей. Право на то чтобы адвокат мог помочь клиенту в таких случаях соблюдается тем, что адвокат находится рядом с клиентом в его местоположении или присутствует в зале суда. Министерство Юстиции поощряет использование видео конференцсвязи в судах и ведет учет такого использования, и цифры, получаемые от судов первой инстанции и апелляционных судов, показывают постоянный прогресс.

Кроме того, были осуществлены два ключевых мероприятия для налаживания электронной связи между судами и их партнерами. Во-первых, для упрощения отношений между судами и полицейскими службами, Министерство Юстиции осуществило оцифровку всех документов по уголовным делам, например, полицейские отчеты, свидетельские показания, или запросы по подозреваемым. Во-вторых, в целях упрощения обмена информацией между судами и адвокатами, ожидающих разбирательства, с 2005 года все уведомления, вопросы планирования, обмен

документами и передача решений судов осуществляется с помощью электронных средств. Для этого было заключено национальное соглашение между Министерством Юстиции и Национальным советом судебных адвокатов (Conseil National des Barreaux), а также местные соглашения между адвокатами и отдельными судами. Эти договоренности необходимы для обеспечения надежности и конфиденциальности обмена.

Также были приложены значительные усилия по обеспечению судей и прокуроров современными рабочими инструментами, в частности, в отношении компьютеризации повседневной работы. Министерство Юстиции показало твердую решимость обеспечить каждого судью и прокурора, по крайней мере, одним компьютером. В результате, почти все судьи и прокуроры во Франции, в настоящее время, используют компьютеры для написания своих решений и прочих документов. Каждый член суда имеет адрес электронной почты, а также обмен информацией по электронной почте, в настоящее время, является основным способом коммуникации в судах. В каждом суде есть сотрудник по компьютерным технологиям, которого, как правило, выбирают из клерков с квалификацией в этой области. Он обслуживает технику в суде, оказывает помощь пользователям ИТ, обеспечивает безопасность данных, и организывает учебные занятия для персонала.

Наконец, судебная администрация отвечает за обеспечение судей полным доступом к судебным данным и другой профессиональной информации. С этой целью, Министерство Юстиции подписывается на юридические информационные сайты, которые позволяют судьям и прокурорам узнавать о самых последних правовых нормах и о прецедентном праве (например, о решениях кассационного суда и апелляционных судов). Каждый суд также подключен к Интранету (внутренней сети), которая обеспечивает доступ ко всей информации Министерства Юстиции, например, к данным о деятельности всех отделов Министерства, повестки дня Министра, последних документах по судебным вопросам, назначениях судей и прокуроров по всей стране, и об учебных модулях для судей и судебных клерков.

F. Управление судебными помещениями и упрощение доступа пользователям суда к правосудию

При разработке планировки здания суда, судебная администрация должна учитывать тот факт, что первый контакт пользователей правосудия с судом часто сроднен входу в чуждое место. Таким образом, должны быть предприняты усилия для обеспечения надлежащего приема и заботы за пользователями правосудия – этим вопросом заведует французское Министерство Юстиции. Таким образом, внутренняя планировка суда должна быть ясной и иметь соответствующие обозначения. Заметная приемная находится в главном зале суда, с подробным рабочим расписанием. В приемной работают клерки, которые получили соответствующее образование и стаж работы, и отлично знают организацию суда, что позволяет им предоставлять посетителям соответствующую информацию о деятельности суда. Среди прочего, в их обязанности входит предоставление ответов на запросы о рассмотрении дела, предоставление пользователям правовых форм для заполнения, и направление посетителей в соответствующие судебные службы. Руководители суда, при содействии SAR, должны удостовериться, что определенные услуги суда, такие, как услуги,

связанные с исполнением судебных решений, оказание помощи пострадавшим, оказание платной юридической помощи, и бюро бесплатной юридической консультации, легкодоступны для пользователей. Приветственные бюро также проверяют причины прихода посетителей в здание суда, с целью защиты судов от нецелесообразного присутствия публики. В судах создана система фильтрации для обеспечения судей и сотрудников тихими рабочими пространствами.

Председатели судов и главные прокуроры оказывают помощь одному или нескольким клеркам, которые отвечают за обеспечение безопасности и сохранности зданий, занимаемых судами, в интересах как судебных сотрудников, так и посетителей. В отношении физической безопасности зданий судов, которая касается различных опасных ситуаций в виду ветхости зданий, пожаров, наводнений, электрических замыканий и прочих подобных рисков, правовая политика заключается в предотвращении возможных несчастных случаев⁵. Таким образом, председатель суда юридически обязан разработать и ежегодно обновлять документ, описывающий риски аварий в суде. Кроме того, ведется журнал, в котором любой сотрудник суда может указать на замеченные опасности. Суды также регулярно проводят учения по эвакуации при пожаре. Кроме того, сотрудники суда обязаны регулярно проходить медицинский осмотр, а также пользоваться регулярным бесплатным доступом к медицинской службе суда, которая также следит за психологическими вопросами, связанными с условиями работы. Наконец, здания судов должны быть защищены от вторжений, деградации, и особенно высокого риска вноса оружия. С этой целью Министерство Юстиции оборудовало все суда электронными рамками металлоискателя, и все посетители должны пройти через нее, чтобы получить доступ к зданию суда.

G. Связи с общественностью и СМИ

На национальном уровне, Департамент судебных услуг при Министерстве Юстиции отвечает за разработку и координацию внутренних и внешних связей от имени судебных органов. На местах, Отдел информации и коммуникации Министерства ввел специальные условия в каждом апелляционном суде, в соответствии с которыми, один из магистратов этого суда назначается на обработку всех связей и отношений с общественностью и СМИ. Судья не может комментировать отдельные дела, но должен сообщать средствам массовой информации о судебной политике. Он также занимается заинтересованностью СМИ в чувствительных или громких делах, и только председатель слушания определяет, могут ли СМИ присутствовать в зале суда, и принимает решение о предоставлении доступа журналистам. Департамент судебных услуг отвечает за управление сетью магистратов связей, по согласованию с руководителями апелляционных судов.

⁵ Указом 1982 года, было расширено применение правил безопасности частного и профессионального труда (Code du Travail) в государственных органах.

Н. Учет и хранение доказательств

Суд регулярно получает различные суммы денег, например, депозиты тяжущихся сторон, или штрафы, выплачиваемые осужденными. Кроме того, он несет различные расходы, такие как выплата вознаграждений экспертам или пособий по юридической помощи сторонам. В интересах тяжущихся сторон и самого суда обеспечить безопасность этих транзакций. В судах есть специализированные клерки, которые управляют денежными потоками. Эти сотрудники несут личную ответственность за реализацию этой функции, а также подчиняются правилам публичной подотчетности.

Суды, в частности, суды по уголовным делам, также хранят различные предметы и ценные бумаги, связанные с судопроизводством, например, оружие, деньги, наркотики, прочие вещественные доказательства. Очень важно обезопасить эти элементы от кражи или уничтожения, и в каждом суде существует специальный отдел, назначенный для хранения и защиты вещественных доказательств. Эта служба находится под непосредственным руководством главного клерка. Главный клерк также отвечает за отдел печатей, который занимается управлением хранилища печатей. Главный клерк отвечает за реализацию правовых норм, касающихся регистрации, хранения и уничтожения элементов, хранящихся в этом отделе.

ОБЗОР СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В ГЕРМАНИИ¹

I. Обзор страны

A. Правовой контекст

Федеративная Республика Германия является федеративной парламентской республикой, в состав которой входит 16 земель (Länder). Конституция страны, принятая в 1949 г – Основной закон Федеративной Республики Германии (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) – предусматривает разделение власти на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с Grundgesetz в стране действует пять конституционных органов: две палаты законодательной власти, федеральный президент и федеральное правительство (исполнительная ветвь), а также Федеральный конституционный суд и Федеральный верховный суд (судебная ветвь).

Федеральной **законодательной властью** наделены два представительных органа: Bundestag и Bundesrat. Bundestag, или федеральный парламент, состоит из 600 представителей, избираемых непосредственно из германского народа каждые четыре года, а члены Bundesrat, напротив, назначаются региональным правительством 16 Länder. Основная задача Bundestag – подготовка и принятие федеральных законов, а также утверждение национального бюджета. Он играет важную роль в осуществлении контроля над деятельностью исполнительной ветви посредством принятия законов, проведения публичных слушаний и дебатов, а также прямого опроса исполнительных органов. Bundestag также избирает федерального канцлера (Bundeskanzler). Канцлер, в свою очередь, может потребовать у президента досрочного роспуска Bundestag в случае потери им вотума доверия в Bundestag, а также в случае не избрания нового канцлера.

Bundesrat – это орган, по средством которого правительства 16 земель участвуют в принятии федеральных решений (включая законотворчество) и отстаивают интересы своих Länder. Делегации земель состоят из членов земельных правительств (бургомистра или мэра, в случае «городов-земель» Берлина, Гамбурга и Бремена), а также иных членов земельного кабинета министров, количество голосов земли зависит от численности населения. Участие представителей земельного правительства в национальном законодательном процессе через Bundesrat обеспечивает важную связь между земельной и федеральной системами. Посредством данного органа земли получают право голоса в федеральной политике, в целом, а также участвуют в принятии решений в отношении политики и законов, непосредственно касающихся их земель. Члены Bundesrat имеют право представлять законопроекты в Bundestag, и в то же время определенные законопроекты, принятые Bundestag, должны предварительно получить одобрение Bundesrat для получения официального статуса закона. Данное правило в особенности актуально в случае, если законопроект затрагивает интересы земель, что, как правило, случается, когда такой закон должен приводиться в жизнь не федеральным правительством, а Länder. Bundesrat также утверждает любые предлагаемые изменения в федеральную конституцию.

¹ Подготовлено при содействии Судьи Джоан Ридель Johannes Riedel, Президента Верховного суда земли (Oberlandesgericht) г. Кельн.

Исполнительная ветвь власти представлена федеральным президентом и федеральным правительством, состоящим в свою очередь из федерального канцлера и федеральных министров. Президент является формальной главой государства и избирается Федеральным собранием, в который входят делегаты из Bundestag и земельных парламентов, сроком на пять лет (максимум на два срока). Несмотря на то, что роль президента в основном является формальностью, при определенных обстоятельствах он/она имеют право назначать или отстранять от должности федерального канцлера, а также предлагать кандидата на пост канцлера после проведения всеобщих выборов. Президент представляет страну в международных отношениях и может подписывать договоры от имени государства, но только на основании соответствующего предварительного решения парламента.

Федеральный канцлер является главой правительства и избирается на основании абсолютного большинства голосов депутатов Bundestag. Канцлер, являясь единственным членом правительства, напрямую избираемым парламентом, отчетывается перед ним. Bundestag может выдвинуть вотум недоверия Канцлеру и проголосовать за избрание его/ее преемника. В качестве главы правительства, Канцлер выбирает федеральных министров, которых затем президент формально назначает на должность. В его задачи также входит определение общих направлений политики и руководство правительством. Несмотря на то, что федеральные министры обладают определенной независимостью в управлении соответствующими департаментами, именно канцлер определяет круг их обязанностей и должностные полномочия.

Данная структура зеркально отражена на уровне Länder: с земельными конституциями, парламентами, земельными конституционными судами и земельными бургомистрами и правительствами. Länder управляются в основном автономно от центрального федерального правительства. Внутри земель есть районы, города и муниципалитеты, которым в соответствии с Основным законом также гарантирована организационная и административная независимость.

Судебная власть принадлежит судьям и осуществляется Федеральным конституционным судом, другими федеральными судами и судами Länder. Независимость судей и судебных органов закреплена Конституцией. Исходя из потребностей конкретных судов, каждая Земля принимает судей в состав соответствующих судов на пожизненный срок либо до обязательного выхода на пенсию по достижению ими возраста 65 лет (68 лет - для судей Федерального конституционного суда). В некоторых Länder судьи выбираются избирательной комиссией парламента, а затем официально назначаются Министерством юстиции, в то время как другие судьи назначаются непосредственно Министерством. Чтобы стать судьей, соискатель должен окончить университет со степенью в юриспруденции, затем пройти стажировку в судах, административных органах и частных юридических практиках, а также сдать два государственных экзамена. Результат, полученный при сдаче экзамена, в значительной степени определяет будущее соискателя в области юриспруденции. Студенты с наивысшей успеваемостью могут построить свои карьеры в судебных органах или на государственной службе. В некоторых Länder, судьи начинают карьеру в качестве государственных обвинителей, поскольку прокуратура формально является частью судебных органов.

Германия следует гражданской традиции, основывая свою **правовую систему** на

Конституции и «писанных» законах, которые являются первоисточником права, состоящим из законов и подзаконных нормативных актов (т.е. правительственных распоряжений (Rechtsverordnungen), положениях, приказах и т.д.). Судебные решения не имеют силы прецедента, а суды в первую очередь связываются статутным правом. Право подразделяется на три основных области юстиции: частное право, публичное право и уголовное право. Федеральное законодательство имеет преимущественную силу над земельным законодательством. Кроме того, общие правила международного законодательства являются неотъемлемой частью федерального закона и напрямую применяются, получая преимущество над любым конфликтующим земельным законодательством. Судебные органы Германии применяют следственный подход, при котором судьи активно участвуют в сборе информации и расследовании дел.

А. Структура судебной системы

Судебная система Германии состоит из федеральных судов и судов отдельных Länder. Федеральные суды, как правило, организованы в зависимости от существа судебного дела (например, обычные суды для гражданских и уголовных дел, налоговые суды или административные суды).

Федеральный конституционный суд защищает Основной закон Федерации. Он состоит из 16 судей, где Bundestag и Bundesrat каждый избирают по восемь судей на единственный срок в двенадцать лет. Суд обладает исключительной компетенцией по вопросам конституционного права и защиты фундаментальных прав в соответствии с положениями, установленными Основным законом. Его судебное производство включает в себя рассмотрение конституционных поправок, нового законодательства и действия всех трех ветвей правительства или их органов, любые из которых могут быть объявлены противоречащими конституции. Он также рассматривает разногласия между федеральной республикой и Länder. Суд не является частью обычной апелляционной иерархии немецкой судебной системы, кроме случаев, затрагивающих конфликт между земельным и федеральным законодательством или конституционный вопрос. Любой гражданин, считающий, что его/ее права были нарушены, может подать конституционную жалобу в Суд, после того как все остальные правовые возможности были исчерпаны.

Конституция также предусматривает наличие нескольких **Федеральных верховных судов**. Для обыкновенных случаев, т.е. уголовных, гражданских и семейных диспутов, судом высшей инстанции будет являться Федеральный верховный суд (Bundesgerichtshof). Также существует четыре специализированных Верховных суда: Федеральный административный суд (Bundesverwaltungsgericht), который является судом высшей инстанции по административным вопросам; Федеральный финансовый суд (Bundesfinanzhof), который является судом высшей инстанции по делам налогообложения; Федеральный суд по трудовым спорам (Bundesarbeitsgericht), который является судом высшей инстанции для трудовых конфликтов; и Федеральный суд по социальным вопросам (Bundessozialgericht), который является судом высшей инстанции для социальных конфликтов. Судьи таких судов избираются совместно соответствующим Федеральным министром и судебным избирательным комитетом, состоящим из компетентных министров Länder и 16 делегатов, присланных Bundestag. Верховные суды могут также заседать в Совместной палате, с целью сохранения

единства в своих решениях.

Обычные и специализированные суды иерархически организованы таким образом, что суды Länder попадают под компетенцию соответствующего федерального апелляционного суда. Например, обычные суды имеют четырех уровневую иерархию. **Местные суды (Amtsgerichte)** рассматривают мелкие уголовные нарушения, караемые тюремным сроком не более четырех лет, гражданские иски на сумму не более 5 000 евро, а также иски, связанные с договорами аренды, брачными договорами, опекой над ребенком и алиментами. Они также осуществляют рутинные правовые функции, такие как производство по делам о наследствах и завещаниях, а также ведение земельных и коммерческих реестров. В таких судах слушания по делу проводятся судьями единолично. Существуют сотни таких судов по всей территории Länder, они различаются по размеру от одного-двух судей до больших судов, как например местный суд в Кёльне, насчитывающий около 140 судей. Апелляционные жалобы из местных судов рассматриваются в одном из 116 **земельных судов (Landgerichte)**, которые также могут выступать в качестве судов первой инстанции для рассмотрения более серьезных уголовных и гражданских дел. Эти суды разделены на две секции – уголовную и гражданскую, и, как правило, рассматривают дела в составе судебной коллегии, состоящей из трех судей. Следующий уровень состоит из 24 **земельных апелляционных судов (Oberlandesgerichte)**, которые в основном рассматривают вопросы права, возникающие в случаях обжалования решений судов низшей инстанции, и являются конечным уровнем апелляции для уголовных дел, возбужденных в Amtsgerichte. Oberlandesgerichte также являются судами первой инстанции для отдельных категорий дел, в том числе связанных с государственной изменой и антиконституционной деятельностью, которые рассматриваются судом коллегиально, при этом коллегии формируются с учетом специализации судей. Наконец, Верховный федеральный суд, который не имеет компетенции суда первой инстанции, является высшим уровнем апелляции для дел, переданных в Landgerichte и Oberlandesgerichte.

Специализированные суды, включая суды по административным, налоговым, трудовым и социальным вопросам, организованы в соответствии со своей собственной иерархической структурой, как правило, состоящей из судов первой инстанции, находящихся под юрисдикцией регионального апелляционного суда и, в конце концов, соответствующего Федерального верховного суда.

Как и правительство, суды Германии поделены на федеральные и земельные суды 16 Länder. Несмотря на то, что Федеральный конституционный суд является высшим судом, рассматривающим вопросы конституционного права, каждая из 16 Länder имеет свой собственный земельный конституционный суд, которые не являются частью той иерархии, в которую входит Федеральный конституционный суд. Каждый из упомянутых судов обладает исключительной компетенцией относительно конституции данной Земли и функционирует как суд первой и последней инстанции.

В. Отношение других ветвей власти к судебной власти

Законодательная и исполнительная власти на федеральном и земельном (Länder) уровнях осуществляют определенный уровень институционального и административ-

ного контроля над судами в соответствии с системой «сдержек и противовесов»². Институционально судебная система регулируется федеральными и земельными законодательными органами. В частности, вопросы, относящиеся к гражданскому праву, уголовному праву, судебной организации и судопроизводству, юриспруденции и юридической консультации попадают в сферу компетенции существующей законодательной власти федерации и Länder. То же самое также применяется к юридическим правам и обязанностям государственных служащих и судей Länder, за исключением их должностных обязанностей, оплаты труда и пенсий. Для принятия федерального закона, касающегося в данной области, в соответствии с требованиями конституции Bundestag также потребуется согласие Bundesrat. Федерация и Länder каждый несут ответственность за утверждение своих бюджетов и погашение государственных расходов, понесенных в результате выполнения функций, которые входят в их компетенцию. Кроме того Федеральный президент официально назначает и отстраняет от должности федеральных судей, а также иных федеральных государственных служащих, но только на основании проведенного голосования парламентской комиссии, в случае назначения судей, либо, в случае отстранения от должности, решения суда или с согласия соответствующего судьи.

На административном уровне Министерство юстиции имеет широкие надзорные права в отношении судов, а министерства юстиции отдельных Länder - в отношении местных судов в рамках своей компетенции. Они формально назначают судей на должность после их избрания либо самостоятельно выбирают и назначают их. Единственным исключением из данного правила являются конституционные суды. Федеральный конституционный суд не подчиняется Министерству юстиции, а имеет свою собственную административную систему и бюджет, которыми он управляет самостоятельно. Аналогичным образом, земельные конституционные суды также обладают административной и финансовой автономией, предоставляя и контролируя свои собственные бюджеты, а также в некоторых случаях формируют свой внесудебный штат сотрудников.

II. Обзор системы судебного администрирования

A. Администрация земельного и федерального уровней: министерства юстиции

За исключением Федеральных верховных судов немецкие суды преимущественно управляются самими Länder. Вследствие независимости Länder управляющие и административные органы различных земель отличаются друг от друга.

Министерство юстиции каждой Земли является высшим органом, ответственным за управление судами на территории данной земли. Оно курирует и руководит большинством аспектов судебного администрирования, включая управление трудовыми ресурсами и инфраструктурой. Целесообразность такого подхода состоит

² Прим. переводчика: system of checks and balances – система «сдержек и противовесов» - это принцип взаимозависимости и взаимозависимости и взаимоограничения законодательной, исполнительной и судебной власти

в том, что определенные области (например, информационные системы и такие процедуры как регистрация земли) должны быть унифицированы на территории всей Земли, то есть должны координироваться централизованно Министерством юстиции (к примеру, в обязанности Министерства входит централизованное планирование и структурирование информационных систем во всех судах данной земли). Тем не менее, на практике большая часть практической работы осуществляется персоналом конкретного суда или специализированными планирующими подразделениями. В Баварии, например, центральный орган Oberlandesgericht отвечает за управление ИТ операциями в земельных судах, в то время как Министерство юстиции заведует аспектами планирования и программирования в целом.

Первоочередная задача Федерального министерства юстиции заключается в составлении законопроектов в различных отраслях права, а также рассмотрение предлагаемых законодательных актов, представляемых другими органами исполнительной власти, и оценка соответствия конституции. Тем не менее, Министерство также несет ответственность за управление Федеральными верховными судами, а именно за определение бюджета и управление организационными и человеческими ресурсами. Оно также участвует в выборах судей в Верховные суды, которые совместно избираются Министром юстиции и избирательной комиссией, состоящей из министров юстиции 16 Länder и 16 делегатов, присланных Bundestag.

Федеральное министерство юстиции подразделяется на шесть Генеральных дирекций, каждая из которых контролирует определенную область, например, уголовное право, коммерческое и экономическое право, а также конституционное и административное право. Две дирекции играют особо большую роль в сфере судебного администрирования. Генеральная дирекция Z (Администрация) отвечает за управление и инфраструктуру Министерства и федеральных судов, включая кадровое обеспечение, подготовку бюджета, а также общее руководство и организацию рабочего процесса. В последнее время одним из основных направлений в ее деятельности стало повышение использования технологий с целью облегчения процесса коммуникации и улучшения информационного потока как для внутреннего пользования, так и для связей с широкой общественностью. Вторая по важности Генеральная дирекция (Судебная система) осуществляет контроль над федеральным законодательством и положениями, касающимися структуры и организации федеральных судов и прокуратуры. К таким документам также относится закон «O Rechtspfleger» и иные положения, регулирующие вопросы, связанные со вспомогательным судебным персоналом. Дирекция также занимается обучением и непрерывным юридическим образованием судей и публичных обвинителей в Немецкой судебной академии (Deutsche Richterakademie).

V. Администрирование на уровне судов

Немецкие суды, как правило, управляются председателями суда и группой административного персонала, в которую входят старшие судебные чиновники, уполномоченные на принятие определенных судебных решений, и судебных менеджеров, ответственных за административное управление судом.

Главой суда является председатель суда, избираемый на эту должность

с пожизненным сроком, который также является судьей. Председатели есть во всех региональных судах (Landgerichte и выше), а также в некоторых Amtsgerichte, в зависимости от их размеров и требований законодательства каждой Земли. В качестве главы суда, председатель суда несет ответственность за административные аспекты управления судом. В некоторых Länder председатель уполномочен принимать на работу судей в суды низших инстанций, а также весь вспомогательный состав. Он/она также имеют право применять незначительные дисциплинарные санкции, такие как предупреждения или выговоры, по отношению к другим судьям и административному персоналу. Тем не менее, только специализированные административные суды могут отстранять судей и судебных работников от должности, после проведения формальной процедуры увольнения.

Председатель суда не распределяет дела между судьями; эта функция ежегодно осуществляется коллегией независимых судей, избираемых своими коллегами (Praesidium), во избежание произвольного или несправедливого распределения. Также председатель не выбирает состав судебной коллегии, но может предлагать кандидатуры в Praesidium. Для поддержания принципа судебной независимости председатель суда не имеет права участвовать в управлении делами, находящихся на рассмотрении у других судей, или устанавливать приоритеты при организации рассмотрения дела. Как таковой, председатель суда не рассматривается как вышестоящее лицо над другими судьями ни в каком аспекте кроме вопросов, касающихся судебного администрирования и управления. Кроме того, помимо дополнительных административных обязанностей в соответствии с немецким законодательством председатели должны рассматривать дела в качестве судей. Для помощи в решении административных вопросов председатель суда может выбрать из числа своих коллег наиболее квалифицированных судей в сфере администрирования и возложить на них помимо судебских обязанностей еще и административные функции³.

Некоторые предлагают ограничить председателям суда сроки их службы, заменить их на советников, либо изменить существующую процедуру их назначения со стороны на выборы, которые будут проводиться среди их коллег. Большинство судей предпочитает оставить существующую систему без изменений, поскольку в результате председателями суда становятся многоопытные высококвалифицированные судьи. Кроме того, такой подход позволяет обеспечить независимость и автономию управления судов. Являясь независимым судьей, которого нельзя с легкостью отстранить от своей должности, председатель суда может стать влиятельным судебным коллегой по отношению к чиновникам исполнительной власти. Кроме того выбор председателей суда, у которых уже имеется значительный административный опыт, на пожизненный срок обеспечивает их высокую компетенцию и сознательность по отношению к своей профессии, а также их меньшую зависимость от вспомогательного состава в принятии административных решений.

В немецких судах существует еще два типа высокопоставленных внесудебных государственных служащих – Rechtspfleger и Geschaeftsleiter. Данные должности

³ В соответствии с вышесказанным квалифицированные судьи, как правило, обладают большим опытом судебного администрирования, полученным в судах низшей инстанции или в Министерстве юстиции. Кроме того, для их дальнейшего профессионального развития таким судьям доступны семинары и специализированные тренинги, к примеру, курсы по управлению бюджетом, персоналом и связями с прессой.

предназначены для содействия в осуществлении судебного управления и администрирования.

Rechtspfleger являются высокопоставленными судебными государственными служащими, ответственными за определенные судебные решения и судопроизводство. Канцелярия Rechtspfleger была основана в судах Länder с целью унификации применения закона на всей территории земли, а также обеспечения лучшей доступности правосудия среди гражданского населения. Изначально Rechtspfleger служили в качестве секретарей суда и выполняли административные задания, но растущая судебная нагрузка в большинстве судов и потребность в упрощении и ускорении судебных процессов, вместе с большим количеством заданий, не связанных с судопроизводством, добавляемых к рабочей нагрузке судей, привела к реформам в организации судов, и Rechtspfleger превратились в ассистентов. Таким образом, Rechtspfleger, в конечном итоге, приняли на себя квазисудебные обязанности, которые когда то входили в обязанности судей. Их существование в значительной степени помогло облегчить проблему перегруженных реестров судебных дел и задержек слушаний, а также позволило судьям сфокусироваться на своих основных обязанностях в рассмотрении спорных дел и ведении состязательных процессов. Это также способствовало созданию группы опытных профессионалов, на которых могут положиться судьи в вопросах эффективного управления судами.

В соответствии с законом «О Rechtspfleger» на последних возлагается широкий спектр задач, что помогает обеспечить четкое разграничение компетенций судей и Rechtspfleger. В их обязанности, помимо прочих вопросов, входят дела о наследстве, регистрация транспортных средств, морских и воздушных судов, ведение коммерческих и земельных реестров, приведение в исполнение судебных решений и распределение судебных выплат. Rechtspfleger имеют право исполнять свои обязанности независимо, они, как и судьи, они защищены принципом судебной независимости. В этом случае они рассматриваются не как помощники судьи, а скорее как «второй столп третьей власти (судебной власти)». Их решения могут быть обжалованы только в суде высшей инстанции, а не в административном органе. Поскольку обязанности Rechtspfleger могут исполняться только соответствующими профессионалами, каждый суд первой инстанции, а также федеральные верховные суды, должны иметь, по крайней мере, одного Rechtspfleger, хотя обычно их несколько. Задания Rechtspfleger в каждом суде определяются в начале года. Изменения могут вноситься только на основании веских причин. Около 20-25% Rechtspfleger работают в судебной администрации или в министерствах юстиции Länder.

Geschaeftsleiter являются немецким эквивалентом руководителей аппарата суда, и выступают в качестве главы внесудебного состава суда. Ответственные за управление деятельностью суда, не связанной с судопроизводством, Geschaeftsleiter являются государственными служащими без юридического образования, которые прошли обучение и практику в качестве Rechtspflager, а также дополнительное специализированное обучение в определенной области, например, управление человеческими ресурсами и бюджетом. Объем работ Geschaeftsleiter различается в зависимости от уровня суда, в котором они служат. В Amtsgerichte, он/она управляют делами своего суда, отчитываясь непосредственно перед председателем суда (который всегда является судьей). В Landsgerichte, в дополнение к управлению своим судом Geschaeftsleiter также обязан управлять деятельностью других судов данного региона. В Oberlandesgerichte Geschaeftsleiter контролирует внесудебный штат

соответствующего суда.

В отличие от *Rechtspfleger*, у которых есть судебная независимость в принятии решений и которые не обязаны отчитываться перед судьями, *Geschaeftsleiter* не могут действовать независимо и не вовлечены в слушания судебных дел. *Geschaeftsleiter* всегда действуют в качестве ассистентов председателя суда и отчитываются непосредственно перед ним. Зачастую их рассматривают в качестве административных представителей председателя суда, что делает данную должность одной из самых важных. Поскольку председатель суда выбирает *Geschaeftsleiter*, он/она часто уверены в способностях данного лица. *Geschaeftsleiter* и председатель суда в идеале должны иметь очень хорошие доверительные отношения, поскольку для обеспечения успешного управления судом они должны тесно сотрудничать друг с другом. Хотя другие судьи конкретного суда, как правило, не участвуют в выборе *Geschaeftsleiter*, они также должны иметь, в общем, хорошие рабочие отношения. На практике многие судьи, вместо того, чтобы сразу идти к председателю суда по поводу рутинных вопросов, сначала обращаются к *Geschaeftsleiter*. Хотя *Geschaeftsleiter* обычно не работает напрямую с Министерством юстиции, опытным *Geschaeftsleiter* часто предлагаются должности в Министерстве.

III. Функции судебного администрирования

A. Финансовый менеджмент

Не смотря на то, что судебная система является независимой ветвью германского правительства, она, тем ни менее, в значительной степени зависит от Министерства юстиции по многим административным вопросам, в частности, в отношении её бюджета. Конституция разделяет все государственные аспекты бюджетного управления между федеральным и земельными правительствами, требуя от каждого осуществлять независимое финансирование всех расходов, понесенных в результате исполнения своих конституционных обязанностей, включая административные издержки, понесенные соответствующими органами. Бюджетное и экономическое управление федерации и *Länder* осуществляется Федеральной счетной палатой (*Bundesrechnungshof*) и аналогичными ей Земельными счетными палатами (*Landesrechnungshoefe*), которые осуществляют консультирование и регулирование по вопросам финансовой политики, а также тщательный контроль использования средств.

Бюджет федеральных судов является частью общефедерального бюджета Министерства, и подлежит утверждению в *Bundestag*. Каждый год суды предоставляют запрос по финансированию на следующий финансовый год. Министерства юстиции и финансов затем сотрудничают в разработке сметы затрат и подготовке проекта бюджета. Сами суды не участвуют в обсуждении финансовых вопросов между двумя Министерствами, у них также нет доступа к Парламентской комиссии по бюджету и финансам. Таким образом, не существует официальной процедуры, предусматривающей вовлеченность судебной системы в процесс бюджетирования. Бюджеты утверждаются на основании анализа издержек прошлого года. По статистике бюджет суда не слишком отличается от бюджета предыдущего года. Более того в последнее время бюджеты судов были сокращены, и любые требования дополнительного

финансирования должны быть подробно обоснованы.

Вышеперечисленные принципы в основном применяются к бюджетному процессу Länder. Несмотря на то, что в зависимости от конкретной земли возможны некоторые незначительные отличия, Министерства финансов Länder, как правило, вовлечены в процесс подготовки проекта бюджета, и иногда могут также представлять окончательную версию бюджетного предложения на рассмотрение в законодательные органы Länder. Некоторые также участвуют в дальнейшем учетном процессе. Министерства юстиции, как правило, непосредственно отвечают за распределение средств между отдельными судами.

За подготовку окончательной версии проекта бюджета в полной мере несет ответственность соответствующее Министерство юстиции, при этом председатель суда участвует в подготовке бюджетной сметы и предложений, которые затем будут переданы в Министерство. В дальнейшем он/она несет ответственность за управление распределенным бюджетом в соответствии с предписанными правилами и процедурами. В зависимости от конкретного суда, Geschaeftsleiter могут помогать при подготовке бюджета суда и впоследствии нести ответственность за бюджетное управление. Следует также отметить, что после распределения Министерством юстиции средств между судами, сами суды обладают ограниченной автономией на принятие решений, связанных с их использованием. На финансирование отдельных статей, таких как материальные расходы (компьютерное оборудование, электроника) или штат сотрудников, выделяются фиксированные суммы или части бюджета. В случае набора персонала количество судей и клерков строго ограничено. Таким образом, невзирая на обязательство по управлению своим собственным капиталом, суды строго ограничены в определении приоритетов среди своих расходов.

В. Управление человеческими ресурсами и профессиональное развитие

Судьи Федеральных верховных судов принимаются на должность федеральных государственных служащих, а все остальные судьи являются частью государственной службы соответствующей Земли. Федеральное и земельные министерства юстиции контролируют обучение и принятие на работу судебного персонала. Любое лицо, желающее присоединиться к юридической профессии в качестве судьи или несудейского государственного служащего, должны пройти установленный курс университетского обучения в соответствии с немецким Законом «О судьях» от 1972 (Deutsches Richtergesetz). После успешной сдачи нескольких государственных экзаменов и прохождения соответствующей практики под контролем министерств юстиции Länder, кандидат получает право заниматься юридической практикой. Годность на должность судьи или государственного служащего определяется на основании результатов, полученных кандидатом при сдаче государственных экзаменов.

Процесс выбора председателей суда отличается в зависимости от земли, поскольку данная процедура определяется в конституциях и законах «О суде» каждой Земли. В большинстве Länder кандидат назначается земельным правительством, но в некоторых Länder кандидатов на рассмотрение парламентской комиссии предлагает Министерство юстиции. Председатели судов, как правило, занимают свою должность до достижения ими возраста выхода на пенсию в 65 или 67 лет. Дисциплинарные

взыскания налагаются на председателей суда в соответствии с положениями и руководствами, которые применяются к судебным дисциплинарным разбирательствам. Тем ни менее, в формальной иерархии, которая распространяется только на дела судебного администрирования, председатель *Landsgericht* отчитывается перед председателем *Oberlandesgericht*, который в свою очередь отчитывается перед Министерством юстиции. На практике, это в первую очередь означает, что в роли администраторов председатели судов подчиняются административным правилам сверху.

Хотя предварительное образование или обучение управлению судом не является требованием к должности, большинство судей, избираемых в качестве председателей суда, обладают значительным опытом судебного администрирования, часто полученным во время работы с другими председателями суда в административном отделе суда. Многих судей *Landsgerichte*, которые принимают на себя административные обязанности в своих судах, затем приглашают занять аналогичные должности в судах высшей инстанции или в Министерстве юстиции, что в свою очередь в дальнейшем подготавливает их на роль председателей суда. Кроме того, в течение срока их полномочий председатели суда имеют возможность участвовать в семинарах и специализированных тренингах, посвященным определенным административным вопросам, таким как бюджетирование, связи с прессой и управление персоналом.

Каждая Земля может назначить столько кандидатов на позицию *Rechtspfleger*, сколько потребуется. Данная должность регулируется законом «О *Rechtspfleger*», в соответствии с которым каждый суд первой инстанции, а также некоторые федеральные суды, должны иметь как минимум одного *Rechtspfleger*, а в большинстве судов их несколько. *Rechtspfleger* выбираются исходя из своих достоинств и пригодности к данной должности, при этом для данного назначения юридическое образование не требуется. Тем не менее, кандидаты должны окончить трехлетний курс обучения по юриспруденции со сменяющимися друг друга курсами теории и практики в специализированных государственных учебных заведениях, предназначенных для подготовки студентов к профессии *Rechtspfleger*. Первые два года посвящаются теоретическому обучению, а последний год студенты проводят, работая в качестве стажеров, на судебной практике и в судебной администрации, получая практический опыт «на месте» от более опытных *Rechtspfleger*. В конце курса предусмотрен экзамен, после которого студенты получают степень *Diplom-Rechtspfleger* и квалификацию, необходимую для назначения. Квалифицированные кандидаты затем должны подать заявление в министерство юстиции своей Земли, и вначале назначаются министерством или председателями *Oberlandesgerichte* в качестве государственных служащих на пробный период сроком в 30 дней, после которого они получают пожизненное подтверждение. Это означает, что *Rechtspfleger* нельзя отстранить от должности, за исключением определенных обстоятельств (например, избрание в парламент, переезд в другую землю или серьезные дисциплинарные нарушения). В течение своей карьеры, *Rechtspfleger* регулярно проходят курсы непрерывного обучения и участвуют в учебных семинарах.

Geschaeftsleiter, как правило, выбираются председателями судов из числа существующих *Rechtspfleger*, исходя из достоинств последних: при выборе кандидатов судьи смотрят на самых опытных и талантливых *Rechtspfleger* для прохождения последующего обучения. Такие государственные служащие несут ответственность за все аспекты управления деятельностью своих судов, за исключением участия

в слушаниях по делу. В качестве начальников вне-судейского штата сотрудников, они управляют персоналом суда, обеспечивая надлежащую работу секретарей, клерков и остальных сотрудников в соответствии с потребностями суда. Они нанимают на работу и могут увольнять весь внесудебный персонал. Для надлежащего выполнения своих обязанностей кандидаты на должность *Geschaeftsleiter* должны быть гибкими и легко приспосабливающимися, способными управлять большим штатом сотрудников и успешно разрешать любые конфликты, а также уделять своей работе больше времени и усилий. *Geschaeftsleiter* могут занимать свою должность до выхода на пенсию. Это в частности актуально для больших судов, где назначение на должность *Geschaeftsleiter* является повышением по службе от простого *Rechtspfleger*⁴. Следует напомнить, что в отличие от *Rechtspfleger*, *Geschaeftsleiter* являются частью административной иерархии и не имеют судебной независимости; напротив, их действия должны утверждаться председателем соответствующего суда.

Поскольку большинство ключевых фигур в судебной администрации (председатель суда, *Rechtspfleger* и *Geschaeftsleiter*) подбираются из числа существующего штата сотрудников и судей, встал вопрос о том, надо ли привлекать опытных менеджеров извне. Это создало бы ситуацию, похожую на ту, что существует сейчас в университетах или больницах, где профессора или доктора отделены от административного состава, который управляет работой данных заведений. Привлечение нового состава со стороны может способствовать созданию новых перспектив и инновационных идей. Тем не менее, существующее преобладающее мнение склоняется в пользу сохранения существующей системы набора персонала внутри судов. Общее мнение состоит в том, что наем из числа существующих сотрудников, которые уже работают в суде и знакомы с его правовой и административной системой, окажется более выгодным, поскольку они уже обладают необходимым опытом и скорее будут приняты своими коллегами, чем человек со стороны.

По мере роста важности роли вне-судейского персонала для судов, больше внимания стало уделяться их постоянному профессиональному развитию, а также обучению судей эффективным путям управления человеческими ресурсами. Несмотря на то, что непрерывное юридическое образование традиционно фокусируется на материальном и процессуальном праве, все больше внимания стало уделяться развитию профессиональных навыков и знаний в новых областях, таких как информационные технологии и судебное управление. Федеральные и земельные программы обучения в настоящее время включают в себя семинары в таких областях, как отношения с прессой, организация рабочего процесса, взаимодействие судей с сотрудниками суда, установление целей суда и планы по развитию штата.

На национальном уровне Немецкая судебная академия (*Deutsche Richterakademie*) обеспечивает непрерывное обучение судей и сотрудников суда. Она совместно управляется и финансируется федеральным Министерством юстиции и судебными администрациями *Länder*. Решение о том, какие программы предлагать, принимается комитетом, состоящим из представителей *Länder*, Министерства юстиции и профессиональных ассоциаций судей и прокуроров. Обязанности по организации программ, включая поиск спикеров и отбор участников среди заявителей, делятся между земельными и федеральными министерствами юстиции, а сама Академия

⁴ В маленьких судах многие *Geschaeftsleiter* помимо своих обязанностей, выполняют и обязанности *Rechtspfleger*, и по своему желанию могут вернуться на эту должность.

в первую очередь занимается административными вопросами. Участие в подобных программах обучения определяется по системе квот, где каждой юрисдикции отводится определенное количество мест.

В дополнение к программам, предлагаемым Национальной академией, министерства юстиции многих *Länder* предлагают свои собственные учебные курсы для сотрудников суда. Подобная организация местных тренингов в особенности удобна, поскольку земли лучше понимают специфические потребности суда и могут предлагать более актуальные курсы, по сравнению с Национальной академией, которая планирует свои программы далеко на будущее и принимает только ограниченное количество участников. Следуя национальной тенденции, подобные курсы все чаще посвящаются таким темам, как управление рабочими процессами, информационные технологии, управление человеческими ресурсами и судебное администрирование. Участие в таких тренингах может пойти на пользу в развитии карьеры, а многие *Rechtspfleger* проходят обучение по приказу своих руководителей. К примеру, в земле Северный Рейн-Вестфалия есть своя собственная учебная академия, которая проводит курсы непрерывного обучения и профессиональной подготовки, а также организует конференции и семинары.

В Германии *Rechtspfleger* организовали свою ассоциацию под названием Союз немецких *Rechtspfleger* (*Bund Deutscher Rechtspfleger*), состоящую из профессиональных ассоциаций *Rechtspfleger* каждой из 16 *Länder* и Ассоциации *Rechtspfleger* Федерального верховного суда. Данная ассоциация представляет профессиональные интересы и проблемы *Rechtspfleger* по всей стране и способствует сотрудничеству в вопросах развития и гармонизации закона. Она также сотрудничает с Европейским союзом *Rechtspfleger* над продвижением сотрудничества с ЕС и Европейским советом, а также над объединением и продвижением интересов должностных лиц судебных органов по всей Европе.

С. Информационно-техническое управление

Возрастающее использование информационных технологий и автоматизированных систем имеет наивысший приоритет для Федерального министерства юстиции, которое отвечает за улучшение коммуникаций и информационного оборота в федеральной судебной системе, и соответственно ищет возможности для их реализации. Генеральная дирекция Z Министерства курирует ряд программ, которые способствуют продвижению использования информационных систем в федеральных судах и улучшению взаимодействия между федеральной республикой и *Länder*. Она также работает над координацией информационно-технических стандартов. Дирекция также сделала своим приоритетом облегчение электронного доступа к юридической информации. С недавнего времени доступны действующие и предыдущие версии всех федеральных законов и нормативно правовых актов через подписку к онлайн базе данных, при этом государственная служба бесплатно предоставляет собрание всех действующих законов. Также существует движение, продвигающее внедрение систем электронного правосудия. Но перед этим необходимо разрешить использование всех электронных систем (например, видеоконференций при допросе свидетелей или электронную отправку нормативно-правовых документов) в гражданских и уголовных процессах, а также регламентировать их использование в применимых

процессуальных нормах.

Некоторые министерства юстиции *Länder* также выступают за увеличение уровня информатизации в своих судах. Например, в 2008 году Министерство юстиции земли Баден-Вюртемберга выступило за принятие плана по глобальной реформе своей системы регистрации земель, который сильно зависел от электронного доступа к системе. Потребовалось принять необходимые законы, разрешающие подачу заявлений в цифровом формате. Министерство стремилось расширить пакет документов, который можно предоставлять в электронном виде. Местные суды часто сталкиваются с проблемой нехватки места для хранения земельных реестров; их оцифровка позволит обеспечить надлежащее хранение оригинальных бумажных документов в центральном хранилище, при необходимости их можно будет предоставить получателю в электронном формате. Как минимум одно такое хранилище уже открылось в Штутгарте. И в случае успешной оцифровки земельных реестров региона, программа будет расширена.

Несмотря на то, что планирование и структурное управление информационными технологиями входит в задачу соответствующего административного отдела *Oberlandesgericht* министерства юстиции, на местном уровне за ежедневное администрирование ИКТ систем суда несет ответственность *Geschaeftsleiter*. Большинство земельных судов отдают свои ИКТ системы на аутсорсинг сторонним частным компаниям, которые занимаются оказанием подобных услуг. Земельный суд Баден-Вюртемберга, на пример, заключил договор с компанией, которая предоставляет вместе программное и аппаратное обеспечение, на обслуживание своей ИКТ системы, а также поддержку пользователей посредством службы технической поддержки, администрирование сетей и хранилища данных. Договор на обслуживание был подписан *Земельным* министерством юстиции. В годовые бюджеты судов включается финансирование на покупку компьютерного оборудования и другой электроники, а также на покупку услуг по поддержке информационных систем.

Большинство судов ведут свои собственные веб-сайты, где в публичном доступе можно получить информацию об услугах суда, судебной системе и иных специфичных правовых вопросах.

D. Административно-хозяйственное управление

Федеральные и земельные правительства полагаются на существующую статистическую формулу для определения потребности в человеческих ресурсах и материальной базе. Часть годового бюджета распределяется на содержание и эксплуатацию существующих зданий суда, а также на инвестиции в новые здания. Потребности обычных и административных судов иногда рассматриваются отдельно. Административным судам часто выделяется отдельный бюджет на материальные издержки (например, материально-техническое обеспечение офиса, мебель) и прочие нужды (например, дополнительный вспомогательный персонал, обучение) в объеме, определяемом исходя из размеров суда.

Федеральное министерство юстиции отвечает за физическую инфраструктуру и организацию Федеральных верховных судов, в то время как министерства *Länder*

обеспечивают управление судами *Länder*. Председатель суда обычно отвечает за управление размещением и организацией пространства конкретного суда, обеспечивая доступ ко всему, хотя в некоторых *Länder*, эту задачу вместо него принимает на себя министерство юстиции. Как и в случае информационно-коммуникационных технологий, для удовлетворения своих административно-хозяйственных потребностей многие *Länder* привлекают частные компании, которые предоставляют услуги по уборке, охране и обслуживанию зданий, а также профессиональные медицинские услуги.


Е. Коммуникации и отношения с общественностью/прессой

Во всех *Länder* существуют внутренние правила, разрешающие создание должности пресс-секретаря суда. Данные позиции в настоящее время существуют во всех крупных судах. Пресс-секретарем обычно является судья, который назначается и напрямую отчетывается перед председателем суда, но также подчиняется департаменту по связям с прессой соответствующего министерства юстиции. После избрания пресс-секретарь проходит специализированный тренинг и получает профессиональные рекомендации по вопросу надлежащего исполнения своих обязанностей. Крупные суды, такие как Федеральный верховный суд, имеют полноценные пресс-службы. В маленьких судах отношениями с прессой, как правило, занимается сам председатель суда.

Позиции пресс-секретарей суда были созданы для предоставления средствам массовой информации точной и надежной информации о судебных делах, а также для помощи в обучении публики законам и функциям судов. Функциональные обязанности пресс-секретарей в различных судах отличаются друг от друга, но, как правило, они включают в себя установление и поддержание регулярной связи со средствами массовой информации. Для громких дел, которые привлекают внимание прессы, пресс-секретарь может предоставлять информацию о фактах дела и вовлеченных сторонах, хотя не имеет права давать какие-либо комментарии по самому делу. Пресс-секретари также проводят более общие собрания и пресс-конференции, в их задачу входит объяснение процессуальных правил и решений суда. Поскольку пресс-секретарь назначается председателем суда, последний уже верит в способность данного лица успешно справляться с возложенными на него обязанностями. Тем не менее, по причине нежелания многих судей привлекать внимание средств массовой информации к своим делам, пресс-секретарь сталкивается с проблемой получения достаточной информации от них.

Ф. Исследовательские и консультационные услуги

В каждом суде есть своя библиотека юридических материалов, чей размер обычно соответствует числу судей. Самая большая библиотека в Германии принадлежит Федеральному верховному суду. Кроме того Документационный центр суда вносит все решения по гражданским и уголовным делам в базу данных для обеспечения более широкого доступа к ним. Федеральное министерство юстиции занимается вопросом продвижения использования информационно-коммуникационных технологий, чтобы



обеспечить более широкий публичный доступ к таким ресурсам. Недавно была начата разработка базы данных, содержащей все предыдущие и текущие федеральные законы, доступ к которой предоставляется на основании подписки. Кроме того, министерство ведет публичный веб-сайт, содержащий все действующие федеральные законы. Также печатается ряд федеральных и земельных юридических газет, которые доступны как в печатном виде, так и онлайн. В дополнение к упомянутым правительственным ресурсам быть в курсе последних судебных практик из Федеральных верховных судов и *Oberlandesgerichte* судьям и *Rechtspfleger* помогает ряд коммерческих юридических газет и хроник. Что особенно актуально для судов нижней инстанции, которые во избежание подачи апелляций по своим решениям в суды высших инстанций стараются придерживаться в своих решениях общей линии с решениями высших судов.

ОБЗОР СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В НИДЕРЛАНДАХ¹

I. Обзор страны

A. Правовой контекст

Королевство Нидерландов является конституционной монархией и парламентской демократией. Это означает, что все политические силы сосредоточены в руках правительства, которое контролирует и поддерживает избираемый Парламент. Конституция страны (*Grondwet*) была принята в 1814 году, но была несколько раз пересмотрена. Последний полный пересмотр был в 1983 году. В Конституции содержатся положения об основных правах человека, а также основные правила, регулирующие организацию голландской системы правления.

Хотя Конституция не упоминает разделение властей, она воплощает этот принцип *de facto*. Таким образом, **законодательная власть** в Нидерландах возложена на двухпалатный Парламент, называемый *Staten Generaal*. Нижняя палата, или Вторая Палата (*Tweede Kamer*), состоит из 150 членов, избираемых на основе прямых всеобщих выборов на четырехлетний период. Верхняя палата, или Первая Палата (*Eerste Kamer*), состоит из 75 сенаторов, которые избираются провинциальными ассамблеями также на четырехлетний период. Вторая Палата является более важным и мощным органом. Она имеет право принимать законы и поправки к ним, в то время как Первая Палата может только принимать или отклонять законы в полном объеме, после того, как они были приняты Второй Палатой. Обе Палаты также уполномочены принимать государственный бюджет, задавать вопросы министру и инициировать различные парламентские запросы.

Исполнительная власть осуществляется монархом (Король или Королева) и министрами. Монарх является номинальным главой государства. Он не имеет фактической власти и выполняет, в основном, представительские функции. Например, он назначает министров и подписывает все законы, принятые Парламентом. Министры, которые несут ответственность за действия Правительства, образуют Совет министров (*Ministerraad*), председателем которого является Премьер-министр. Правительство обычно формируется коалицией различных политических партий, с премьер-министром, который представляет партию, получившую большинство мест на парламентских выборах. Правительство работает под непосредственным контролем Парламента. Любая из Палат Парламента может проголосовать о недоверии отдельному министру или Правительству в целом, что приводит к их отставке. Кроме того, существует Совет Государства (*Raad van State*), являющийся высшим консультативным органом Правительства, с которым проводятся консультации по каждой части законопроекта, для обеспечения их совместимости с существующими законами. Он официально находится под председательством Короля и состоит из уважаемых бывших членов Парламента, министров и юристов.

Судебная власть считается отдельной ветвью власти. Судебная власть отвечает за рассмотрение споров, затрагивающих права и обязанности по гражданскому праву, и рассмотрение всех правонарушений. Единственный суд, который упоминается

¹ Подготовлено в соавторстве Эбони Вейд, научного сотрудника ABA ROLI, и судьи Берта Маана, бывшего Председателя Окружного суда Цволле-Лелистада (1992-2006).

в Конституции, это Верховный Суд (*Hoge Raad*), в то время как остальные суды, а также их организация, состав и полномочия, регулируются Актом Парламента. Судьи назначаются королевским указом пожизненно или до обязательного выхода на пенсию в возрасте 70 лет. Конституция не ссылается напрямую на принцип независимости судей как таковой, однако, соответствующие гарантии изложены в Институциональном законе «О Судебной системе» (*Wet op de Rechterlijke Organisatie*) 1827 года и в Законе «О Правовом статусе сотрудников судебных органов» (*Wet Rechtspositie Rechterlijke Aambtenaren*) 1996 года.

На **местном уровне** государственное управление осуществляется 12 провинциальными ассамблеями, которые избираются жителями и находятся под председательством Королевского комиссара (*Commissaris van de Koning*). Провинции делятся примерно на 450 относительно независимых муниципалитетов, которые регулируются муниципальными советами, избираемыми местными жителями и возглавляемыми мэрами. Королевские Комиссары и Мэры официально назначаются королевским указом, но, по факту, избираются государственными и муниципальными собраниями, за которыми следует избрание национальным правительством. Также существуют муниципальные исполнительные комитеты (*College van Burgemeester en Wethouders*). Эти «wethouders» избираются муниципальными советами.

Правовая система гражданского права Нидерландов основана на французской системе. Законы, известные как Акты Парламента, вводятся в действие совместно *Staten Generaal* (Парламентом) и Правительством, на основании проектов, переданных Второй Палатой или Правительством. Приказы советов Кабинета министров утверждаются Королевским указом. Министерства могут также принимать свои собственные министерские регламенты. Важно отметить, что в отличие от многих других европейских стран, в Нидерландах нет отдельного конституционного суда, и судебная власть не может рассматривать конституционность законов, принятых Парламентом или международных договоров. Правительство Нидерландов, согласно Конституции, обязано содействовать развитию международного правопорядка. Таким образом, международные договоры, ратифицированные Актом Парламента, имеют прямое действие и приоритет над любыми противоречащими положениями национального законодательства. Это предполагает, что суды могут оспорить законы, противоречащие этим международным договорам, в том числе, правам человека, закрепленным в Европейской конвенции о правах человека. Кроме того, законы и действия Правительства могут быть оспорены в международных органах, таких, как Европейский суд по правам человека, для проверки их соответствия с действующими международными договорами.

В. Структура судебной системы

Организация судебной системы в Нидерландах основано на главе VI Конституции и Институциональном законе 1827 года, в который были внесены значимые поправки в 2001 году. Структура судов в Нидерландах подверглась реорганизации в соответствии с новым Законом о Карте судебной системы (*Wet Herziening Gerechtelijke Kaart*), который вступил в силу 1 января 2013 года.

Окружные суды (*rechtbanken*) являются судами общей юрисдикции, которые

заслушивают дела в первой инстанции. В результате последней судебной реорганизации, 19 окружных судов страны, существовавших с 1934 года, были объединены в 11 судов. Однако, у каждого суда имеется несколько мест для слушаний. В общей сложности, 32 места, где проходят слушания окружных и апелляционных судов. Каждый окружной суд имеет до пяти секторов, среди которых всегда есть уголовные, гражданские / семейные², административные³ и окружные сектора (*Sector Kanton*). Окружной сектор занимается юрисдикцией в отношении дел по арендной плате и занятости и всеми остальными гражданскими делами, на сумму ниже 25000 евро, и мелкими правонарушениями (например, нарушение ПДД или, когда обвиняемый отказывается принимать предложение об урегулировании со стороны обвинения). Эти дела рассматриваются одним судьей, который, как правило, дает устное постановление сразу после заседания. Дела, распределенные в другие секторы, тоже, как правило, заслушиваются одним судьей. Однако, более сложные гражданские или административные дела, или более серьезные уголовные дела, по которым обвинение требует лишения свободы на срок более одного года, могут рассматриваться коллегией из трех судей.

После недавней реорганизации структуры суда, в настоящее время, в Нидерландах действуют четыре **Апелляционных суда (*gerechtshoven*)**, расположенные в Гааге, Амстердаме, Арнем-Леувардене и Хертогенбоше⁴. Подобно окружным судам, эти суды имеют несколько мест для слушаний, расположенных по всей стране. Они пересматривают все апелляции по судебным решениям, принятым окружными судами, по гражданским и уголовным делам. Незначительные правонарушения и мелкие гражданские претензии не могут быть обжалованы. Кроме этого, Апелляционный суд рассматривает апелляции против налоговых оценок, действуя в качестве административного суда первой инстанции.

Верховный Суд Нидерландов (*HogeRaad*), который находится в Гааге, является высшей судебной инстанцией для всех гражданских, уголовных и налоговых дел. Большинство его решений по административным делам не подлежат кассации. Он сам служит в качестве кассационной инстанции, то есть рассматривает качество решений нижестоящих судов, как в отношении надлежащего применения материального и процессуального права, так и в отношении правовой основы решения. Однако он не вправе пересматривать факты по делу, которые были установлены нижестоящими судами. Цель кассационного суда – это сохранение правового единообразия, стимулирование развития права, а также обеспечение правовой защиты. Кроме заслушивания кассационных апелляций от Апелляционных судов, Верховный суд также отвечает за кассационный пересмотр гражданских и уголовных решений, принимаемых Совместным Судом Арубы, Кюрасао, Синт-Маартена, Бонайре, Синт-Эстатиуса и Сабы.

Верховный суд состоит из трех палат: палата по гражданским делам (которая также занимается коммерческими и семейными делами), палата по уголовным делам (которая также занимается делами экстрадиции), и палата по налоговыми делами. Каждая палата состоит из двух вице-президентов и примерно 10 судей. Палаты

² В зависимости от загруженности делами, многие суды могут иметь отдельные подразделения для семейных и ювенальных дел.

³ Этот сектор также рассматривает налоговые и иммиграционные дела.

⁴ С 1877 года и до последней реорганизации, в Нидерландах было всего пять апелляционных судов.

проводят консультации на еженедельной основе. В зависимости от характера, дела решаются коллегией из трех или пяти судей. Судопроизводство почти всегда осуществляется в письменной форме, и адвокатское представительство является обязательным⁵. Верховный суд, как правило, принимает окончательное решение только тогда, когда не возникает существенных вопросов по фактам дела. Иначе, он возвращает дело в Апелляционный суд для вынесения решения.

При Верховном суде также имеется офис Генерального прокурора. Генеральный прокурор, вместе со своими коллегами, называемыми генеральными адвокатами, занимается, в первую очередь, обеспечением Верховного суда независимыми консультативными заключениями о том, как рассматривать каждое конкретное дело в Суде. В этих заключениях рассматриваются обстоятельства дела, правовые вопросы, возникающие перед Судом, обжалуемое решение суда первой инстанции, и соответствующие научные мнения и прецедентное право, а также рекомендации относительно возможных решений. Хотя консультативные заключения обязательны во всех гражданских и большинстве уголовных дел, Верховный суд не обязан следовать этим рекомендациям. Они публикуются наряду с решениями Суда в юридических журналах и в Интернете.

Кроме судов общей юрисдикции, в Нидерландах есть три специализированных трибунала, компетентные по конкретным областям административного права: Центральный апелляционный трибунал (*Centrale Raad van Beroep*), Апелляционный трибунал торговли и промышленности (*College van Beroep voor Het Bedrijfsleven*), и Отдел по Административной Юрисдикции Государственного совета (*Raad van State – Afdeling Bestuursrechtspraak*). За некоторыми исключениями, решения, вынесенные этими судами, являются окончательными и не могут быть обжалованы в другом суде.

Находящийся в Утрехте **Центральный апелляционный трибунал** (также известный как Административный высокий суд) является высшей судебной инстанцией по делам, связанным с вопросами социального обеспечения, а также с законом о государственной службе. Он служит в качестве апелляционной инстанции для пересмотра решений окружного суда по делам, регулируемым Актом по общему административному праву (*Algemene Wet Bestuursrecht*), например, по вопросам болезни, материнства, инвалидности, старости, потери кормильца, безработицы, семейных пособий, пособий в случае смерти, социальной помощи, и государственной службы. Этот суд также служит в качестве первой и последней инстанции, при исполнении решений по пособиям в связи с участием в войне и в связи с преследованиями.

Апелляционный трибунал по делам торговли и промышленности (также известный как Административный высокий суд по делам торговли и промышленности) расположен в Гааге, и обладает юрисдикцией в отношении споров, связанных с торговлей и экономическим административным правом, например, споры, связанные с конкуренцией, телекоммуникациями, сельским хозяйством, транспортом, финансовым

⁵ В гражданских делах, только адвокаты, зарегистрированные в Гаагской коллегии, имеют монополию по кассационным апелляциям в Верховном суде. В уголовных делах, апелляция может быть подана прокурором или обвиняемым напрямую. Однако адвокат любой коллегии должен предоставлять письменное обоснование кассации. Представительство необязательно в налоговых делах. Только адвокаты могут делать устные ходатайства по всем делам.

надзором, социально-экономическим и медицинским правом. Кроме того, он может рассматривать вопросы, вытекающие из норм и правил ЕС, и выступает в качестве апелляционной инстанции по решениям дисциплинарного органа внешних аудиторов (*Accountantskamer*). В большинстве случаев, суд выступает в качестве суда первой и последней инстанции.

Отдел административной юрисдикции Государственного совета в Гааге является высшим административным судом общей юрисдикции в Нидерландах. Он рассматривает апелляции от представителей общественности, ассоциаций, коммерческих компаний, а также по решениям муниципальных, провинциальных, и центральных государственных органов, по спорам между государственными органами. Он уполномочен принимать решения по особым делам (например, отказ в предоставлении экологической лицензии), и по делам общего характера (например, план городского зонирования). В частности, только он обладает юрисдикцией по делам пространственного планирования, а также, по некоторым делам образования, здравоохранения и охраны окружающей среды. Также он обладает апелляционной юрисдикцией при рассмотрении решений окружных судов по делам, связанных с иммиграцией и беженцами, природоохранными разрешениями, и доступом общественности к государственной информации.

С. Отношение других ветвей власти к судебной власти

В голландской системе сдержек и противовесов не существует строгого или абсолютного разделения полномочий между тремя ветвями власти. Судебная система выглядит не столько как власть, сколько как инструмент, необходимый для сохранения мира в обществе и для уравнивания общих целей и индивидуальных интересов. Таким образом, судебная система функционально независима от законодательной и исполнительной власти, но находится под организационным и институциональным влиянием этих двух ветвей. На институциональном уровне, судебная власть находится под контролем законодательной власти, так как она уполномочена организовывать судоустройство и регулировать правовой статус судей, регулировать процессуальное законодательство и материальное право, которые служат основой для отправления правосудия, а также утверждать бюджет, выделяемый для деятельности судов. На организационном уровне, Министр безопасности и правосудия (*Minister van Veiligheid en Justitie*) несет политическую ответственность за судебную систему, хотя он и не имеет над ней полномочий. Поэтому роль министерства, действующего посредством своего Генерального директората по отпращиванию правосудия и применению права, ограничивается защитой тех аспектов качества судебной системы, на которые он может повлиять (например, отбор и назначение судей, обеспечение инфраструктуры, достаточное бюджетирование). Кроме того, отдел министерства по стратегии развития занимается долгосрочными изменениями в правовом поле, которые часто влияют на работу судов в долгосрочной перспективе. На практике, однако, независимость судебной системы оказалась настолько почитаемой, что вопросы управления судебной системы редко рассматриваются в политических дебатах. Например, вопросы судебного персонала и оборудования рассматриваются только в ходе обсуждения бюджета в Парламенте. Общественность и СМИ тщательно отслеживают отношения между различными ветвями, чтобы обеспечить уважение двух ветвей к беспристрастному и независимому характеру судебной системы.

II. Обзор системы судебного администрирования

A. Администрирование на национальном уровне: совет по вопросам судебной системы

С 2002 года вся ответственность за административные, управленческие, операционные, и бюджетные вопросы судов в Нидерландах (за исключением Верховного суда и Государственного совета) была возложена на новый Совет по вопросам судебной системы (*Raadvoor de Rechtspraak*). Создание Совета привело к фундаментальным изменениям в судоустройстве страны, так как до этого времени административное обеспечение системы правосудия осуществлялось Министерством Юстиции. Передача этих обязанностей в Совет по вопросам судебной системы, который является частью судебной системы, помогло обеспечить большую организационную независимость судов и создать более независимую позицию судебной системы, в целом.

Совет по вопросам судебной системы состоит из пяти членов: трех бывших судей (один из которых назначается в качестве председателя) и двух несудебных членов, осведомленных в области общественных организаций и финансовых дел. Члены комиссии назначаются королевским указом по представлению Министром безопасности и правосудия, первоначально на шестилетний срок, который может быть продлен еще на три года. Работу Совета поддерживает директор и Секретариат, состоящий примерно из 100 человек. Существует также Коллегия представителей (*College van Afgvaardigden*), которая состоит из представителей судов, задача которых оповещать Совет об исполнении своих обязанностей.

Совет по вопросам судебной системы является частью судебной системы и не подпадает под ответственность Министерства безопасности и правосудия или какого-либо другого государственного органа. Он не занимается отправлением правосудия, а не может влиять на решения судов. В его функции входит только содействие и поддержка работы судов. Он отвечает за ряд уставных обязанностей в области финансово-экономической политики, управления человеческими ресурсами, ИКТ, помещениями и инфраструктурой; а также за повышение качества судебной системы; целостность и предоставление консультаций по вопросам законодательства, относящегося к отправлению правосудия. Среди прочего, в эти обязанности входят такие задачи, как подготовка, выделение и контроль над исполнением бюджета судов, поддержка и контроль деятельности судов, а также отбор и обучение вспомогательных сотрудников суда. Этот совет также выполняет ряд прочих функций: проводит научные исследования, обучение судей через свои судебные учебные центры (*Stichting Studiecentrum Rechtspleging*, или SSR), действует в качестве представителя судебной системы на национальном и международном уровнях, обеспечивает международное сотрудничество.

Как упоминалось выше, Государственный совет и Верховный суд не функционируют под ответственностью Совета по вопросам судебной системы. Эти два органа являются независимыми органами, отвечающими за свои собственные управленческие и оперативные задачи, в том числе за свои бюджеты, которые определяются в сотрудничестве с Министерством безопасности и правосудия. Таким образом, в Верховном суде директор по операциям и его сотрудники отвечают за содействие в работе Суда, в том числе за надзор над финансовым управлением, кадровой

политикой, ИКТ, реестрами, административной поддержкой и инфраструктурой. Выделение бюджета суду обсуждается с Министерством безопасности и правосудия на ежегодной основе. Кроме того, каждая Палата Суда пользуется поддержкой 5-10 генеральных адвокатов (которые предлагают советы по решениям, принимаемым Верховным судом), а также поддержкой 35 членов бюро юридических исследований, и административной поддержкой. В Государственном совете есть свой секретариат, возглавляемый секретарем, состоящий из более 600 сотрудников, среди которых юристы, эксперты законодательства и вспомогательный административный персонал для каждого подразделения. Также там имеется департамент вспомогательного обслуживания, состоящий из отдела по персоналу, библиотеки и отдела по записям и отдел по коммуникациям и вспомогательный отдел зампреда, который по факту является председателем Государственного Совета (так как формальным председателем является Король).

В. Администрирование на уровне суда: Советы по управлению судом и прочие органы

До сравнительно недавнего времени, ответственность за управление отдельными судами была возложена на директоров по организации судов (*directeurengerechtelijkeorganisatie*), которые находились в каждом муниципалитете и подчинялись Министерству юстиции. Это изменилось в 1998 году, когда эти функции были переданы председателям судов, поддержку которым оказывает управленческая команда, избираемая общим собранием судей суда.

С 2002 года все суды стали самоуправляющимися автономными организациями, но администрирование в судах контролирует Совет по вопросам судебной системы. Таким образом, в каждом суде теперь есть совет управления, состоящий из трех человек: двое судей (один из которых является председателем суда) и несудебный член, с опытом в управлении профессиональными организациями, который называется директором по деятельности суда (*directeurbedrijfsvoering*). Члены группы предлагаются Советом по вопросам судебной системы по согласованию с Правлением суда, и назначаются королевским указом на возобновляемый шестилетний срок. Процедура назначения довольно сложна на практике, что подчеркивает высокий уровень внутренней и внешней ответственности этих должностных лиц. Эта процедура включает в себя открытое обращение в ответ на объявление о вакансиях, профессиональную оценку (часто проводимую внешней компанией), собеседование, внутренние консультации в рамках суда, рассмотрение двух или трех лучших кандидатов группой, состоящей из члена Совета по вопросам судебной системы, члена Правления суда и коллеги из Правления другого суда. Министр безопасности и правосудия отслеживает это предложение и официально представляет успешного кандидата Королю для назначения. Министерство также может, по рекомендации Совета, приостановить или уволить члена Правления, и, при необходимости, назначить временную замену.

Советы по управлению судом несут общую ответственность за ежедневное управление и оперативный контроль в своих судах. В их задачи входит, в частности, контроль над работой и эффективностью суда (в части качества и количества); подготовка, принятие и реализация бюджета суда; решение вопросов человеческих

ресурсов (в том числе назначение и дисциплина несудебных вспомогательных сотрудников суда); размещение персонала, безопасность, и другие инфраструктурные вопросы; качество административных и организационных процедур суда; поддержка внешних связей и представительство в средствах массовой информации. Кроме того, советы отвечают за повышение юридического качества и единообразия в применении закона, хотя при применении законов и исполнении прочих функций, они не могут вмешиваться в материальные или процессуальные аспекты дел. Каждый совет по управлению судом принимает свои собственные внутренние правила и положения, которые утверждаются Советом по вопросам судебной системы, однако, Совет по вопросам судебной системы может не дать своего согласия, если эти правила противоречат закону или наносят ущерб надлежащей работе суда. Советы судов обычно собираются каждые три-четыре недели, на основании повестки, подготовленной Председателем суда с участием других членов. Каждому Совету помогают административные помощники, советники по связям и финансовый персонал.

Что касается разделения ответственности между членами Правления, Председатель суда, в своей роли Председателя правления, служит контактным лицом суда с внешним миром, в том числе в отношениях с Советом по вопросам судебной системы и представителем суда в СМИ по организационным вопросам суда. Он также отвечает за вопросы по человеческим ресурсам, необходимым судьям (например, проведение ежегодного собеседования, советы по продвижению или отставке). Операционный директор выступает в качестве управляющего судом, отвечающий за надзором над судебной инфраструктурой (например, помещения, коммунальные услуги, транспорт, безопасность, почтовое обслуживание) и над финансово-бюджетными вопросами. Отдел по человеческим ресурсам суда, который занимается вспомогательным персоналом, в основном подчиняется этому директору. Наконец, третий член совета – это, как правило, старший судья, который отвечает за надзор над производительностью отделений суда. В частности, он контролирует качество и количество работы суда, поддерживает непрерывное обучение судей, и осуществляет контроль над применением процедурных инструкций. Этот человек может также представлять суд на национальном уровне, и он играет важную роль в вопросах, связанных с человеческими ресурсами, необходимых для судей.

Кроме Правления, в каждом Суде также имеется производственный совет и общее собрание судей. Производственный совет избирается судьями и сотрудниками суда. Его задача состоит в предоставлении консультативного заключения или даже согласия, в отношении действий Правления. Общее собрание судей состоит из всех судей. Несудебные сотрудники суда также могут быть приглашены к участию в этом собрании. Общее собрание судей регулярно встречается с Правлением для обсуждения общих судебных и организационных вопросов. В частности, он может давать рекомендации по кандидатурам на должности новых судей.

Как упоминалось выше, каждый суд в Нидерландах разделен на несколько специализированных секторов или палат. Эти сектора возглавляют старшие судьи, которые избираются и назначаются на основе опубликованных вакансий, открытых для всех судей страны. Председателю сектора помогают судьи, которые действуют в качестве руководителей подразделений этого сектора, а также помогает глава администрации. Зачастую, сектора суда обладают значительной гибкостью в отношении вопросов бюджета и человеческих ресурсов, которые им делегированы. Проводятся регулярные встречи председателя сектора, руководителей

подразделений, и главы администрации, помимо общих собраний судей сектора и помощников судей, для обсуждения основных инструкций, организационных вопросов, и прочих актуальных вопросов.

III. Функции судебного администрирования

A. Финансовый менеджмент

Ответственность за финансовые дела суда разделена между Советом по вопросам судебной системы и Правлениями судов, в которых операционные директора судов несут основную ответственность по этим вопросам. Совет по вопросам судебной системы отвечает за бюджет судебной системы в целом, в том числе за подготовку проекта бюджета, распределение бюджета, выделенного судам центральным правительством, и контроль над исполнением бюджета в судах. Он подготавливает годовые отчеты и годовые планы, направленные на обеспечение судебной системы достаточными финансовыми ресурсами для эффективного исполнения судебных функций. В этой связи, необходимо подчеркнуть, что центральное правительство, через Министерство безопасности и правосудия, является единственным источником финансирования судебной системы. Региональные и провинциальные власти не играют никакой роли в этом процессе. Кроме того, не существует никакой связи между доходами судебной системы и ее расходами. Хотя суды взимают плату с участников процесса, она не является источником дохода судебной системы и перечисляется в полном объеме в Министерство безопасности и правосудия.

Финансирование судебной системы в Нидерландах основано на уникальной системе финансирования, на основе результатов. Эта система была внедрена в 2005 году Постановлением «О финансировании судебного сектора», которое привело к замене системы прямого выделения денежных средств на систему рентабельности. Это система, при которой Министерство безопасности и правосудия, финансирует судебную систему в целом через финансовый взнос в Совет по вопросам судебной системы. Далее, этот Совет осуществляет финансовые взносы в суды. Средства фактически не перечисляются на счет суда. Скорее, суд просто создает фонд оплаты. Другими словами, бюджет суда организован таким образом, что суд получает разрешение на использование бюджета с центрального счета, с предоставлением отчетности о потраченных средствах в конце каждого года.

Сначала Министерство юстиции предоставляет Совету около 1 миллиарда евро в год. Около 95% этой суммы предназначено для финансирования по результатам, которые рассчитываются по формуле: количество дел, завершаемых в течение года, умноженное на цену каждого дела⁷. В январе каждого года Совет по вопросам судебной системы подает предложение в Министерство по количеству дел, которые должны быть закрыты в течение следующего года. Это количество основано на предлагаемом количестве закрываемых дел, включенных в годовой план каждого суда, которое

⁷ Остаток бюджета распределяется на дела, которые рассматриваются только одним судом или, для которых правила еще не ясны в полной мере (например, для крупных уголовных дел). Судебные расходы по административным и гражданским делам в полном объеме возмещаются Министерством юстиции, в то время как затраты по уголовным делам оплачиваются Прокуратурой.

рассчитывается в ходе административных консультаций между судами и Советом. Эти прогнозы, как правило, содержатся в ежегодных планах, принимаемых в сентябре предшествующего года Правлениями судов, которые, в свою очередь, используют данные, предоставляемые председателями секторов суда, учитывающие последние события и ожидания относительно будущей рабочей нагрузки. В следующем сентябре, Министр юстиции представляет бюджет в Парламент, с указанием количества дел, по которым запрашивается финансирование. Если это количество отличается от количества, предполагаемого Советом, разница должна быть объяснена. Количество дел, которые действительно были закрыты к концу года, должно быть включено в годовой отчет, представляемый Совету по вопросам судебной системы при Министерстве безопасности и правосудия, и далее представляемый Парламенту.

Доклад Совета также основан на годовой финансовой отчетности судов. Избыток или недостаток фактического количества закрытых дел регулируется в размере 70% от цены, применимой по каждому делу.

Цена дела определяется в два этапа. Установление цен по делам, которое служит основой для выделения ресурсов судам, осуществляется через довольно сложный процесс. Существует в общей сложности 53 категории дел для окружных судов, 19 категорий дел для апелляционных судов, и 3 категории дел Центрального апелляционного суда. Цены фиксируются ежегодно Советом по вопросам судебной системы. Каждый суд получает одинаковую сумму по одной категории дел и, в качестве стимула, суды, которым удастся удержать расходы на низком уровне, могут сохранить излишки.

На практике, объем финансирования, необходимого для суда на любой год, определяется с помощью инструмента, который называется *Lamicie*. Это один стандартный лист бумаги формата A4, на котором представлена вся судебная деятельность одного суда. В этом листе перечислены все виды дел и количество времени в минутах, которое в среднем требуется от судьи или сотрудников суда для обработки и завершения дела⁸. Эта система основана на следующих исходных принципах: каждое дело или мероприятие подсчитывается только один раз; измеренное время является реалистичным и признается таковым пользователями суда; пользователи суда не могут повлиять на результат; и должна быть возможность автоматизации системы. Количество времени, отводимого на каждый вид дела, основано на предыдущем опыте и существующих законах, которые регулируют деятельность судов. Опыт также показывает, что суды способны предсказать свою рабочую нагрузку на следующий год довольно точно, на основе долгосрочного развития, с поправкой на случайности, такие как изменения в законодательстве или судебной и экономической ситуации. Кроме того, судебная система знает точные средние затраты (*middensom*) сотрудников и судей за год, в плане заработной платы и социальных пособий, таких как страхование или пенсии.

На следующем этапе, уже на уровне всей системы, Министерство юстиции

⁸ Эти расчеты сделаны на основе эквивалента полной занятости. Они рассчитываются следующим образом: один год состоит из 52 недель, с 36 официальными рабочими часами в неделю (т.е. итого 1872 часов). Из этих часов исключаются: праздники и отпуска (10 недель или 360 часов), отпуска по болезни (5%, или 94 часа), образование (30 часов), личная гигиена (260 часов), а также заседания и управление (100 часов) - то есть, в общей сложности 844 часов. Таким образом, время «продуктивной» работы составляет 1028 часов, или 61 680 минут в год. Такой подход позволяет избежать акцента на исполнении чрезмерного количества дел.

пересортировывает эти дела на 10 категорий, классифицируя их по различным отраслям права (например, гражданские, административные, уголовные, иммиграционные, налоговые дела). Цена дела, в настоящее время, колеблется между 140 и 3615 евро, в зависимости от количества времени, необходимого для разрешения дела, и количества судей, рассматривающих его, то есть, решается ли оно одним судьей или тремя судьями. Цены обговариваются Министерством и Советом, и затем вносятся в проект бюджета центрального правительства. Количество закрываемых дел ежегодно пересматриваются, но цены по делам фиксируются на трехлетний срок и не корректируются, даже если фактические затраты, в конечном итоге, оказываются выше или ниже.

Если отдельный суд или вся судебная система в целом заканчивает бюджетный год с операционными излишками, то эти излишки зачисляются в собственные средства суда или судебной системы, которые ограничиваются на уровне, соответственно, 3% и 5% от выделенного годового бюджета. Эти средства используются для покрытия текущего дефицита, а также могут быть использованы для разрешения дополнительных дел и заключения с судами соглашений по повышению качества.

Само собой разумеется, такая система требует регулярной проверки для обеспечения адекватной продолжительности рассмотрения дел. Это осуществляется с помощью общепринятой системы измерения нагрузки и времени, когда отобранным судьям предлагается отслеживать точное количество времени, которое они тратят на рассмотрение каждого дела. Группа экспертов (среди которых могут быть судьи, старшие сотрудники суда или специализированное консалтинговое агентство) просматривает записи и предоставляет обновленную информацию. На основе этих двух источников, составляется и тестируется новый предварительный инструмент *Lamicie*. Прежде, чем стать фиксированным, новый инструмент должен быть одобрен Советом по вопросам судебной системы, Собранием председателей судов, и Министерством безопасности и правосудия, который является органом, отвечающим за бюджет перед Парламентом. В целом, эта система была научно проанализирована и признана надежной и продуманной, и, будучи таковой, она принимается в качестве основы для составления бюджета каждого суда.

Средства, получаемые каждым судом от Совета по вопросам судебной системы, является единым бюджетом. Это означает, что Правление суда само определяет, как распределить бюджет и собственные средства суда. Никакие отдельные суммы не выделяются для конкретного сектора суда или оборудования, например. В дополнение к расходам на человеческие ресурсы (которые рассчитываются с помощью описанного выше инструмента *Lamicie*), в бюджеты судов также должны быть включены прочие средства, необходимые для функционирования судов, а именно - накладные расходы для содержания судебных помещений, зданий суда и оборудования. Опыт и исследования показывают, что существует стабильная корреляция между затратами на судебных и несудебных сотрудников и затратами на вспомогательный персонал и прочие судебные расходы. Соотношение затрат первого ко второму составляет 27%. Таким образом, после подсчета количества судей и вспомогательных сотрудников, необходимых в следующем году, в бюджет *Lamicie* добавляется этот процент. Наконец, стоимость аренды добавляется в виде годовой арендной платы, выплачиваемой Службе государственных зданий (*Rijksgebouwendienst*) или частным собственникам. Из-за существенных различий в арендной плате по всей стране, Совет по вопросам судебной системы возмещает судам 100% фактических арендных затрат на здания суда.

Следуя этой системе, Правление суда обязано отвечать за свои прогнозы и отчеты по расходам, как в отношении точности прогнозов (т.е., наличие дефицита или профицита), так и в отношении исполнения надлежащих требований по финансовому администрированию. С этой целью каждый суд обязан нанимать внешних аудиторов для выполнения полного финансового контроля качества финансового управления и надлежащего применения стандартов и процедур получения бюджета. Другими словами, каждый суд проходит проверку на законность и пропорциональность своих бюджетных расходов. Годовой отчет суда вместе с аудиторским заключением подается в Совет по вопросам судебной системы.

Подход к финансированию суда, описанный здесь, подразумевает, что Правление суда всегда имеет дело с трехлетним бюджетом: бюджетом прошлого года, текущего года, и следующего года. Учитывая сложность этой финансовой работы, суды назначают внутренних контроллеров (аудиторов), а также команду финансовых экспертов. Кроме того, в судах имеется персонал для поддержки исполнения ежедневных финансовых обязанностей, например, обработки ежедневных платежей и утверждения документов оплаты и отчетов о расходах. Отчеты о расходах, как правило, подписываются, в последней инстанции, председателем суда.

В. Управление человеческими ресурсами

Один из наиболее фундаментальных вопросов управления в судебной системе – это управление человеческими ресурсами. В Нидерландах управление персоналом осуществляется судами совместно. Правления несут основную ответственность в пределах их собственной внутренней организации, а Совет по вопросам судебной системы отвечает за принятие национальных стратегий и реализацию проектов, оказание специализированных консультаций в суде, по необходимости, и развитие сотрудничества между судами. Например, он устанавливает систему найма и подбора судей, и национальную программу судебного обучения.

Правления судов, консультируясь с общим собранием судей, предоставляют комментарии Совету по вопросам судебной системы, в отношении предложенных кандидатур для назначения на должности новых судей. Председателей судов, как правило, также призывают участвовать в организации внутреннего профессионального обучения судебных стажеров, а также адвокатов и вспомогательных судебных сотрудников, желающих получить должность судьи. После назначения, судьи несут ответственность за свое собственное продвижение по службе и переводы. Однако, в свете этого, в задачи председателя суда входят содействие продвижению судьи по карьере; консультирование по вопросу необходимости продвижения по службе или перевода в другой сектор суда; оказание помощи в организации временного назначения в другой суд; предложение участвовать в тренингах; и составление рекомендаций при обращении на должность в другом суде. В этом отношении, председатель суда повышает возможности трудоустройства судьи. Кроме того, председатели судов имеют право подвергать судей дисциплинарному взысканию путем выдачи официального предупреждения, хотя, на практике, это происходит крайне редко.

Кроме того, Правления судов несут прямую ответственность за отбор, наем,

назначение, и дисциплину всех несудебных должностных лиц Суда, в соответствии с общими правилами, применимыми к государственным служащим. Для этого, суды, как правило, работают с командой квалифицированных менеджеров по человеческим ресурсам, которые должны, в первую очередь, обеспечивать человеческими ресурсами несудебный персонал суда, хотя иногда они могут давать профессиональные рекомендации судьям. Они выполняют консультативную, и, следовательно, относительно самостоятельную роль, и могут дать совет, даже когда его не просят. Кроме того, отделы человеческих ресурсов суда в Нидерландах часто устанавливают партнерские отношения с внешними медицинскими сотрудниками, которые проводят регулярные проверки суда, рассматривают и отслеживают истории болезней сотрудников. Это позволяет выявить закономерности, как в отношении отдельного сотрудника, так и в отношении целого отдела, и затем помочь Правлению и консультантам по человеческим ресурсам определить возможные причины и принять меры по исправлению положения.

С. Информационно-техническое управление

Суды в Нидерландах не занимаются управлением собственными ИКТ. Вместо этого, в целях стандартизации и повышения эффективности, Совет по вопросам судебной системы решил, что любое обслуживание систем ИКТ должно быть централизованным и осуществляемым самим Советом. Поэтому суды получают эти услуги в натуральной форме и не несут ответственности за любые издержки и бюджеты, связанные с этим вопросом.

Специализированное управление при Совете по вопросам судебной системы, называемые SPIR-IT, предоставляет судебной системе услуги по ИТ и обслуживает национальную сеть, обеспечивая доступ к Интернету, Интранету, защищенной электронной почте и центральным файлам. Оно также обеспечивает доступ к электронным правовым источникам информации и специализированным юридическим журналам, которые, как правило, доступны для всех судей и сотрудников суда через компьютеры суда. Библиотекари часто могут обучать судей и сотрудников работе с этими источниками. Отдел SPIR-IT также предлагает справочную службу непосредственно судьям и сотрудникам суда, которые испытывают проблемы с функционированием техники. Сотрудники справочной службы имеют удаленный доступ к локальным компьютерам, для разрешения любых проблем.

Отдел SPIR-IT разрабатывает программное обеспечение, поддерживает использование аппаратных средств, определяет стандарты для оборудования и предлагает прочие настраиваемые решения. Однако, с учетом этих принципов, суды обязаны приобретать свои собственные компьютеры, принтеры, факсы, сканеры и прочее оборудование. Эти покупки должны проходить в точном соответствии с рядом подробных и сложных закупочных процедур. На практике, почти все, кто работает в суде, имеют свой собственный компьютер, и многие судьи и сотрудники также имеют свои собственные принтеры (или доступ к общему принтеру).

Существует программное обеспечение для автоматизированного управления судом, которое охватывает все категории дел (гражданские, уголовные и административные), подключенное к системе управления информацией. Оно предоставляет актуальную

информацию о делах (например, входящие и завершенные дела по типу), а также соответствующую финансовую информацию (например, прогноз до конца года). Руководители сектора могут просматривать эту информацию, и позволяет управлять потоком дел соответствующим образом. Эту информацию стороны также могут отслеживать в Интернете. Кроме того, существует электронное ведение дел и электронный обмен, и происходит переход к безбумажному ведению дел (ситуация более продвинута по гражданским и административным делам, и менее успешна по уголовным делам). Судьи зачастую могут использовать экраны, закрепленные на столах в зале суда, для получения доступа к материалам дела и соответствующим документам. Также доступны системы видеоконференцсвязи, и слушания в новых зданиях судов можно смотреть и записывать с помощью видеокамер в зале суда. Наконец, SPIR-IT разработал план «беспроводного офиса», который предусматривает гибкий график, дистанционную работу, обмен знаниями, сотрудничество и договоренности о делегировании.

Системы управления информацией на уровне суда позволяют анализировать рабочую нагрузку. Тем не менее, нагрузка регулярно проверяется председателями секторов, для чего они могут привлечь менеджера-помощника или координатора. Системы программного обеспечения, которые поддерживают различные процессы и процедурные механизмы, существующие в различных сферах права, позволяют проверять еженедельно ход дела и немедленно определять старые дела и источники задержек, а также принимать соответствующие меры по исправлению положения. За ходом рассмотрения дел также внимательно следят заинтересованные стороны, такие как прокуратура, юристы, и тяжущиеся стороны, а также администраторы судов. Суды имеют систему регулярных собраний председателей секторов с внешними заинтересованными сторонами, а также прочие способы обмена информацией со сторонами, чтобы все были в курсе о ходе дела и, чтобы заинтересованные стороны могли задавать вопросы о задержках и опозданиях.

ИКТ позволяет централизовать все финансовое администрирование и администрирование большей части человеческих ресурсов в судах. Таким образом, персонал судов имеет доступ к центральной системе, которая исполняет закупочные заказы и хранит данные о реализации, предоставляет судам информацию о расходах и бюджетах. Сотрудники суда могут отмечать отработанное время, отсутствие на рабочем месте и подавать отчеты о командировочных расходах в электронном виде (если одобрено председателем суда).

Судьи и помощники судей имеют множество ресурсов в электронном виде по различным материальным и процессуальным правовым вопросам. В суде, как правило, также имеется хорошо оборудованная библиотека с книгами и справочниками по прецедентному праву, где работает библиотекарь, который служит в качестве консультанта по доступной литературе и документации.

На уровне организации, чтобы руководство суда (т.е. правление) по-настоящему руководило деятельностью суда, необходим доступ к достаточной управленческой информации, для оценки деятельности суда и, в случае необходимости, регулирования курса действий. Одна из таких систем, используемая судами, - это система «самолетной кабины», которая позволяет визуализировать и кодировать цветами фактическое исполнения различных задач суда. Другая система - более деловая и информативная по деталям. Необходимая информация предоставляется по

требованию или, по крайней мере, на ежемесячной основе, когда Правление суда получает отчеты по расходам бюджета и результатам, имеющимся человеческим ресурсам, и прогноз на оставшуюся часть бюджетного года. Во время заседаний совета директоров, операционный директор, часто вместе с контроллером, предоставляет эту информацию и любые дополнительные данные, в том числе рекомендации о мерах по исправлению положения. Также для проверки реализации предоставляется информация о человеческих ресурсах, например, о ежегодной оценке и собеседованиях, проведенных с сотрудниками. Аналогичным образом, председатели секторов регулярно (как правило, ежеквартально) отчитываются перед Советом. В целом, эта система выявляет любое внезапное увеличение или уменьшение объема работы в течение нескольких недель, и могут быть немедленно приняты меры для исправления ситуации.

Чтобы обеспечить внутренний обмен разнообразной информацией среди всех судей и вспомогательного персонала, суды в Нидерландах также имеют страницы Интранета (внутренней сети). На этих страницах публикуются новости национального и регионального уровней (например, события, инициируемые Советом по вопросам судебной системы, Апелляционным судом, и соседними окружными судами), а также информация о работе внутренних руководящих органов суда (например, повестка дня и протоколы заседаний Правления, рабочих советов, и собраний секторов). Кроме того, некоторые суды могут публиковать периодические бюллетени с соответствующими новостями и интервью. Различные информационные каналы, такие как внутренние конференций и собрания по созданию команд, также доступны в каждом разделе, что позволяет поддерживать мотивацию работников.

D. Управление судебными объектами

Правление суда отвечает за составление разметки помещений суда, и общего обслуживания здания и пространства, хотя существуют общие рекомендации и политика по разметке (которые изначально были разработаны Министерством юстиции, а затем Советом по вопросам судебной системы), для обеспечения сопоставимого организационного вида и безопасности зданий судов по всей стране. Одна из ключевых особенностей этого дизайна заключается в том, что публичные функции сосредоточены в основном возле входа, на нижних этажах здания суда, в то время как офисные помещения закрыты для общественности. Кроме того, судьи и сотрудники судов должны, в идеале, быть в состоянии пройти в зал суда, минуя общественное место. Большинство новых зданий судов в Нидерландах разработано в соответствии с этим принципом.

В отношении укрепления безопасности организации, широкая общественность, как правило, имеет доступ к зданию суда через главный вход, и передает документы через центральное бюро, без необходимости проходить проверку безопасности. Для прохода в так называемые полуофициальные места, такие как залы ожидания, залы судебных заседаний, информационные столы, и отделы регистраций суда, как общественность, так и юристы проходят проверку безопасности. В большие залы судебных заседаний часто можно пройти с улицы через специальный вход для широкой публики. Часто установлены экраны, на которых для посетителей показывается информация о расписании слушаний.

Суды обычно используют силовых приставов или судебных помощников для обеспечения общественного порядка и сопровождения общественности в зал судебных заседаний и обратно. Специальной судебной полиции не существует, но, на случай чрезвычайной ситуации, в каждом суде есть общее полицейское подразделение, которое специализируется на оказании помощи суду и охране арестованных. Хотя эти подразделения находятся в ведении местного начальника полиции, они обязаны следовать указаниям суда.

Отдел по объектам суда, находящийся под руководством операционного директора, помогает менеджеру по объектам, который занимается ежедневным обслуживанием здания суда. На основании информации, предоставляемой секторами суда, этот отдел распределяет запланированные слушания по залам судебных заседаний. Правление суда устанавливает руководящие принципы по приоритетному распределению залов судебных заседаний и разрешает конфликты, которые могут возникнуть в случае несоблюдения этих принципов. Кроме того, отдел по объектам суда занимается такими вопросами, как организация безопасности, коммунальные услуги (например, отопление, охлаждение, освещение), а также открытие и закрытие здания суда.

Е. Контроль качества

Одна из ключевых функций Совета по вопросам судебной системы – это повышение качества судебной системы в Нидерландах. В свете принципа независимости судей, Совет не имеет обязывающих полномочий когда дело касается качества судебных решений и судебного разбирательства, так как эти аспекты качества традиционно защищаются системой апелляций. Контроль качества в этом контексте включает в себя другие аспекты функционирования правовой системы и организации, такие, как обращение суда со сторонами или продолжительность судебного разбирательства.

С 2002 года, голландские суды используют систему контроля качества *RechtspraakQ*, которая призвана обеспечить систематическую работу судей над улучшением качества судебной деятельности. Система фокусируется на таких вопросах, как время рассмотрения дела, обращение суда со сторонами, и организационное качество. В ближайшие годы, основными приоритетами будут также приобретение экспертного опыта, содействие унификации права и улучшение информации об обоснованности судебных решений. Система также будет уделять внимание таким вопросам, как обработка дел, рассматриваемых всем судом, мониторинг над делами, рассматриваемыми одной палатой, и выделение времени обучению и установлению фактов.

Был разработан ряд стандартов с целью привлечения более пристального внимания к качеству, которые имеют непосредственное отношение к эффективному рассмотрению дел. Один из этих стандартов предусматривает, что все судьи и сотрудники судов должны посвящать 30 часов в год непрерывному образованию, в том числе не менее трех часов на улучшение знания европейского права. Суды также используют различные методы, такие как оценки посещений, удовлетворение сотрудников и обследование удовлетворенности клиентов, для мониторинга повышения качества.

Ф. Управление коммуникациями и отношениями с общественностью и СМИ


Коммуникация является одной из основных функций современной судебной системы. В этой связи совет судебной системы имеет большой отдел коммуникаций, который отвечает за связь со СМИ и за установление национальной политики от имени судебной системы. Отдел также отвечает за связь с прессой и за предоставление информации общественности. Существует ряд руководящих принципов по работе с прессой, в которых указывается, что могут ожидать журналисты, окружные суды и апелляционные суды и как суды должны предоставлять информацию в СМИ до, во время и после судебных разбирательств. СМИ, в свою очередь, должны соблюдать внутренние нормы по проведению судебных заседаний. В ответ на повышение публичного обсуждения правовых вопросов и решений, Совет недавно создал «пул представителей», которые работают со средствами массовой информации при открытом обсуждении таких тем (например, они объясняют обоснование руководящих принципов, используемых при вынесении приговора).

В судах на местах имеется советник по коммуникациям (с одним или несколькими помощниками), который работает над внешними и внутренними связями суда, поддерживает судей и председателя суда в контактах со СМИ. Советники по коммуникациям также поддерживают ежедневный контакт со СМИ, в том числе занимаются предоставлением регулярной информации о судебных слушаниях, особых делах, оказывают помощь при составлении заявлений для прессы и дальнейшем развитии принципов работы со СМИ. В громких делах, которые привлекают значительное внимание СМИ, сотрудник по связям с общественностью организует практические мероприятия. Например, назначение телевизионных станций, которые могут транслировать из зала суда (не более двух, согласно инструкциям о средствах массовой информации), обеспечение достаточного пространства в залах суда, при необходимости, установка видео оборудования в соседнем зале суда. Эти функции забирают много времени, но они очень важны для имиджа судебной системы.

Отделы по коммуникациям организуют регулярные публичные посещения зданий суда, во время которых заинтересованные группы (например, школьники) могут наблюдать за работой суда. Им, как правило, оказывают помощь один или несколько судей и судебных помощников, которые добровольно дают объяснения и отвечают на любые вопросы после слушания или во время кофе-брейка. Кроме того, суды также регулярно проводят дни открытых дверей, когда проводятся симуляции судебного процесса, и судья, сотрудники суда и прочие заинтересованные стороны (например, местные сотрудники по вопросам правовой помощи, ассоциаций адвокатов, прокуратуры, организаций пробации, детских и молодежных служб защиты) предоставляют информацию. Эти мероприятия, как правило, проводятся по субботам, широко рекламируются в местных СМИ, и привлекают около 3000-4000 посетителей.

Г. Исследовательские и консультационные услуги

Одна из основных обязанностей Совета по вопросам судебной системы – это предоставление консультаций по законопроектам и политическим предложениям, которые влияют на судебную систему, имеют непосредственное влияние на организацию судебной системы, касаются внедрения или изменения судебных



процедур (например, введение административных штрафов или минимального наказания). Рекомендации Совета публикуются по согласованию с судом и могут предоставляться и по запросу и без запроса. Большинство рекомендаций касаются НПА, проектируемых правительством, а также правил, директив и политических предложений, предлагаемых ЕС.

Кроме того, Совет по вопросам судебной системы заказывает и, в определенной степени, проводит собственные исследования по вопросам, имеющим отношение к судебной системе. Это основано на потребности Совета в создании обоснованного, точного имиджа юридической практики, основанной на надежных эмпирических исследованиях. В настоящее время, основные цели исследования – это определение тенденций и изменений в функционировании правовой системы, поддержка развития политики через освещение обстоятельств, которые приводят к политическому вмешательству, и его последствий, а также предоставление знаний, необходимых для поддержки развития видения и стратегии.

Существуют также и другие механизмы обеспечения коммуникации по организационным проблемам и рекомендации по законодательным изменениям, которые играют решающую роль в голландской судебной системе. Одним из примеров является собрание председателей судов, являющееся чрезвычайно влиятельным органом, который обсуждает и принимает решения по всем вопросам, касающимся организации и изменений в судебной системе. Кроме того, председатели секторов в окружных судах встречаются на регулярной основе, чтобы достичь соглашения о единых подходах к содержанию закона, и чтобы принять руководящие принципы, которые затем публикуются. Существуют специализированные целевые группы, например, рабочие группы по алиментам и банкротству, которые разрабатывают руководящие принципы для адвокатов и судей. Ассоциация судей также часто предоставляет консультации по вопросам ожидаемого законодательства, и Председатель Верховного суда также может высказать свое мнение по актуальным вопросам. Наконец, обычно создаются рабочие группы по разработке нового или измененного законодательства, в которые часто приглашаются председатели судов.

ОБЗОР СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ¹

I. Обзор страны

A. Правовой контекст

Соединенные Штаты Америки – это федеративная республика, состоящая из 50 штатов и федерального столичного округа. Конституция Соединенных Штатов, принятая в 1787 г., вместе с внесенными в нее 27 поправками является «высшим правом страны». Она определяет систему федерального правительства, состоящего из отдельных и равных между собой ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, которые функционируют в соответствии с «системой сдержек и противовесов», при которой каждая власть имеет определенный конституционный орган, контролирующей деятельность остальных ветвей. Например, право принимать законы принадлежит законодательной власти, при этом Президент обладает правом налагать вето на законопроекты, другие органы исполнительной власти приводят законы в исполнение, а судебная система оценивает соответствие таких законов конституции.

Законодательным органом Соединенных Штатов Америки является Конгресс, он состоит из двух палат: Сената и Палаты представителей. Выборы в Сенат осуществляются посредством прямого народного голосования – по два сенатора от каждого из 50 штатов на шестилетний срок, а места в Палате представителей (на данный момент в количестве 435 мест) распределяются среди штатов пропорционально их численности. Члены Палаты переизбираются раз в два года. В отличие от систем большинства стран, политическая партия Президента не обязана занимать большинство мест в Конгрессе, чтобы оставаться у власти. Главное конституционное полномочие Конгресса заключается в утверждении законопроектов. Кроме того, Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги, регулировать внутреннюю и внешнюю торговлю, объявлять войну, учреждать федеральные суды, а также издавать все законы, которые будут необходимы для приведения в действие вышеперечисленных полномочий. Проект федерального закона может быть внесен членами Конгресса на рассмотрение в любую из двух палат. После того, как законопроект принимается обеими палатами на основании большинства голосов, он поступает на подпись Президенту. Президент может принять решение о наложении на билль вето, но Конгресс может преодолеть президентское вето на основании двух третей голосов от каждой палаты.

Исполнительная власть представлена Президентом, Вице-президентом, Кабинетом президента и иными федеральными исполнительными органами. Президент, выступающий в качестве главы государства и правительства, избирается на четырехлетний срок с правом переизбрания не более двух раз. Он/она имеют полномочия назначать членов Кабинета, чьи кандидатуры должны быть одобрены Сенатом. Члены Кабинета возглавляют министерства исполнительной власти, такие как Министерство юстиции, Государственный комитет обороны и Казначейство. Эти

¹ Подготовлено при содействии Маркуса Циммера, бывшего администратора Районного суда США штата Юта (1987-2006).

и другие члены администрации обладают административными и распорядительными полномочиями, а также обеспечивают введение федеральных законов в силу. Например, Министерство юстиции, возглавляемое Генеральным прокурором, помимо всего прочего, отвечает за исполнение федерального законодательства, а также занимается всеми уголовными и гражданскими делами, в которых заинтересовано правительство США. Оно также управляет всеми федеральными правоохранительными органами, такими как Федеральное бюро расследований и Федеральное бюро тюрем.

Конгресс отвечает за издание законов, а исполнительная власть за их соблюдение, и **именно судебная** власть отвечает за толкование и применение законов, а также оценивает их соответствие конституции. Конституция предусматривает обязательное учреждение Верховного суда США и оставляет создание других федеральных судов, включая промежуточные апелляционные суды и суды первой инстанции, на усмотрение Конгрессу. Федеральные судьи назначаются в соответствии со Статьей III или Статьей I Конституции. Судьи, попадающие под действие Статьи III, назначаются Президентом, при условии одобрения их кандидатуры в Сенате. Их жалование не может быть уменьшено, они занимают свою должность пожизненно, и могут быть отстранены от своей должности Конгрессом посредством применения процедуры импичмента. Для федеральных судей, попадающих под действие Статьи I, наоборот, не требуется назначения законодательными органами, у них нет конституциональной защиты пожизненного назначения или запрета на уменьшение жалования. Типичные примеры судей, попадающих под действие Статьи I: судьи США по делам о банкротстве и мировые судьи, работающие в рамках федеральной судебной системы; судьи, работающие в одном из специализированных судов, которые существуют за пределами судебной системы (например, Военные суды низшей инстанции и Военные апелляционные суды, Налоговый суд США и Суд по искам ветеранов); а также судьи по вопросам административного права, приставленные к одному из департаментов исполнительной власти (например, судьи по иммиграционным делам при Исполнительной службе по иммиграционным делам Министерства юстиции).

В соответствии с федеральной системой правительства страны **каждый штат**, включая Округ Колумбию и Пуэрто-Рико, имеет свою собственную исполнительную, законодательную и судебную системы власти, независимые от федеральных систем. Посредством такого распараллеливания правительственных систем обеспечивается разделение полномочий между штатами и федеральным правительством. Полномочия федерального правительства специально оговорены в Конституции, остальные права, которые не были четко установлены в Конституции, оставлены на усмотрение 50 суверенных штатов в рамках их юрисдикций. Совместно системы штатов составляют 52 отдельных правительственных системы Соединенных Штатов, включая судебную систему, в дополнение к федеральной системе.

В США **правовая система** основывается на принципах общего права, то есть решения судов высшей инстанции² имеют силу прецедента и могут служить источником права для судов низшей инстанции. Конституция, в качестве «высшего права страны», имеет высшую законную силу, то есть ни какие законы не могут противоречить ее принципам. Одобренные Конгрессом, федеральные законы группируются

² Несмотря на то, что Конгресс может вносить изменения в судебные решения Верховного Суда США, на практике, считается, что Суд обладает правом «последнего слова» в законодательстве США.

в соответствии со своей отраслью права в виде официального сборника всех постоянных законов общего характера, известного как Кодекс Соединённых Штатов Америки. Кодекс состоит из 50 разделов и публикуется каждые шесть лет (вместе с ежегодно публикуемыми сборниками изменений и дополнений в промежутках). Федеральные органы исполнительной власти могут публиковать правила по толкованию и применению федеральных законов. Подобные правила имеют силу закона, но вторичны по отношению к законодательству. Они выпускаются в виде свода федеральных правил, состоящего из 50 разделов, организованных в соответствии с их предметной областью. Свод переиздается на ежегодной основе вместе со всеми изменениями и дополнениями к нему. Кроме того Президент обладает широкими полномочиями на издание правительственных распоряжений, касающихся руководства деятельностью служб, и установление политик, которым должны следовать органы исполнительной власти. Федеральные суды обладают правом давать разъяснения по положениям Конституции, а также толковать и оценивать федеральные и штатные нормативно-правовые акты на соответствие Конституции. Кроме того большинство федеральных служб обладают квазисудебными полномочиями касательно вопросов, возникающих в связи с их нормативными актами, при этом их решения могут быть обжалованы в федеральных судах (как правило, в Апелляционных судах). И, наконец, в соответствии с федеральной системой США конфликты между федеральными законами и законами штата регулируются на основании пункта о супрематии Конституции, в соответствии с которым федеральное право верховенствует над конституцией и правом штатов, а нормативно-правовые акты федеральных служб имеют преимущественное право перед законами и правилами штатов.

Судебная система США также применяет подход с позиции противостояния, при котором две стороны выступают друг против друга на формальном судебном процессе, каждая собирает и подготавливает свои собственные доказательства, а также старается убедить судью или присяжных в том, что их позиция является наиболее убедительной. Судья или присяжные выступают в качестве беспристрастных и нейтральных посредников, взвешивая факты и аргументы, представляемые обеими сторонами, для разрешения спора. Американские судьи не вовлечены в розыскной процесс, их роль состоит в управлении судебным процессом, при котором судьи обеспечивают соблюдение сторонами процессуальных норм и законов, допускают или исключают доказательства в установленном порядке, следят за справедливым отношением по отношению к обеим сторонам, а также за справедливым отношением одной стороны к другой.

В. Структура судебных органов

Судебная власть на федеральном уровне осуществляется Верховным судом США, а также промежуточными апелляционными судами и районными судами, которые были впоследствии созданы Конгрессом в соответствии с требованиями Конституции.

На нижнем уровне системы находятся федеральные ***районные суды***, которые выступают в качестве судов первой инстанции. Подобные суды уполномочены на рассмотрение почти всех гражданских и уголовных федеральных дел. Конгрессом было создано 94 федеральных судебных округа, таким образом, чтобы в каждом штате,

Округе Колумбия и Пуэрто-Рико находился, как минимум, один округ³. В каждом федеральном районном суде есть отдельное подразделение, известное как Суд США по делам о несостоятельности, имеющий исключительную компетенцию в отношении дел о банкротстве, при этом некоторые дела районных судов рассматриваются мировыми судьями. Кроме того, существует еще два специализированных федеральных суда первой инстанции с юрисдикцией, действующей на территории всей страны, в отношении определенных категорий дел: Федеральный суд по вопросам международной торговли, который рассматривает споры, касающиеся международной торговли и таможенных вопросов; а также Федеральный Претензионный Суд США, который имеет полномочия в отношении большинства имущественных претензий к США (например, споры, связанные с контрактами федерального правительства).

Апелляции из районных и других федеральных судов первой инстанции передаются в один из федеральных **апелляционных судов**. Существует 12 региональных округа, в каждом из которых есть промежуточный апелляционный суд, юрисдикция которого, ограниченная соответствующей географической территорией, распространяется на решения районных судов низшей инстанции, а также на решения федеральных административных органов. Также существует Апелляционный суд США по федеральному округу с апелляционной юрисдикцией, действующей на территории всей страны, в отношении особой категории дел. В нее входят такие дела как патенты и дела, рассмотренные Федеральным судом по вопросам международной торговли или Федеральным Претензионным Судом. Такие суды связаны принципом обязательной проверки законности решений судов и должны выслушивать все апелляции из судов низших инстанций.

Учрежденный в 1790 г. **Верховный суд США** является высшим судом в стране, слушающий “дела и споры” в отношении толкования Конституции, вопросы, касающиеся федерального правительства, а также споры между штатами. Он состоит из Верховного судьи Соединенных Штатов и восьми членов суда. Не смотря на то, что Верховный суд, по сути, является высшим апелляционным судом, в него нельзя подать апелляцию. Напротив, он имеет право по собственному усмотрению исполнять принцип проверки законности решений судов, это значит, что он может самостоятельно решать вопрос о слушании конкретного дела. На практике он рассматривает ограниченное количество дел из числа переданных на рассмотрение, как правило, это дела, касающиеся важных вопросов в отношении Конституции или федерального закона. Большинство подобных дел ранее рассматривались федеральными апелляционными судами, но некоторые пришли из верховных судов штата. Верховный суд является единственным федеральным судом, решения которого имеют обязательную силу для судов штата. Решения федеральных судов низшей инстанции могут считаться убедительным прецедентом по делам на уровне штатов, но они не имеют обязательной силы.

Как уже упоминалось ранее, у **каждого штата** есть своя собственная судебная система, учрежденная в соответствии с конституцией и законами данного штата. Такие системы, как правило, организованы по аналогии с федеральной судебной системой, вместе с иерархией судов первой инстанции (иногда именуемых окружные или

³ Помимо вышеупомянутых, три территории США – Виргинские острова, Гуам и Северные Марианские острова – имеют окружные суды, которые рассматривают федеральные дела и

районные суды), посреднических апелляционных судов (которые есть не во всех штатах) и судов последней инстанции (часто именуемых верховные суды). Последние, как правило, функционируют в качестве судов высшей инстанции в случаях, касающихся законодательства штата, аналогично Верховному суду США касательно федерального законодательства. Тем не менее, в случаях, касающихся федерального законодательства или толкования конституции, стороны могут подавать апелляции на решения верховных судов штатов в Верховный суд США. Во многих штатах также есть суды, которые занимаются специализированными правовыми вопросами, такими как мелкие претензии, семейные отношения/семейное право, суды по делам о наследстве и суды по делам несовершеннолетних. В отличие от федеральных судей, которые назначаются Президентом и занимают свою должность пожизненно, некоторые судьи штатов назначаются губернатором штата, а другие избираются населением или судебной коллегией. Также в отличие от федеральных судей, попадающих под действие Статьи III, все судьи уровня штатов и районов назначаются на фиксированный срок службы, который может различаться в зависимости от штата.

Юрисдикция судов штатов распространяется на все вопросы, касающиеся законодательства штатов. Такие суды могут рассматривать дела, затрагивающие федеральное законодательство, кроме вопросов, которые входят в исключительную компетенцию федеральных судов. Это означает, что большинство дел в отношении уголовного права, права о наследстве, договорного, гражданского процессуального и семейного права рассматриваются судами штатов. Федеральные суды имеют ограниченную компетенцию, они могут рассматривать дела, которые связаны исключительно с толкованием Конституции и федерального законодательства, или те дела, по которым одной из сторон является США. Федеральная юрисдикция может быть также установлена посредством определения юрисдикции спорного вопроса. Например, поскольку Конгресс обладает исключительным правом принимать законы о банкротстве и авторском праве, юрисдикция в отношении подобных дел есть только у федеральных судов. Аналогичным образом, поскольку у федерального правительства нет полномочий в отношении большинства вопросов, касающихся семейного права, полномочия на ведение бракоразводных дел имеются только у судов штатов. В довершение всего, федеральные суды имеют разнородную или персональную юрисдикцию по отношению к сторонам. Например, если стороны по делу являются гражданами разных штатов, а иск превышает установленный Конгрессом денежный лимит (в настоящее время, 75 000 долларов США), дело может рассматриваться в федеральном суде, даже если оно не затрагивает федеральный вопрос. Дело может быть возбуждено в суде штата, но в последствие передано в федеральный суд. Возможен вариант, когда дело, ненадлежащим образом предоставленное в федеральный суд, может быть возвращено в соответствующий суд нижней инстанции штата. «Пункт о признании и доверии» Конституции требует от федеральных судов и штатов уважать и принимать во внимание решения друг друга, тем не менее, в случае конфликта между двумя судами, федеральное законодательство имеет преимущественную силу над законодательством штата.

С. Отношение остальных ветвей власти к судебным органам

Не смотря на то, что Конституция США устанавливает разделение власти, система сдержек и противовесов подразумевает, что три ветви власти США взаимодействуют

друг с другом по ряду важных вопросов. Конституция дает Президенту право назначать судей в Верховный суд и судей судов нижней инстанции, попадающих под действие Статьи III, в федеральные районные и окружные суды. Процесс начинается с того, что Президент выставляет перспективные кандидатуры на вакантную или новую позицию судьи в упомянутых судах. Все кандидатуры, тем не менее, предварительно должны получить одобрение в Сенате на основании большинства голосов до их окончательного назначения. Таким образом, обе власти – исполнительная и законодательная – играют важную роль в назначении федеральных судей.

Помимо участия Президента в процессе назначения судей, органы исполнительной власти часто выступают на федеральных судебных процессах в качестве стороны по делам, касающимся правительства США. Министерство Юстиции является наиболее частым участником судебных процессов в федеральной судебной системе, по причине того, что одна из его функций заключается в возбуждении обвинений в случае нарушения федерального уголовного законодательства, а также представление правительства в гражданских исках. Сотрудники органов исполнительной власти также служат в федеральных судах, занимая несудебные должности. Например, Служба маршалов США, являющаяся частью Министерства юстиции, отвечает за обеспечение безопасности федеральных судей и зданий судов, а также за транспортировку федеральных заключенных и арестантов между местами их принудительного заключения и зданиями суда, во время их плановых посещений суда. Строительством и содержанием зданий федеральных судов занимается Администрация общих служб США – еще один орган исполнительной власти. Наконец, судебная система зависит от исполнительной власти в вопросах исполнения судебных решений.

Помимо положений, касающихся процедуры утверждения судей в федеральные суды, Статьей III Конституции, как было упомянуто ранее, предусматривается создание только Верховного суда, а создание вспомогательных федеральных судов, необходимых для эффективного отправления правосудия, оставлено на усмотрение Конгресса. В этой роли Конгресс осуществляет значительный контроль над судами нижней инстанции, определяя их подведомственность и количество судей, попадающих под действие Статьи III, которые должны заседать в каждом географическом федеральном регионе, округе или районе. Конгресс также имеет полномочия обвинять судей и отстранять их от своей должности. Более того, Конгресс утверждает денежное финансирование, включающее в себя годовые бюджеты судебных органов. Суды отчитываются за понесенные расходы перед Министерством Финансов посредством запланированных отчетов, а председатели судебных органов лично обосновывают требования своих годовых бюджетов перед уполномоченными комиссией конгресса. Тем не менее, ответственность за администрирование судов и управление их административно-хозяйственной деятельностью по большей части лежит на органах судебной системы.

II. Обзор системы судебного администрирования

A. Администрирование национального и регионального уровней в федеральных судах

На протяжении более ста лет после создания федеральной судебной системы администрирование судов оставалось по большей части не структурированным, и, как следствие, управление судами было оставлено на усмотрение председателей и администраторов судов на местах. Функция центрального надзорного органа переходила между несколькими отделами исполнительной власти. В течение некоторого периода времени районные и апелляционные суды имели практически полную автономию, большинство председателей суда передали административные и операционные полномочия своим администраторам. Со временем это привело к тому, что административные обязанности выполнялись ненадлежащим образом и без должного внимания. Как формальный глава федеральных судов, Верховный судья Соединенных Штатов Америки оставил за собой привилегию осуществления административного контроля над всей системой. На практике, тем не менее, он редко вмешивался в деятельность судов низшей инстанции, оставляя им право самостоятельного управления, даже в случаях, когда Конгресс рекомендовал взять на себя более инициативную надзорную роль.

В конечном итоге, Конгресс передал обязанности по управлению и контролю над федеральными судами низшей инстанции и апелляционными судами Министерству юстиции. Это привело к агрессивной политике аудита и проверок, а также утверждению национальных стандартов и требований к отчетности в ключевых административных областях. Судьи и администраторы суда выступили против такого внешнего контроля со стороны Генерального прокурора, называя действия Министерства навязчивыми и противоречащими принципу разделения властей. Судебная система контролировалась извне до начала 20го столетия, когда реформисты начали активно выступать за изменения в организации судебных органов и их самоуправление.

1. Судебная конференция Соединенных Штатов

Одним из первых результатов движения за то, чтобы судебные органы получили больше прав на исполнение административного надзора, явилось создание в 1922 г. Конференции старших окружных судей. В 1948 г. данный орган стал называться Судебной конференцией Соединенных Штатов. Председателем Конференции является Верховный судья Верховного суда, Конференция состоит из 26 судей, представителей всех федеральных судов, включая председателей суда каждого из 13 Апелляционных судов и Суда по вопросам международной торговли и районных судей, избранных каждым из 12 региональных судебных округов. Встречаясь дважды в год в Вашингтоне, округ Колумбия, Судебная конференция выступает в качестве главного органа, формулирующего политики, связанные с администрированием судов США. При ее создании подразумевалось, что Конференция займется тщательной оценкой системы федеральных судов, разработает методы упрощения координации судебных назначений и улучшения коммуникации между судами. Среди прочих обязанностей Судебная конференция утверждает бюджет судов, контролирует экономическое состояние судов, обеспечивает единство процедур управления, выносит на рассмотрение процессуальные нормы и временно переназначает судей в округа и окружные суды, отличающиеся от тех, в которые они были официально назначены. Она

также может подготавливать рекомендации для отдельных судов с целью продвижения единства процедур управления и эффективного ведения деятельности суда. В состав Судебной конференции входит приблизительно 20 комитетов, разделенных в зависимости от рода деятельности, которые занимаются такими вопросами, как бюджет, управление делами, управление персоналом, безопасность, материально-техническое обеспечение, технологии, автоматизация и правила внутреннего распорядка, а также федеральными процессуальными нормами. Посредством вышеупомянутых комитетов Судебная конференция внедряет национальные политики и процедуры для судебной власти. Она также участвует в подготовке и поддержке законопроектов, связанных с федеральным судебным администрированием.

С созданием Конференции, к обязанностям администраторов федеральных судов добавилась подготовка соответствующей отчетности. Конгресс требует от председателей суда каждого районного суда предоставление подробных годовых отчетов, включающих информацию, касающуюся рассматриваемых ими дел, а также рекомендации по эффективному ведению судебных процессов на следующий год. Обязанность по сбору такого большого объема информации, используемой для подготовки отчетов, была поручена администраторам судов. Подобная нагрузка оправдана, поскольку в обязанности администраторов суда входит ведение протоколов суда и судебных процессов, потому они наиболее компетентны для подготовки отчетов по таким административным вопросам. Для подготовки таких годовых отчетов администраторы сотрудничают с Конференцией, такой прямой доступ к Конференции многие администраторы используют для того, чтобы представить конкретные рекомендации по улучшению судебного администрирования и своих собственных рабочих условий.

2. Административное управление судов США

Еще одним большим шагом в сторону административной и институциональной независимости судебных органов стало создание Конгрессом Административного управления судов США (АУС США), на основании принятого в 1939 г. Закона об административном управлении судов. На основании данного документа все права и руководящие полномочия по осуществлению административного надзора и поддержке федеральных судов первой инстанции и апелляционных судов были переданы от Министерства юстиции в пользу новой организации по обеспечению централизованного судебного администрирования, действующей в организационных рамках судебной системы и предназначенной для удовлетворения ее потребностей. Создание АУС США стало значительной вехой в установлении законного основания независимости судебного управления.

АУС США выступает в качестве национального агентства по управлению политикой и административной поддержке федеральной судебной системы. Оно контролируется Судебной конференцией и отвечает за внедрение и исполнение политик Конференции, а также соответствующих федеральных нормативно-правовых актов. Его Директор, назначенный Генеральным прокурором по согласованию с Судебной конференцией, является главным администратором федеральной судебной системы и имеет установленное законом обязательство по надзору за всеми административными вопросами судов. Функции Управления, как центрального вспомогательного подразделения федеральных судов, включают в себя широкий спектр

административных, финансовых, юридических, управленческих и информационно-технических услуг. Его подразделения отвечают за ряд аспектов, связанных с рутинными вопросами судебного администрирования, такими как заработная плата сотрудников суда и программы управления персоналом, бюджетное планирование, оборудование и поставки, управление помещениями и зданиями суда, программы автоматизации деятельности судов и библиотеки. Управление применяет интегрированную систему управления и финансового планирования, обеспечивает жесткий финансовый контроль в отношении подготовки и исполнения бюджета, проводит регулярные проверки деятельности судов и оценку рабочей нагрузки судей с целью анализа операционной эффективности и экономии, а также подготавливает национальные стандарты и руководства, которые затем публикуются в виде официального руководства по административной политике. АУС США также поддерживает тесную связь с Конгрессом, доводя до сведения последнего официальную позицию суда в отношении законодательства, которое может повлиять на администрирование федеральных судов. С этой целью в его штат входят не только юристы, но также бухгалтера, системные инженеры, архитекторы, специалисты по статистике и государственные администраторы. Тот набор услуг, которые предоставляет АУС США, делает его уникальной организацией среди государственных учреждений США, поскольку ни в исполнительной, ни в законодательной власти больше нет такого административного органа, у которого бы была такая всеобъемлющая компетенция.

За время своего существования, АУС США доказало, что оно играет важную роль в расширении роли администраторов федеральных судов, а также в развитии судебного администрирования как профессии, в целом. В середине 1950 гг., к примеру, оно пролоббировало и получило разрешение от Конгресса на право принятия дополнительного персонала в штат административной службы суда, поскольку его сотрудники оказались перегружены работой от увеличения количества возбуждаемых дел. Оно также провело исследование в нескольких судах, анализируя существующие системы и процедуры с целью выявления потенциальных областей, требующих улучшения, и успешного опыта, который можно перенести в другие суды. Таким образом, АУС США служит в качестве защитника администраторов федеральных судов, помогая им выступать в качестве независимой профессии с едиными целями и общими ресурсами.

3. Совет судей и другие учреждения на уровне судебных округов

В попытке усилить децентрализацию судебных административных полномочий, в 1939 г. Конгресс учредил Совет судей судебного округа для каждого географического региона федеральной системы с целью осуществления надзора за администрированием судов в рамках соответствующих округов. Каждый Совет возглавляется верховным судьей этого округа и состоит из равного числа судей апелляционных судов и районных судов. Не смотря на то, что они должны координировать свои действия с АУС США и Судебной конференцией, каждый Совет имеет общие полномочия на продвижение административных стандартов, процессов и процедур в рамках своего округа. Специфичные обязанности Совета включают в себя изменение местных судебных политик и правил судопроизводства, мониторинг экономического состояния судов в рамках своего округа, ведение накопившихся дел, утверждение оперативных планов для районных судов, просмотр жалоб на судей

и иную деятельность для обеспечения эффективного администрирования судебной системы.

После учреждения Советов судей у председатели окружных и районных судов лишились абсолютного контроля над администрированием своих судов. Напротив, Советы судей способствовали более демократичному и последовательному администрированию федеральных судов. Создание подобных Советов также стало важным шагом в децентрализации надзорных полномочий и ответственности. В результате передачи ключевых функций от централизованного контроля Судебной конференции на региональный уровень было достигнуто лучшее представление в тех делах, которые не требуют внимания Вашингтона, на региональном уровне.

Как уже упоминалось ранее, председатель окружного апелляционного суда возглавляет соответствующий Совет судей судебного округа и представляет свой округ перед Судебной конференцией. Он/она, как правило, контролирует администрирование апелляционных судов с помощью окружного исполнителя или администратора суда и различных комитетов, а также выступает в качестве главного представителя суда перед другими компонентами федеральной судебной системы и обществом в целом. С помощью окружного исполнителя, он/она также контролирует выполнение обязанностей Совета. Помимо этого, верховный окружной судья имеет право один-два раза в год созывать конференцию, в которую входят все федеральные судьи данного округа и юристы, для рассмотрения различных вопросов, обеспечивая, таким образом, связь между судьями и юристами. Верховный окружной судья, как правило, занимает данную должность сроком на семь лет и должен освободить ее по достижении 70 лет, затем должность передается следующему по старшинству судье Апелляционного суда младше 64 лет.

Наконец, каждый окружной Совет судей назначает окружного исполнителя. Полномочия ему передает совет, а контроль над его деятельностью осуществляет верховный окружной судья. Функциональные обязанности исполнителей обычно включают в себя администрирование всей несудебной, административно-хозяйственной деятельности Апелляционного суда; администрирование системы управления персоналом и бюджета Апелляционного суда; предоставление услуг судам округа (например, консультирование и содействие в отношении строительства зданий суда или информационных систем); проведение обучения касательно обеспечения административно-хозяйственной деятельности судов в рамках конкретного округа, а также подготовка отчетов и рекомендаций для председателя суда, окружного Совета и Судебной конференции, представление суда в качестве связующего звена между округом и судами штата, группами адвокатов, средствами массовой информации и общественностью, а также подготовка годовых отчетов для представления в округ и АУС США за прошедший год, включая рекомендации по улучшению ведения хозяйственной деятельности судов.

В. Администрирование на уровне судов

Каждый федеральный окружной суд несет ответственность за правительственные ресурсы, переданные ему на ответственное хранение, а также за все кадровые вопросы. В связи с чем, каждый суд должен представлять планы организации работ для

контроля различной деятельности, например план организации бюджета, план бюджетных расходов, план осуществления внутреннего контроля, план разрешения трудовых споров, план по присяжным заседателям, план управления судебными секретарями, план по Закону об уголовных преступлениях и долгосрочный план эксплуатации материально-технической базы.

В отличие от ситуации на окружном уровне, на уровне районных судов не существует органа, аналогичного совету судей. Тем не менее, ответственность за администрирование судов в значительной степени лежит на федеральных районных судах, поскольку АУС США передала многие из своих обязательств, установленных в соответствии с законом, на районный уровень. С перспективы судебного администрирования и управления, существует две ключевых должности в федеральных системах (а также в системах штатов, см. ниже) на судебном уровне: председатель суда и администратор или секретарь суда.

Председатели суда на всех уровнях судебной системы являются должностными лицами, которые в первую очередь ответственны за обеспечение выполнения всех требований всех применимых федеральных законов, а также законов штата, а также за обеспечение эффективного отправления правосудия. Как уже было упомянуто ранее, председатель суда на уровне апелляционного суда, также выступающий в качестве верховного окружного судьи, имеет общие надзорные полномочия в отношении соответствующего Апелляционного Суда, кроме того он председательствует в Совете судей окружных судов и исполняет другие обязанности в масштабах округа. Его/ее коллеги районного уровня, которые также называются верховный судья района⁴, имеют аналогичные надзорные обязанности в отношении администрирования районных судов, которые они выполняют с помощью администраторов суда и различных районных судебных комитетов. Важнее всего то, что председатели суда отвечают за обеспечение исполнения правил суда в отношении распределения дел между судьями, а также за обеспечение эффективной работы суда и надлежащее исполнение своих трудовых обязанностей внесудебным персоналом суда. Они также представляют районный суд во взаимоотношениях с другими органами федеральной судебной системы и обществом в целом. Параллельно со своими административными обязанностями, председатель суда также продолжает выполнять свои судебские функции, хотя большинство судов снижают рабочую нагрузку своих председателей. В качестве председателя окружного суда председатель районного суда, как правило, занимает данную позицию в течение семи лет и должен оставить свою должность по достижении им возраста 70 лет; затем должность переходит к следующему по старшинству судье районного суда моложе 64 лет.

⁴ Как уже было сказано ранее, в каждом федеральном районном суде есть отдельное подразделение, которое занимается делами о банкротстве, называемое суд по делам о несостоятельности. Судьи районного суда назначают одного из судей суда по делам о несостоятельности (которые назначаются судьями Апелляционного суда на 14-летний срок с правом повторного назначения) в качестве председателя суда по делам о несостоятельности. В соответствии с требованиями Конгресса председатели суда по делам о несостоятельности несут ответственность за обеспечение соблюдения правил суда по делам о несостоятельности и районного суда, а также за эффективное и продуктивное ведение хозяйственной деятельности суда по делам о несостоятельности. В отличие от других председателей судов низшей инстанции, сроки пребывания в должности председателя суда по делам о несостоятельности не ограничены временными рамками.

Администраторы суда (также известные как окружные администраторы уровня Апелляционного суда и администраторы уровня районного суда) действуют в качестве ведущих административных или министерских чиновников соответствующих судов. Отчитываясь перед председателями своих судов, они, как правило, несут ответственность за контроль всех внесудебных функций, связанных с деятельностью судов, в которых они работают. Структура и функции административной службы различаются в зависимости от вида суда. Например, некоторые административные службы в районных судах имеют отделы для выполнения определенных функций. Администраторы окружных судов, как уже было сказано ранее, также имеют ряд судебно-административных обязанностей в масштабах округа; тем не менее, административные службы подобных судов, как правило, не имеют отдельных подразделений, напротив их штат состоит из сотрудников широкого профиля. Не смотря на вышеупомянутые различия, административная служба и ее штат играют важную роль во многих судах, их также иногда называют «нервный центр суда».

Должность администратора суда в федеральной судебной системе берет свое начало из британской судебной системы, где судьи часто принимают на работу администраторов для работы с юристами и сторонами в судебном процессе, ведения протоколов суда и судебных распоряжений, и подготовки приказов суда. После американской революции администраторы судов штатов исполняли схожие обязанности. В соответствии с Законом о суде от 1789 г. было утверждено назначение администраторов в Верховный суд и каждый районный суд для каждого судьи для «записи и ведения всех актов, постановлений, решений, также ведения судебных заседаний упомянутого суда(-ов)». В течение 18-19 вв. Конгресс принял различные положения, расширяющие роль таких федеральных администраторов и их функции, что способствовало развитию судебной системы, включая распространение копий новых законов среди сотрудников суда, предоставление материалов судебного заседания в общий доступ и контроль подбора присяжных.

По мере развития профессии расширялась и роль администратора суда, это привело к пересмотру уровня децентрализации, что стало наилучшим развитием событий для федеральной судебной системы. До административных реформ в начале 20 века федеральные суды имели достаточно децентрализованную структуру. Председатели суда в первую очередь несли ответственность за административную деятельность своих собственных судов, это означало, что каждый суд управлялся независимо, при общем низком уровне стандартизации процедур. Реформационный процесс способствовал большей централизации и стандартизации, при этом полномочия АУС США над федеральными судами увеличились. Как это часто бывает в системах, контролируемых из общего центра, администраторы суда столкнулись с бюрократическими задержками и «узкими местами» в административном трафике, и в результате стало очевидным, что растущий уровень централизации становится нецелесообразным. Дискреционное полномочие администраторов и председателей суда в многочисленных административных решениях обусловлено необходимостью получения предварительного одобрения чиновников из АУС США на покупку оборудования и расходных материалов, необходимых для осуществления административно-хозяйственной деятельности суда.

Растущее признание таких нерациональных моментов способствовало делегированию ряда важных административных полномочий от центрального уровня на региональные и местные уровни, что в свою очередь привело к увеличению

полномочий судов на местах в вопросах планирования и принятия решений, связанных с бюджетом, финансами, закупками, управлением персоналом, автоматизацией судебной деятельности и иными ежедневными операциями, которые все это время осуществлялись в соответствии с единым набором рекомендаций. На базе сильного местного управления под руководством центрального органа федеральное судебное управление и администрирование стали более эффективными. Суды получили возможность принимать решения и действовать на местном уровне без необходимости получения предварительной консультации и одобрения из Вашингтона, что позволило судам улучшить качество услуг, оказываемых обществу. АУС США, в свою очередь, с учетом уменьшения ответственности за конкретные суды получило возможность уделить больше внимания приоритетам судебной системы и поддержанию высокого уровня услуг, предоставляемых судам. Судебная система развивалась так быстро, что опередила развитие своих вспомогательных организаций в отношении финансирования и человеческих ресурсов. В результате делегирования определенных административных функций на уровень судов и администраторов судов АУС США сумело упразднить требующую больших временных затрат бумажную работу и бюрократические процессы, которые когда-то замедляли систему.

В результате такого развития судебное администрирование/управление превратилось в полноценную профессию, по мере того как администраторы, которые наделялись все большими полномочиями, приняли на себя большую часть организационных функций и сопроводительных обязанностей, которые включают в себя планирование, действия, формирование политики, бюджетное планирование, отношения с персоналом, автоматизацию судебных процессов и записей, строительство и управление зданиями, а также обеспечение безопасности. Администраторы суда стали ведущими административными должностными лицами, которые управляют административно-хозяйственной деятельностью своих судов. В частности, в настоящее время административная служба судов выполняет различные функции, такие как управление потоком дел суда, просмотр и отбор документов, предоставляемых в суд, которые удовлетворяют требованиям закона и правилам суда, рекрутинг, прием на работу, обучение и увольнение персонала, управление процессом отбора и созыва потенциальных присяжных заседателей, развитие и внедрение системы управления записями, ведение системы сбора, учета и освоения денежных средств, подготовка бюджетных требований и планов расходов, контроль за строительством и обновлением зданий суда, а также взаимоотношения с другими подразделениями суда и соответствующими правительственными учреждениями. Администраторы также отвечают за связи с общественностью, включая предоставление и опубликование неконфиденциальной информации для средств массовой информации и широкой общественности (включая информацию по делам, которые в настоящее время ожидают решения суда), а также обучение и работу с общественностью.

Таким образом, административная служба суда стала важным компонентом судебной системы, превратившись из достаточно автономной роли ассистента председателя суда с административно-надзорными функциями в полноценную административно-управленческую должность с широким спектром обязанностей, касающихся осуществления политики суда и контроля за его деятельностью. Не смотря на то, что современная административная служба все еще выполняет традиционные функции, такие как ведение записей и созыв присяжных, большинство этих функций полностью автоматизировано и выполняется группой техников, которые затем

отчитываются перед администратором суда.

С. Судебное администрирование в Соединенных Штатах Америки

В начале 20го века суды штатов были гораздо более дезорганизованы по сравнению с их федеральными коллегами, в основном по причине того, что они были учреждены в соответствии с местным законодательством в противоположность федеральному и предназначены для удовлетворения различных локальных потребностей. Местные судебные власти учреждали свои собственные судебные системы, что в результате привело к появлению многочисленных местных систем судов первой инстанции и апелляционных судов, каждая со своей юрисдикцией, что неизбежно привело к пересечению юрисдикций между собой и даже конфликтам. Их структура часто базировалась на географической и/или специализированной юрисдикции, по причине того, что они изначально создавались для удовлетворения специфических местных потребностей. Что не редко приводило к путанице и беспорядку. К примеру, в 1950 г. в штате Коннектикут существовало 12 отдельных категорий судов первой инстанции, включая суды небольших населенных пунктов, городские суды, суды по делам о нарушении безопасности движения и мировые суды. В конечном итоге, совершенствование правительства штатов привело к появлению опытных государственных администраторов, которые, признавая сложности, приняли меры по консолидации большинства судов первой инстанции в структуру, которая в настоящее время называется Верховные суды штата Коннектикут – суды первой инстанции штата общей юрисдикции.

Строгие ограничения юрисдикции судов штата в разрезе определенной географической области или категории дел часто приводят к неэффективному рассмотрению обстоятельств дела и использованию ресурсов, когда дела не могут быть быстро переданы между разными видами судов. В случаях отсутствия четко определенных судебных нормативно-правовых актов, запросы на перевод дела в другой суд подаются и удовлетворяются наоборот слишком легко, что приводит к практике, известной как поиск «удобного» суда, при которой стороны по делу выбирают тот суд для рассмотрения дела, в котором судьи проявят больше благосклонности к их аргументам. Недостаток судебной дисциплины также привел к созданию запутанных ситуаций, при которых у определенных судов первой инстанции были полномочия на рассмотрение апелляций из других судов вместо более официальной иерархии апелляционного процесса.

К списку организационных проблем можно добавить судей с независимым мнением, которые действовали автономно, управляя своими судами независимо, иногда даже от своих коллег в рамках одного и того же суда. Недостаток однородности в судах на местах усложнил задачу внедрения единых административных процедур для всей судебной системы, особенно в небольших судах с несколькими судьями, располагающихся в сельской области. Предполагалось, что судьи будут выступать в качестве администраторов суда и управлять своими судами, концепция судебной системы штатов, которая предназначена для совершенствования организации работы, еще не была реализована. Появление больших городских судов с большим количеством судей обусловило потребность в компетентном и тщательно *carefully defined* центральном административном органе.

После того как политические и судебные лидеры начали признавать необходимость улучшения системы управления судами, были разработаны три основных подхода к их реформированию. Во-первых, организационную систему судов было необходимо упростить. Некоторые штаты предпочли создать одноуровневую систему, в которой все суды нижней инстанции с ограниченной юрисдикцией были преобразованы в суд общей юрисдикции. Другие применили двухуровневый подход с сетью судов общей юрисдикции и одним судом ограниченной юрисдикции, компетенция которого распространялась на весь штат. На пример, в Нью-Йорке бракоразводные дела слушаются в суде общей юрисдикции, а все дела по семейному праву отправляются в специализированный суд ограниченной юрисдикции – Суд по семейным делам.

Во-вторых, штатам необходим более централизованный подход к администрированию судов. Поскольку суды управлялись независимо своим председателем, особых проблем с внедрением подотчетности управления судебной системы в масштабе штата не возникло. У штатов не было средств осуществления контроля над деятельностью судов или рассмотрением дел, также не было возможности эффективно распределять ресурсы по всей системе. Для решения этих проблем штаты уполномочили центральный орган, такой как высший суд штата, определить стандартные административные политики и процессуальные нормы, а также с помощью администратора уполномоченного местного суда первой инстанции распространить и внедрить такие политики по всей системе.

Наконец, штаты начали двигаться к унификации процедуры подготовки бюджета судов. Традиционно местное правительство несло финансовую ответственность за местные суды первой инстанции – окружной суд был учрежден правительством округа, в котором он располагается. Это привело к неравному распределению ресурсов: определенные суды получали щедрое финансирование, а другие страдали от недостатка поддержки. Соответственно условия работы и, в конечном итоге, качество правосудия отличалось от суда к суду. С единой бюджетной системой правительство штатов приняло на себя финансовую ответственность и контроль над распределением денежных средств между всеми судами, таким образом, обеспечивая более равномерное распределение ресурсов.

Для обеспечения надзора и управления сетью судов штата была создана новая высокопоставленная административная должность – позиция администратора суда штата или иная эквивалентная должность. На сегодняшний день каждый из 50 штатов учредил такую центральную службу, которая координирует и сотрудничает с администраторами и клерками судов на местах. Основная роль администратора суда штата состоит в сотрудничестве с верховным судом штата, председателем суда или советом судей с целью обеспечения того, что ежедневные административные операции судебной системы выполняются рационально и эффективно, насколько это возможно. Кроме того, суды штата также сильно полагаются на профессиональных администраторов судов, которые есть в каждом среднем и крупном суде и осуществляют функции по большей части аналогичные функциям администраторов федеральных районных и апелляционных судов. Как и в федеральной системе, администраторы в судах штатов используют профессиональный опыт управления для решения несудебных административно-хозяйственных вопросов, включая финансовый менеджмент, бюджетное планирование, государственное образование, управление информацией и записями, а также управление персоналом. При условии, что такие функции выполняются способным судебным администратором, судьи смогут

посвятить больше времени судебным разбирательствам, исследованиям положений закона, судебных решений и прецедентов, а также подготовке мотивировки решения.

Не смотря на то, что в течение последних десятилетий функциональные обязанности администратора суда стали более определенными, они все еще отличаются в зависимости от штата. В некоторых штатах председатели суда делегировали администраторам судов широкие полномочия выступать от лица суда и устанавливать административную политику и приоритеты суда; другие же администраторы суда менее влиятельны. В некоторых штатах административная служба штата тесно сотрудничает с судами низшей инстанции, а в других штатах суды низшей инстанции пользуются большей автономией, и функции судебного администрирования больше выполняются на местном уровне. В частности, большие городские суды низшей инстанции часто нанимают администраторов судов низшей инстанции, у которых есть административные полномочия, независимые от администратора суда штата, и которые фокусируются на выполнении повседневных операций в своих судах. Кроме того, многие администраторы судов штата работают в условиях, когда их функциональные обязанности определяются не в соответствии с законом или утвержденными должностными инструкциями, а диктуются меняющимися потребностями суда и судей, с которыми они работают. Не смотря на то, что такое устройство дает им возможность своевременно реагировать на новые вопросы, подобная неформальная система скорее приводит к конфликтам связанным с путаницей между ролями председателя и администратора суда.

III. Функции судебного администрирования

A. Основные функции администраторов судов в США

Как уже говорилось ранее, в Соединенных Штатах Америки действует 53 отдельных судебных системы, в каждой из которых имеется своя собственная административная структура. Функции, выполняемые судебными администраторами, различаются в зависимости от юрисдикции, месторасположения и размера суда, тем не менее, их первоочередная роль, как правило, заключается в обеспечении административно-хозяйственной деятельности суда под руководством председателя суда или группы судей. Национальная ассоциация управления судами (НАУС США) составила общий перечень основных управленческих и иных функций, выполняемых администраторами судов⁵:

- **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.

⁵ См. в общих чертах Национальная ассоциация управления судами, АДМИНИСТРАТОР СУДА: СПРАВОЧНИК И РУКОВОДСТВО, с. 4-7 (Январь 2011).

• **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, мультимедиа инструментов 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 (персонала и подрядчиков), хорошая осведомленность в отношении практических стандартов обеспечения безопасности зданий суда, а также быть в состоянии работать совместно с заинтересованными сторонами.

• **Межведомственные связи:** выступать в качестве посредника с 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:** продвижение продуктивных отношений со средствами массовой информации, действуя в качестве контактного лица для предоставления информации средствам массовой информации 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 бизнеса:** 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 экономической 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.

V. Финансовый менеджмент

Как уже описывалось ранее, передача ответственности за подготовку и исполнение бюджета в судебную систему явилась значительным шагом к независимости судов США. В настоящее время федеральные суды сотрудничают с АУС США и Бюджетным комитетом Судебной конференции для подготовки предложения годового бюджета суда на следующий финансовый год. Для расчетов применяется согласованная готовая формула, которая объединяет расчет рабочей нагрузки, людских и иных ресурсов. На основании данной формулы, а также принимая во внимание индивидуальные распределения кадровых и административных услуг для каждого суда, а также требования Судебной конференции на финансирование специальных программ, подготавливается предложение. Оно сначала представляется на рассмотрение Бюджетному комитету, затем полному составу Судебной конференции, после чего передается непосредственно в Конгресс. Представление проекта бюджета также

включает в себя полное обоснование всех требований, входящих в бюджет. Конгресс может затем проводить слушания по проекту бюджета. АУС США также проводит комплексный аудит денежных средств судов, который проводится каждые два-четыре года во всех судах первой инстанции и федеральных апелляционных судах независимыми сертифицированными государственными аудиторскими фирмами.

После получения одобрения Конгресса окончательный проект бюджета передается в Исполнительный комитет Судебной конференции, которые должен утвердить план расходов. В конце концов, АУС США распределяет денежные средства между судами. С этого момента суды на местах имеют почти полную независимость в определении приоритетов бюджета и расходования своих денежных средств в соответствии с общими политиками. Каждый суд обязан иметь четко определенные процедуры принятия решений в отношении финансового менеджмента и своевременной подготовки финансовых отчетов. Администратор суда несет ответственность за управление бюджетом и обеспечение надлежащего расходования денежных средств. Как правило, большая часть бюджета идет на оплату труда судей и внесудебного вспомогательного персонала, в то время как оставшаяся часть распределяется между такими расходами как компьютеры и прочее аппаратное обеспечение и оборудование, расходные материалы, компенсации присяжным заседателям, безопасность и командировочные расходы. Аренда зданий суда составляет примерно 20% от общей суммы бюджета, данные денежные средства переводятся органам исполнительной власти, которые занимаются обеспечением и сопровождением имущества федеральных судов. Отдельное подразделение в рамках административной службы – финансовый отдел – помогает администратору суда в осуществлении функций финансового менеджмента, включая обязанности по ведению бухгалтерии дебиторов, оплату счетов суда, выплату судьям и судебному персоналу командировочных и иных допустимых служебных расходов, а также подготовку финансовой отчетности. Кроме того, федеральные районные суды могут содержать отдел материально-технического снабжения, который также участвует в бюджетном и учетном процессе в отношении денежных средств, выделяемых на мебель, оборудование, канцелярские товары и услуги. Данный отдел также участвует в выборе, заказе и инвентаризации оборудования, мебели и иных материальных средств суда, а также обеспечивает соответствие процесса снабжения руководству по закупкам федерального правительства.

На уровне штатов первоисточником финансирования для большинства судов является само государство, тем не менее, некоторые суды получают смешанное финансирование от федерального и местного правительства. В большинстве штатов бюджет судебной системы подготавливается в администрации суда штата, а затем предоставляется на рассмотрение в некое подобие комиссии, состоящей из представителей верховного суда штата, всей административной службы суда или совета суда. В качестве примера, в некоторых штатах, таких как Аризона, Калифорния, Флорида, Луизиана и Нью-Мексико, существуют советы судей или рабочие группы, которые отчитываются в верховный суд штата и предоставляют информацию о проектах бюджета. В ряде штатов, таких как Нью-Йорк, суды на местах подготавливают свои собственные бюджеты. Бухгалтерский учет и аудит, как правило, ведутся административной службой судов штата, хотя в нескольких штатах они ведутся судами на местах или с помощью совместной инициативы судов штата и местных судов. В независимости от процесса, налоговое управление в большинстве штатов

контролируется государством, и в большинстве штатов проект бюджета должен получить одобрение центральной административной службы. Администраторы судов штатов несут ответственность за управление налоговой политикой и расходами, включая проверку политики закупок и расходов, а также обеспечение надлежащего обоснования всех расходов. По аналогии с федеральной системы, фактические затраты и ежедневная деятельность осуществляются сотрудниками судов на местах.

С. Управление человеческими ресурсами и профессиональное развитие

Все суды обладают полномочиями нанимать и управлять сотрудниками суда в федеральной судебной системе США. При создании АУС США Конгресс уполномочил верховных судей свободно назначать своих администраторов и другой административный состав без ограничения бюрократическими процедурами, характерными для кадровой системы органов исполнительной власти. Это значит, что внесудебный персонал федеральных судов не является частью федеральной системы классификации государственных служащих, основанной на показателях классификации должностей в федеральных органах исполнительной власти. Не смотря на то, что включение в данную систему обеспечило бы сотрудников суда различной защитой в соответствии с законодательством, включая большую гарантию занятости, это также повлекло бы за собой определенный контроль и регулирование со стороны органов исполнительной власти. Вместо этого, как большой шаг к судебной независимости, персонал судебной системы попадает по классификацию «трудоустройства без заключения коллективного трудового договора», т.е. сотрудники принимаются на работу по инициативе суда и могут быть уволены за некачественное выполнение или невыполнение своих обязанностей, а также имеют значительно меньший список гарантий. Администраторы и другие административные сотрудники суда несут ответственность только перед своим нанимателем – судом или судьей; ни АУС США, ни любое иное учреждение не имеет контрольных полномочий. Уникальные взаимоотношения между администраторами и их нанимателями-судьями основываются больше на результатах работы и инициативе, чем на требованиях системы государственных служб.

В то же время, АУС США признает, что применение системы, похожей на систему федеральных государственных служащих, к администраторам и младшим администраторам может способствовать созданию более эффективной и стабильной кадровой системы. В связи, с чем АУС США утвердило минимальные квалификационные требования для администраторов и младших администраторов, включая требования к профессиональному опыту и образованию. Оно также успешно ходатайствовало в Судебную конференцию в отношении утверждения схемы периодического увеличения заработной платы и многоуровневой системы оплаты труда в зависимости от размера суда. В конце концов, она утвердила подробный план оплаты труда, который включает классовую квалификацию сотрудников, категории оплаты труда и подробное описание должностных обязанностей для различных вспомогательных позиций суда.

Не смотря на то, что каждый суд может применять свою собственную систему квалификаций и требований при приеме на работу администратора суда, как правило, выбираются кандидаты со степенью в области бизнес администрирования,

государственного или судебного управления, а также с навыками в деловом администрировании и хорошем знании деятельности суда. Суды, как правило, применяют минимальные стандарты АУС США для администраторов суда, касающиеся профессионального опыта в области управления и стандартов обучения, а также «персональные характеристики», которыми должен обладать идеальный кандидат, такие как понимание судебного процесса и знание принципов организации и управления.

В идеале, процесс приема на работу администратора суда должен включать всех судей в суде, если судей несколько, поскольку в задачу администратора входит поддержание гармоничных и продуктивных рабочих отношений со всеми ними. Очень большие городские суды для обеспечения большей эффективности могут предпочесть создание приемной комиссии, которая будет представлять весь состав судей. Не смотря на то, что суды часто оставляют окончательное решение о приеме на работу на усмотрение председателя суда, администратор суда в идеале должен назначаться большинством судей. В случае единого решения более вероятно поддерживать продолжительные и гармоничные отношения в случае выбора нового председателя суда.

Большинство федеральных районных и апелляционных судов имеют директора кадровой службы или иную аналогичную позицию, который занимается всеми кадровыми вопросами суда, включая ведение личного дела сотрудников, подготовку документации для принятия на работу или увольнения, разрешение конфликтов и предоставление информации касательно оплаты труда. В некоторых судах такое должностное лицо может также отвечать за проведение вводного обучения для вспомогательных сотрудников суда.

Процедура приема на работу администраторов в суды штата отличается в зависимости от штата. В некоторых штатах данная позиция специально утверждается конституцией штата или законодательными актами, а в других штатах она создается на основании комбинации положений конституции и законодательных актов. Во всех штатах кандидаты назначаются (в противоположность избранию) чаще всего верховным судом штата, председателем верховного суда, изредка советом судей или аналогичным комитетом штата (иногда вместе с председателем верховного суда или верховным судом). Во всех штатах администратор суда всегда выбирается только на основании решения суда, хотя в одном штате (Вашингтоне) губернатор представляет список из пяти кандидатов в Верховный суд для выбора и назначения. Отдельные штаты также предъявляют различные требования к приему на работу администраторов суда. Почти половина штатов не имеет официальных требований к образованию, в то время как несколько штатов требуют наличия степени в бизнес администрировании или государственном управлении, либо иной диплом об окончании высшего учебного заведения, и только в 13 штатах требуется юридическое образование. Только один штат (Массачусетс) требует, чтобы администратор был судьей. В других штатах в качестве администраторов суда могут выступать судьи, но это не является обязательным условием для приема на работу.

В большинстве штатов политика расчета заработной платы, выхода на пенсию, выплаты пособий и управления персоналом устанавливается в центральном офисе штата. Первичным источником финансирования для них также является штат. Многие

штаты применяют местные или региональные модели или их комбинации для управления персоналом.

Признание позиции администратора суда как важного звена в эффективной и комплексной судебной системе привело к тому, что судебное администрирование стало рассматриваться в качестве пути развития профессиональной деятельности, что привело к появлению новой категории при выборе профессиональной карьеры. Высшие учебные заведения, например Университет Денвера и Университет штата Мичиган, отреагировали тем, что добавили специальности по судебному управлению и судоустройству. Национальный центр судов штата (НЦСШ) через Институт судебного управления (ИСУ) предлагает многолетнюю Программу стажировки (известную ранее, как Программа развития судебных исполнителей), разработанную для совершенствования и дальнейшего развития навыков и компетенций менеджеров и администраторов суда среднего звена для получения ими позиций более высокого уровня. Кроме того, ИСУ проводит сертификацию и обучение судебных менеджеров, помогая им получить знания и фундаментальные навыки⁶. ИСУ был учрежден в 1970 г., в нем обучались многие из первых администраторов судов, в результате чего появилась вспомогательная профессиональная сеть для данной области деятельности.

Для обеспечения хорошей информированности и обучения администраторов суда существует также несколько профессиональных организаций. Созданная в 1984 г., НАУС США в настоящее время является крупнейшей организацией администраторов судов, позволяя ее членам сотрудничать и обмениваться ресурсами. Она распространяет публикации и новую информацию, а также предоставляет возможности для непрерывного образования и обучения, чтобы держать ее участников в курсе изменений в профессии. Участники собираются на ежегодные конференции и регулярные встречи для участия в учебных программах и обмена идеями и передовыми методами работы в области администрирования судов. Администраторы судов штатов также учредили свои собственные организации, к примеру Конференция администраторов судов штата (КАСШ), которая предоставляет возможности обучения, сотрудничества и организует национальный форум для обмена идеями и информацией. Она также работает над изучением вопросов и, при необходимости, разработкой политик и стандартов, относящихся к эффективному администрированию судов.

Две дополнительные организации, оказывающие важную поддержку судебной системы – Федеральный судебный центр (ФСЦ) и НЦСШ. ФСЦ действует в качестве исследовательского и образовательного подразделения федеральной судебной системы, руководя программами обучения для федеральных судей и иных судебных сотрудников. Деятельность НЦСШ, который предлагает аналогичные услуги для сотрудников судов штатов, в целом, схожа с ФСЦ.

На уровне отдельных судов большинство федеральных судов принимают на работу

⁶ ИСУ в настоящее время предлагает две программы сертификации – Сертифицированный администратор суда и Сертифицированный судебный исполнитель – каждая программа разработана для обучения участников основным компетенциям администраторов суда в соответствии с требованиями, разработанными НАУС.

с полной или частичной занятостью тренеров (которые иногда могут работать как часть кадрового подразделения), в чьи обязанности входит обеспечение вводного инструктажа и постоянного обучения администраторов судов и вспомогательного состава. В частности тренеры планируют, разрабатывают, внедряют и сопровождают программу комплексного обучения, удовлетворяющую специфическим потребностям конкретного суда. Они также служат в качестве ресурса для ФСЦ и АУС США в определении потребностей обучения судебного персонала и внедрении их программ.

И, наконец, на международном уровне существует Международная ассоциация администрирования судов, которая продвигает компетентное и эффективное управление и администрирование судов в судебных системах по всему миру.

D. Технологии, информация и системы управления движением дела

Управление системами информационных технологий стало одним из наиболее важных аспектов судебного администрирования. Усовершенствование технологии оказало большую помощь администраторам судов в обработке многотомных и сложных дел, возбужденных в федеральных судах за последние десятилетия. В начале 1970 г. административная служба федеральных судов начала использовать компьютеры, оснащенные информационной системой судебного управления, задача которой заключалась в облегчении управления движением дел и обработки данных. Не смотря на то, что сначала система имела высокий уровень централизации, развитие последующих версий имело тенденцию к децентрализации. В конечном итоге администраторы получили возможность проектировать и внедрять локальные системы, разработанные специально под потребности конкретного суда, в дополнение к используемым национальным приложениям. Таким образом, администраторы получили дополнительные инструменты для управления судебной деятельностью. Внедрение серверов публичного доступа и он-лайн систем электронной подачи исков обеспечило широкий и удаленный доступ населения к судебным материалам, при этом административные службы расширились еще больше с добавлением в штат специалистов по сопровождению подобных новых систем. Рост и использование технических возможностей стал значительным фактором в улучшении судебного администрирования.

АУС США несет ответственность за Долгосрочное планирование в области информационных технологий для Федеральной судебной системы. Комитет АУС США по информационным технологиям осуществляет ежегодный аудит систем и проводит необходимые изменения и дополнения в план до того, как рекомендовать его Судебной конференции, которая утверждает его и затем отправляет в Конгресс. Для внесения изменений в план, АУС США собирает фокус группы и консультируется с административно-хозяйственным составом суда, ИТ-персоналом и другими заинтересованными лицами из большого числа различных судов и судебных программ. Его Комитет судебного администрирования и управления делами также вносит свою лепту. Национальные информационно-технические сервисы включают системы управления делами, программы управления персоналом (для расчета заработной платы, управления персоналом и т.д.), системы по статистическому учету и сбору данных, а также общий доступ к электронной почте и интернету. Судебные органы

также разработали системы для общественного пользования, с помощью которых население получило удаленный он-лайн доступ к материалам по делу, а также возможность управлять своей информацией, касающейся их гражданской обязанности выступать в качестве присяжных. Более того, АУС США сопровождает техническую инфраструктуру национальной системы, включая физическое оборудование, службу технической поддержки и учебные программы, а также публикует политики и стандартизированные методики.

Не смотря на то, что судебная система в целом пользуется общепринятыми практиками, отдельные различия, такие как размер юрисдикции суда, местные обычаи и судебные приоритеты, приводят к большим различиям в частностях их повседневной деятельности. АУС США и Судебная конференция признают и уважают принципы судебной независимости и тот факт, что у всех судов есть свои собственные уникальные потребности и индивидуальные хозяйственные практики. Таким образом, чтобы поддержать эту индивидуальность, большинство национальных систем имеют обширный функционал, который позволяет отдельным судам выполнять различные доработки и изменения системных настроек. Более того, в дополнение к программам, разработанным и сопровождаемым АУС США, отдельные суды разрабатывают и используют большое количество приложений в дополнение к национальным. На местном уровне судебные администраторы часто берут на себя ведущую роль в отношении определения потребностей своих судов в информационно-техническом управлении и внедряют свои собственные системы для удовлетворения своих уникальных потребностей и требований.

Не смотря на то, что некоторые из таких программ разработаны для удовлетворения специфических потребностей конкретного суда, существует много других программ, предлагающих решения общих проблем, которые могут быть использованы в других судах. Кроме того, суды иногда сталкиваются с трудностями обеспечения адекватного технического сопровождения своих собственных систем, что, в свою очередь, способствует их нежеланию внедрять новые системы, которые могли бы быть, в общем, полезны для суда, по причине отсутствия возможности их сопровождения. Признавая этот факт, АУС США создало и поддерживает важный форум для административных служб, на котором они могут экспериментировать и продвигать новые методы и технологии, разработанные для достижения большей эффективности и улучшения работоспособности в их судах. Следует отметить, что АУС США и Судебная конференция сделали своим приоритетом развитие и распространения технологических инноваций, а также продвижение сотрудничества между судами посредством использования таких систем. Превращая свои местные системы в национальные, суды могут рассчитывать на помощь со стороны АУС США и его многочисленных ресурсов для обеспечения достаточного финансирования и обслуживания таких систем.

Существует несколько подразделений, в рамках которых административные службы многих федеральных судов несут ответственность за различные функции, связанные с управлением технологиями, информацией и делами. Во-первых, приемный отдел административной службы, в котором работают младшие административные сотрудники, принимает большинство обращений (новые дела и письменные заявления), в их обязанности также входят различные функции по обслуживанию клиентов, которые включают в себя предоставление основной информации по делу из реестра судебных дел или материалов по делу, ответы на вопросы, касающиеся

регламента местного суда, сроках и деятельности суда, а также предоставление официальных судебных форм. Младшим административным сотрудникам строго запрещено предоставлять населению какие-либо юридические консультации.

Во-вторых, судебный архив, как правило, располагающийся рядом с приемным отделом, в котором также работают администраторы суда, несет ответственность за ведение всех архивов суда⁷. Как только в суд подается новый иск, ему присваивается номер, затем он вносится в реестр судебных дел. В настоящее время во всех федеральных судах ведутся автоматические реестры, что позволяет административной службе быстро регистрировать и вести все заявления, запросы и судебные приказы, также существует автоматическая система прослеживания судебных дел для контроля движения дела.

Наконец, большинство федеральных судов имеют свои собственные отделы автоматизации, которые обеспечивают поддержку аппаратного и программного обеспечения суда. Что включает в себя установку, техническое сопровождение, а также диагностику и устранение неполадок в системе, проведение вводного инструктажа по работе с компьютерными системами суда для новых сотрудников, а также ведение систем автоматизации ведения реестров и управления делами.

На уровне штатов, администратор суда часто также занимает ведущую роль в разработке и внедрении ИТ услуг в судебную систему. Не смотря на то, что технические и программные тонкости, как правило, оставляются на усмотрение ИТ-специалистов, судебный администратор должен иметь общее видение системы и быть в состоянии определить может ли система удовлетворить потребности конкретного суда штата. Административные службы большинства штатов контролируют ИТ системы и системы управления делами, а также проводят обучение и техническое сопровождение местных судов. Таким образом, администраторы судов должны тесно сотрудничать с секретарями и сотрудниками отдельных судов для обеспечения соответствия систем потребностям всех судов штата. Помимо собственных разработок, многие штаты все больше используют коммерческие продукты. В конечном итоге, Судебная конференция приняла не себя центральную роль в продвижении единообразия и целостности автоматизированных судебных систем штата, разработав модель системы управления делами и соответствующие функциональные стандарты.

Е. Административно-хозяйственное управление

Одна из основных задач административно-хозяйственного управления судов заключается в обеспечении быстрого и безопасного доступа в здания судов для

⁷ 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. (например, вести архивы, выступать в качестве секретарей зала суда, заниматься вызовами в суд и уведомлениями, и т.д.).

сотрудников суда и населения. В США федеральные суды, как и большинство федеральных служб, располагаются в государственных или арендуемых помещениях. Администрация общих служб США (АОС США), относящаяся к органам исполнительной власти, выступает в качестве арендодателя для федеральных судов (и большинства государственных зданий). Она несет ответственность за приобретение и предоставление необходимой материально-технической базы, а также ее содержание в надлежащем состоянии. Судебная конференция подготовила для Администрации общих служб инструкции и проектно-конструкторские стандарты для строительства зданий федеральных судов, при этом АОС США тесно сотрудничает с АУС США в целях обеспечения надлежащих удобств.

Служба маршалов США, входящая в состав Министерства Юстиции, несет ответственность за обеспечение безопасности в зданиях федеральных судов и судей, а также за транспортировку федеральных заключенных. Она тесно сотрудничает с персоналом суда и местными органами правопорядка для определения потребностей каждого суда. Судебная система также финансирует Службу маршалов для найма частных охранных фирм, а также принятия мер по обеспечению необходимого уровня безопасности в каждом здании и зале суда.

Ответственность за состояние судебных помещений отличается в зависимости штатах. В большинстве штатов здания судов финансируются населенным пунктом, в котором они располагаются. Иногда помимо суда в одном здании могут располагаться и другие правительственные учреждения. Местные жители часто испытывают чувство собственности и гордости по отношению к своему зданию суда и с удовольствием занимаются его содержанием. В других штатах, наоборот, общество предпочитает передать ответственность за частичное или полное финансирование здания местного суда в пользу штата. Суды в некоторых штатах пользуются своими зданиями на правах аренды, а другие штаты, например Коннектикут, владеют почти всеми своими зданиями суда. Иногда поиск источника финансирования зависит от типа суда: например, в штате Мэн суды общей юрисдикции финансируются за счет округа, а суды ограниченной юрисдикции финансируются государством. Административные службы некоторых штатов привлекают для выполнения работы архитекторов, планировщиков и подрядчиков, а в других штатах, таких как Калифорния, Коннектикут, Юта и Кентукки, административные службы несут ответственность за здания судов нижней инстанции.

Для обеспечения безопасности зданий суда некоторые штаты принимают сотрудников органов правопорядка и безопасности непосредственно в штат самих судов, таким образом, они считаются сотрудниками судебных органов. Другие работают с местными органами правопорядка в рамках компетенции исполнительных органов штата. Большинство судов имеют комитеты безопасности для удовлетворения потребностей в охране, а также определения порядка обеспечения безопасности в конкретном здании суда. Важные вопросы безопасности включают в себя определение лиц, имеющих право на ношение огнестрельного оружия в зданиях суда, а также определение групп лиц, которым разрешено входить в здания суда без процедуры досмотра. Сотрудники безопасности зданий суда также несут ответственность за транспортировку и безопасность арестантов.

Ф. Коммуникации и отношения с общественностью/средствами массовой информации

Администраторы суда несут ответственность за программы информационно-разъяснительной работы и курируют взаимоотношения судов с населением и средствами массовой информации. Их службы очень часто являются первым связующим звеном с судами, а их обязанности включают в себя предоставление ответов на запросы средств массовой информации, точной и надежной публичной информации, а также управление программами информационно-разъяснительной работы и образовательными программами.


На уровне штатов в большинстве административных служб штатов имеются общественные службы информации или коммуникации, которые занимаются обработкой запросов средств массовой информации, выпускают пресс-релизы и предоставляют общедоступную информацию, а также сотрудничают с конкретными судьями и судебными администраторами для удовлетворения их специфических потребностей (например, обеспечение руководства по ведению дел, получивших широкий общественный резонанс). Административные службы также предлагают программы информационно-разъяснительной работы в местных школах, коллегиях адвокатов, библиотеках и иных организациях, желающих узнать больше о работе судов.

Суды на местах, как правило, назначают должностное лицо по вопросам общественной информации, в чьи обязанности входит ведение дел с местными средствами массовой информации и сообществами. Сотрудники отдела коммуникаций во многих судах выпускают информационные листовки и видео ролики для повышения грамотности населения, а также проводят регулярные экскурсии по судам. Они также разрабатывают образовательные брошюры типа «знай свои права» и иные справочники и руководства для населения. Судьи часто возглавляют публичные форумы, на которых они встречаются с членами сообществ.

В большинстве судов, как правило, имеются свои собственные политики по взаимодействию со средствами массовой информации, а также политики, касающиеся общего использования электронных устройств в зале суда. Быстрый рост социальных сетей и широкое распространение новых технологий вынуждает многие суды пересматривать свои политики. Кроме того, Национальная ассоциация управления судами, Национальный центр компьютерной безопасности, Административное управление судов США и иные службы выпустили свои руководства и стандарты по различным вопросам, касающимся отношений со средствами массовой информации и коммуникации, а также предлагают ряд различных ресурсов для федеральных судов и судов штатов.

Г. Исследовательские и консультационные услуги

Во многих судах есть свои собственные библиотеки, в которых работают судебные библиотекари, сотрудничающие с административной службой суда, в задачу которых входит предоставление исследовательской и иной информации по запросам судьи и юристов. В 1948 г. Конгресс уполномочил каждый федеральный Апелляционный суд



назначать библиотекарей и иной необходимый вспомогательный состав. Как и администраторы суда, библиотекари являются персоналом прямого найма в судах, в которых они работают. Библиотекари Апелляционных судов впоследствии были уполномочены Конгрессом назначать младших библиотекарей для работы в районных судах в рамках своей юрисдикции. У многих крупных апелляционных судов есть филиалы библиотек, расположенные вдалеке от головной библиотеки. У Верховного суда также имеется своя собственная библиотека и судебный библиотекарь. На уровне судов штатов библиотечные службы контролируются административными службами судов на местах. По аналогии со своими федеральными коллегами в судебных библиотеках штатов служат профессиональные библиотекари-правоведы, обеспечивающие доступ к ресурсам судебных решений и прецедентов, а также к информации по судебной системе для судебного персонала и населения.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ СУДЕБНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ВО ФРАНЦИИ, ГЕРМАНИИ, НИДЕРЛАНДАХ И СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ¹

I. Введение

В данной главе представлены обзор и сравнение подходов к судебному администрированию в четырех разных странах – Франции, Германии, Королевстве Нидерландов и Соединенных Штатах Америки (США), а также дается оценка их сходств и различий. Термин «судебное администрирование» очень широкий и охватывает обширный спектр задач и функциональных обязанностей, начиная с управления бюджетом и обслуживания зданий судов и заканчивая реализацией судебной политики и ведением разъяснительных работ среди населения по вопросам права. Судебное администрирование, во всех своих видах и проявлениях, влияет на выполнение основных задач судебной системы: своевременное вынесение справедливых решений, создание благоприятных условия для независимости и беспристрастности судебных органов, обеспечение высокой организации и эффективности деятельности судов, а также продвижение верховенства права. Достижение этих задач способствует повышению доверия населения к судебной системе, помогает обеспечению доступа к правосудию и продвижению верховенства права.

С самого начала стоит отметить, что процесс и темпы судебной реформы в каждой стране проходили по-разному в зависимости от политической и социальной истории каждой из стран. В США, например, несмотря на обилие крупных судебных реформ, проводившихся в середине 1900х, развитие судебного администрирования в качестве отдельной профессии происходило очень постепенно, начиная с первых колониальных судов. В течение многих лет исполнительная ветвь власти несла ответственность за оказание административной поддержки судам, которые, по большей части, были разобщены и нуждались в централизованной системе управления. Тем не менее, на сегодняшний день администраторы судов – это уважаемые профессионалы, которые оказали значительное влияние на развитие системы судебного администрирования в США. В остальных трех странах судебные реформы произошли еще позже. Изменения в правовых системах, пересмотр национальных приоритетов, вступление в региональные и международные организации – все это привнесло изменения в судебные системы и порядок судебного администрирования. Вместе с тем, общие тенденции развития судебного администрирования в США характерны и для остальных стран. К таким направлениям развития относятся: увеличение количества дел в производстве суда, которое быстро превзошло способность судей своевременно отправлять правосудие, расширение предмета спора и возрастающая сложность дел, повышение внимания общественности к эффективности судебной системы. Эти обстоятельства создали административный барьер, который побудил суды искать новые методы более эффективного управления своей деятельностью.

Учитывая разницу в системах правления и организации судебной власти, каждая из четырех стран придерживается своей уникальной системы судебного администрирования. Тем не менее, при рассмотрении данных индивидуальных подходов выявились определенные сходства. Соответственно, в данной главе рассмотрены три основных сферы, применимых ко всем странам: институциональные

¹ Составлено Эбони Вейд, научным сотрудником ABA ROLI, редакторская правка – Ольга Руда, Заместитель директора исследовательско-аналитического отдела ABA ROLI.

механизмы судебного администрирования, статус профессиональных судебных администраторов и основные функции, выполняемые судебными администраторами, включая управление бюджетом суда, человеческими ресурсами и различными системами обеспечения деятельности судов (такими как информационные технологии, материально-техническая база и связи с общественностью). При этом в данной главе будут рассматриваться принципы функционирования каждой страны в рамках упомянутых сфер, а также будут выявлены их сходства и различия.

II. Институциональные механизмы судебного администрирования

Данный раздел рассматривает следующие вопросы: какой государственный служащий или какое государственное ведомство несет ответственность за администрирование судов, основные роли в системе судебного администрирования (как на национальном уровне, так и на уровне отдельных судов), а также анализ уровня контроля исполнительной власти над судебной и степени зависимости судебной системы от этой власти в части административной поддержки.

На сегодняшний день существует множество моделей судебного администрирования, и в данном отчете представлены различные подходы, принятые в четырех странах, начиная с систем, где министерство юстиции или иной орган исполнительной власти обладает полной политической властью и директивными полномочиями над судебной системой, и заканчивая моделями, по которым судебная система практически полностью самостоятельна и обладает полномочиями в отношении подготовки собственного бюджета, управления своим персоналом и установления своих правил. Между этими двумя крайностями есть системы, в которых министерство юстиции сотрудничает с персоналом суда, иногда посредством судебного совета или коллегии, или в которых полномочия для регулирования повседневной работы предоставлены судам на местном уровне, но при этом исполнительная власть может при необходимости вмешиваться и устанавливать основные политические цели. В целом, однако, все больше стран хотят предоставить судам большую административную и управленческую независимость, как посредством принятия национального

² При сравнении стран, представленных в данном документе, видно, что одна страна (Нидерланды) является монархией, две других (Франция и США) являются президентскими республиками, и вместе с тем три европейские страны имеют форму парламентской демократии. Три европейские страны относятся к странам с континентальной правовой системой, и только США придерживаются системы общего права и приняли состязательный судебный процесс. Все четыре страны придерживаются системы разделений властей и придают особое значение судебной независимости, но только две страны (США и Германия) предоставляют право судам проводить какие-либо проверки конституционности законов. В этих двух странах также принята федеральная система судов, предусматривающая деятельность федеральных и местных судов. Тем не менее в США эти две системы абсолютно независимы, в то время как в Германии практически все федеральные и местные суды подпадают под одну иерархию. Судебные системы обычно трехуровневые, с многочисленными специализированными юрисдикциями.

Судебные администраторы выполняют обширный перечень функций, начиная с «типично» административных обязанностей, таких как управление человеческими ресурсами, бюджетом, обслуживанием зданий суда, обеспечение взаимодействия со средствами массовой информации и распределение дел, и до более специализированных задач, таких как управление судом присяжных и системами информационных технологий, контроль качества и внедрение экологически-чистых технологий в деятельность суда. Однако в данной главе представлено сравнение только основных функций, выполняемых судебными администраторами во всех четырех странах.

законодательства, так и путем установления неформальных процедур. Системы судебного администрирования позволяют судам достичь большей административной автономности, принимая во внимание тот факт, что сотрудники судов на местах зачастую лучше всего подходят для принятия административных и управленческих решений для своих судов - даже если степень установленной автономии различается от страны к стране.

Из четырех стран, чьи системы были проанализированы в данном издании, Франция и Германия являются примерами систем, организованных по первой модели, где на Министерство юстиции, орган исполнительной власти, возлагается основная ответственность по контролю за всеми аспектами административной и организационной деятельности судебной системы. Управление по судебному администрированию Министерства юстиции Франции руководит всей деятельностью судов, включая, среди прочего, управление персоналом, подготовку бюджетов судов и поддержку систем информационных технологий и коммуникаций. Схожим образом в Германии Генеральная дирекция R федерального Министерства юстиции осуществляет надзор за федеральным законодательством и нормативно-правовыми актами, касающимися структуры и организации федеральной судебной системы, в то время как Генеральная дирекция Z ответственна за администрирование и обеспечение инфраструктуры Министерства и федеральных судов. Министерство юстиции каждой земли Германии является высшим органом, ответственным за администрирование судов земли. Тем не менее, в обеих странах Министерство юстиции тесно сотрудничает с профессиональными судебными администраторами, закрепленными в каждом суде страны. Известные как *greffier en chef* во Франции и *Geschaeftsleiter* и *Rechtspfleger* в Германии, эти сотрудники суда имеют статус высокопоставленных гражданских служащих и выполняют функции руководителей административных служб судов, курируют сотрудников суда, а также выполняют отдельные процессуальные обязанности (например, в области семейного права, ведения коммерческих реестров или легализации гражданства).

До недавнего времени судебная система Королевства Нидерландов также управлялась и контролировалась централизованно Министерством юстиции. Судьи пытались обеспечить свою независимость посредством само обособления; таких понятий как сотрудничество между судьями и профессиональное единение даже не существовало. Суды не обладали контролем над использованием собственных ресурсов, так как это попадало в сферу компетенции Министерства юстиции. Однако такие перемены как увеличение использования информационных и коммуникационных технологий, повышенное внимание прессы к решениям судов, а также все увеличивающаяся сложность дел, подающихся на рассмотрение суда, в сочетании с озабоченностью судей в отношении их подотчетности Министерству юстиции способствовали реорганизации судебной системы. В частности судьи считали, что необходимо учредить независимый орган, который бы представлял их профессиональные интересы и оказывал поддержку судам.

Для решения данных проблем в 2002 году на основании закона был создан Совет по вопросам судебной системы, которому Министерство юстиции передало ответственность за судебное администрирование. Совет состоит из пяти членов, предложенных министром безопасности и правосудия. Трое из них являются представителями судебной власти (как правило, судьи в отставке), а двое других представляют собой бывших государственных служащих, имеющих глубокие знания

в области государственно-административной и финансовой деятельности. Совет является скорее частью судебной системы, чем исполнительной власти, и его центральный орган несет ответственность за контроль над управленческой деятельностью судебной системы. Помимо распределения бюджета судебной системы, Совет устанавливает оперативные политики, распоряжается финансовыми ресурсами судов, персоналом, информационными системами и материальной базой судов. Он также выступает в качестве представителя судебной системы, как на национальном, так и на международном уровне. Несмотря на то, что Министерство безопасности и правосудия несет формальную политическую ответственность за судебную систему, на практике оно не обладает большой властью над ее текущей повседневной деятельностью. Его роль в основном ограничивается предложением законопроектов, выдвижением членов Судебного совета, участием в замещении должностей в советах по управлению судами, и в целом, осуществлением общего руководства. Министерство также утверждает бюджет судебной системы до того, как Парламент заложит средства, хотя форма для определения годового бюджета устанавливается на основании переговоров с Судебным советом. Совет, со своей стороны, представляет в Министерство регулярные отчеты по деятельности судебной системы, и за исключением этого, более не подотчетен ни одному государственному органу. В целом, роль Министерства состоит в надзоре за деятельностью советов по управлению судами, курировании долгосрочных юридических нововведений, обеспечении достаточного финансирования и поддержания инфраструктуры судебной системы. В связи с этим, нидерландская судебная система практически полностью автономна, а законодательство и контроль со стороны общественности гарантируют уважительное отношение к ее независимости других ветвей власти.

Возможно в основном благодаря тем полномочиям, которыми наделен Совет по вопросам судебной системы, Королевство Нидерландов стало одной из стран Западной Европы, которые дальше всех продвинулись в обеспечении независимости судебного администрирования. Кроме того, Нидерланды ввели принцип интегрального управления, который означает, что каждый суд ответственен за свое административное управление и отправление правосудия. В связи с этим, в каждом суде действует совет по управлению судом в составе трех человек, из них двое судей (один из которых председатель суда) и один сотрудник суда с опытом в управлении профессиональными организациями. Такой сотрудник состоит в должности директора по деятельности суда (*directeur bedrijfsvoering*). Эти органы несут коллективную ответственность за повседневное управление и хозяйственное ведение своих судов. Таким образом, каждый суд стал автономной самоуправляемой организацией, несмотря на подотчетность и контроль со стороны Судебного совета. Все преимущества и недостатки подобных нововведений будут выявляться со временем, тем не менее, они уже доказали свою эффективность в усилении независимости судебной системы, увеличении административной компетенции судов и объединении судейского сообщества.

Как и Королевство Нидерландов, Соединенные Штаты Америки также приняли закон, в соответствии с которым функции по контролю над судебной системой были переданы от исполнительной ветви власти к центральному органу административной поддержки – Административному управлению судов США (АУС США). Состоящее из профессионалов из разных областей деятельности, к примеру: юристов, бухгалтеров, специалистов по статистике и инженеров, данное управление уникально по тому обширному перечню услуг, что оно оказывает судебной системе. Директор Управления

выполняет функции главы административной службы федеральной судебной системы. Как и в случае с нидерландским Судебным советом, создание АУС США явилось шагом вперед на пути к независимости судебной системы и продвижению способности судебной системы к самоуправлению. Ранее, административный надзор и управление федеральными судами в США входило в полномочия Министерства юстиции США, орган исполнительной власти. АУС США изменил систему судебного администрирования в США совершенствуя судебные процедуры и издавая директивы. Управление также стало «локомотивом» в продвижении интересов судебной системы, получив разрешение увеличить количество сотрудников суда и добившись улучшения их трудовых условий.

В целях дальнейшего усиления независимости судебной системы, Конгресс США уполномочил судебную систему издавать свои собственные правила судопроизводства, процедур и доказательств, подлежащие утверждению Конгрессом. Судебная конференция США, состоящая из председателей всех окружных апелляционных судов под руководством председателя Верховного суда США, определяет административные принципы, предлагает правила судопроизводства и единообразного управления, и в целом контролирует деятельность судов США. Судебная конференции была учреждена до АУС США и контролирует ее деятельность: Конференция принимает правила, а АУС США несет ответственность за их исполнение. На данный момент основное влияние, оказываемое исполнительной властью на судебную власть, заключается в полномочии Президента назначать федеральных судей, включая судей Верховного суда. Однако данное полномочие контролируется законодательной ветвью власти, которая рассматривает кандидатуры, предложенные Президентом, и может наложить на них вето.

Автономия, предоставляемая судебной системе, в целом, отражена в системе управления отдельных судов. Работая в сотрудничестве с председателем суда, администратор суда выполняет функции административного служащего суда и отвечает за все вне-судейские аспекты его деятельности. Развитие АУС США прочно переплелось с развитием роли администратора суда. Изначально АУС США хотели обладать полным контролем над федеральными судами, но вскоре осознали, что такой подход контрпродуктивен и что делегирование различных административных функций судам на местах и их администраторам является, на деле, более эффективным. Такое делегирование наделило администраторов судов определенными полномочиями, превратив когда-то канцелярскую позицию в руководящую должность, в обязанности которой входит управление деятельностью суда и реализация судебной политики.

III. Статус судебных администраторов

Как упоминалось выше, каждая из четырех стран, рассмотренных в данной работе, в той или иной мере полагается на судебных администраторов для обеспечения повседневной управленческой и административной поддержки, а также контроля над деятельностью судов на местах. В этой главе будут рассмотрены процедуры отбора, принятия на работу и назначения таких служащих суда, требования по наличию специального образования и профессиональных навыков для их назначения, а также природа взаимоотношений между управляющими сотрудниками суда и председателями судов или другими судьями. Здесь будут также рассмотрены

возможности профессионального развития и обучения, доступные судебным администраторам.

В целом, разница между вышеупомянутыми моделями судебного администрирования обусловлена большим разнообразием структур управления судами и процессов найма судебных администраторов. Организационная структура также влияет на отношения между председателями суда (и до какой-то степени другими судьями), которые исторически рассматривались в качестве руководителей суда, и сотрудниками суда вне-судейского корпуса, которые во многих странах стали уважаемыми служащими суда.

А. Отбор и принятие на работу судебных администраторов

При выборе судебных администраторов американские и нидерландские суды чаще всего рассматривают кандидатов, не входящих в текущий состав сотрудников суда. Такой подход является полной противоположностью методикам, применяемым в Германии, где судебными администраторами становятся служащие данного суда, и во Франции, где сотрудники суда и другие гражданские служащие проходят процедуру внутреннего отбора на вакантную должность администратора суда, отдельно от конкурса, проводящегося для кандидатов со стороны. В отличие от Германии и Франции, в США и Нидерландах отсутствуют особые требования к наличию специального образования или прохождению курсов обучения для судебных администраторов. Во всех четырех странах судебные администраторы не обязательно должны быть юристами, но всегда должны пройти специальную программу обучения юридической направленности и отвечать определенным критериям.

Во Франции, Германии и Нидерландах профессиональные судебные администраторы (также как и другие сотрудники суда) являются государственными служащими. Несмотря на то, что модели назначения на должность отличаются во всех трех странах, всем сотрудникам судов во всех странах гарантированы стабильность и безопасность работы, а также многочисленные льготы и пособия, обусловленные в соответствии с положениями о гражданской службе. С другой стороны, тот факт, что служащие суда являются государственными служащими, создает определенные неудобства для суда в случае возникновения необходимости в увольнении одного из их сотрудников или применения к нему административного наказания. В Германии, например, председатель суда может делать предупреждения или замечания административному персоналу, но только специализированный административный суд может, следуя официальной процедуре дисциплинарного производства, принять более серьезные административные меры или уволить сотрудников суда. Во Франции руководители судов первой инстанции (например, председатель суда или *greffier en chef*) не имеют права налагать никаких дисциплинарных санкций, а обязаны докладывать обо всех предполагаемых нарушениях в суд апелляционной инстанции, который затем, если жалоба была признана обоснованной, передает дело в Высший судебный совет или Министерство юстиции для проведения дисциплинарного производства или назначения меры наказания.

Соединенные Штаты Америки - единственная из четырех стран, где сотрудники суда вне-судейского корпуса не являются федеральными гражданскими служащими. Тем не менее, для обеспечения стабильной и эффективной системы организации персонала, АУС США принял систему организации труда схожую с гражданской службой,

включающую определенные категории должностей и разряды заработной платы. Несмотря на то, что поступление на гражданскую службу обеспечило бы более высокую стабильность работы и иные гарантии труда, это также ставило бы сотрудников суда в подчиненное положение по отношению к исполнительной власти, которая бы осуществляла контроль и руководство, так как в таком случае сотрудники суда являлись бы федеральными государственными служащими. В целях сохранения независимости судебной системы и исключения малейшего контроля со стороны исполнительной власти, судебная система выбрала процесс найма сотрудников, который в целом не содержит тех бюрократических процедур, которые часто сопровождают процесс найма в исполнительной ветви власти.

Таким образом, в США администраторы суда и другие сотрудники суда нанимаются напрямую судами, в частности председателями судов или представителями коллегии судей. Ни Министерство юстиции, ни АУС США, ни какие-либо иные сторонние организации напрямую не участвуют в процессе найма. У каждого суда существуют свои собственные потребности в найме персонала, потому каждый суд может сам устанавливать требования при отборе администратора суда, однако в целом большинство судов отбирают кандидатов с образованием в области бизнес администрирования, государственного управления или судебного администрирования, с опытом работы в сфере управления хозяйственной деятельностью предприятия. Администраторы суда отчитываются напрямую перед теми судьями, которые их наняли, и могут быть освобождены от должности за ненадлежащее выполнение обязанностей, часто без предварительного прохождения официальной процедуры увольнения, обязательной для государственных служащих.

В Германии федеральное и земельные министерства юстиции играют существенную роль в обучении и найме судебных администраторов и других сотрудников суда. Любой желающий стать *Rechtspfleger* должен пройти стандартизированный курс обучения в профессиональном учебном заведении, после чего сдать несколько экзаменов и пройти стажировку под кураторством соответствующего министерства юстиции. После успешной сдачи экзаменов, кандидатам на должность присуждается степень *Diplom-Rechtspfleger*. Далее, *Geschaeftsleiter*, или управляющие суда, нанимаются из числа состоящих на службе сотрудников суда. Как правило, председатель суда или директор рассматривает кандидатов из числа сотрудников суда и отбирает тех, кто наиболее подходит для занятия данной позиции. Несмотря на наличие предложений проводить поиск кандидатов не из числа сотрудников с целью привнесения свежих взглядов на работу, основным аргументом в поддержку существующей процедуры остается тот факт, что кандидаты из числа сотрудников суда уже знакомы с самим судом и судебными процессами, а также поддерживают устойчивые отношения с коллегами. Кроме того, так как управляющие суда являются гражданскими служащими, процедура найма (и увольнения) «стороннего» кандидата была бы очень сложной.

Аналогичным образом, во Франции Министерство Юстиции является органом, отвечающим за наем персонала для судов, включая наем и обучение *greffiers* и *greffiers en chef*. *Greffiers en chef* отбираются на основе общенационального конкурса, открытого как для кандидатов со стороны, имеющих законченное высшее образование, так и для кандидатов внутри суда, т.е. *greffiers* и других гражданских служащих с опытом работы не менее четырех лет. Успешные кандидаты затем должны пройти 18-месячное обучение в Национальной школе судебных клерков (*École Nationale des Greffes* или ENG), состоящее как из теоретического курса обучения навыкам управления, так

и практического курса, заключающегося в прохождении стажировки в судах.

В Нидерландах, напротив, кандидаты на все открытые вакансии в отделы управления судами проходят собеседования с членами совета по управлению суда, а также с представителями судей данного суда и вспомогательного персонала. Кандидаты, успешно прошедшие первое собеседование, затем проходят второе собеседование с комитетом, состоящим из члена Судебного совета, члена совета по управлению суда и его коллеги из совета по управлению другого суда. После чего предлагаемая кандидатура отправляется через Министерство безопасности и правосудия Королю для официального назначения на должность. Все члены совета по управлению суда назначаются сроком на 6 лет, с правом повторного назначения. Ограничение на срок полномочий явилось радикальным изменением в нидерландской системе, где до этого времени председатели судов назначались пожизненно. Внедрение ограничения срока службы означает то, что председатель суда (или другой члена совета по управлению суда) теперь может быть отстранен от должности в правлении суда по завершении срока службы, если он/она не выполняет своих обязанностей надлежащим образом. Кроме того, Министерство безопасности и правосудия может, по рекомендации Совета, временно приостановить или сместить с должности члена совета по управлению суда и, в случае необходимости, назначить ему временную замену.

В. Отношения между судебными администраторами и судьями

В связи с тем, что во всех четырех странах судебные администраторы работают в тесном сотрудничестве с судьями, встает вопрос о взаимоотношениях между ними. В США администраторы судов нанимаются на работу напрямую судьями суда и подотчетны им. Это означает, что администраторы не подотчетны никакому иному органу. В результате такого подхода часто устанавливаются тесные рабочие взаимоотношения между судьями и их судебными администраторами. Судьи очень доверяют судебным администраторам и возлагают на них большую ответственность. Администраторы суда высоко ценятся как вне-судейские партнеры судей, как профессионалы руководящего звена в своем собственном праве.

Модель приема на работу в Германии, пожалуй, наиболее схожа с моделью, принятой в США. В Германии председатели суда лично выбирают тех сотрудников суда, которые, как они считают, наиболее способны справиться с обязанностями управляющего судом. *Geschaeftsleiter* выбираются председателем суда на основании своей собственной оценки способностей кандидата. Выступая в качестве административного напарника председателя суда, *Geschaeftsleiter*, в идеале, должен работать в тесном сотрудничестве с этим судьей по вопросам администрирования суда. *Geschaeftsleiter* не могут действовать независимо и не участвуют в управлении делами. Они всегда подчиняются и подотчетны напрямую председателям судов. *Rechtspfleger*, с другой стороны, имеют отдельную юрисдикцию в принятии решений, и поэтому, в целом, рассматриваются в качестве «второй колонны» судебной системы. Они не подчиняются судьям.

В Нидерландах, как описано выше, председатель суда не имеет единоличного контроля над процедурой отбора директора операционного отдела суда, так как процедура найма включает в себя несколько этапов и задействует множество сторон. Схожим образом во Франции председатели судов не вовлечены в процесс принятия

решения по вопросам найма *greffiers en chef*, так как все сотрудники суда нанимаются централизованно Министерством юстиции с дальнейшим распределением в конкретные суды. Несмотря на то, что иерархически председатель суда имеет властные полномочия над *greffier en chef* и может выдавать ему общие указания, он / она не может контролировать работу *greffiers*, так как последние подотчетны главному клерку суда. Тем не менее, не стоит недооценивать важность установления и поддержания тесных рабочих отношений между членами административной команды суда, так как в их ответственность входит обеспечение эффективного и оперативного управления делами суда.

с. Профессиональное развитие и обучение администраторов суда

Многие суды осознали, что комплексное и непрерывное обучение необходимо для удержания высококвалифицированных, компетентных администраторов суда. Создание возможностей для профессионального развития помогает персоналу быть в курсе новейших веяний в сфере судебного администрирования, улучшает их управленческие навыки и способствует их профессиональному развитию. Кроме того, участие в таких программах предоставляет хорошую возможность для администраторов из разных судов завести новые связи и обменяться идеями и прогрессивными методами работы, тем самым способствуя внедрению инновационных решений и сотрудничеству в этой области.

Во Франции существует два государственных органа, ответственных за подготовку и повышение квалификации всех сотрудников судов. Первый, упомянутый ранее, ENG проводит обязательную начальную подготовку *greffiers* и *greffiers en chef* в начале их карьеры. Помимо этого, для поддержания уровня их профессиональной эффективности *greffiers* обязаны каждые пять лет службы проходить как минимум десятидневную программу повышения квалификации, также проводимую ENG. Вторым органом, Национальная школа магистратов (*École Nationale de la Magistrature* или ENM), занимается профессиональным развитием судей и прокуроров, проводит курсы по основам администрирования суда для новых председателей судов, чьи обязанности будут включать контроль работы *greffiers en chef*. При желании, судьи могут также пройти курс по судебному администрированию в ENG. Кроме того, ENM также предлагает совместные программы обучения для председателей судов и *greffiers en chef*, где они более детально знакомятся с необходимыми методами сотрудничества и взаимопонимания.

В Германии программы обучения в области менеджмента и администрирования представлены Немецкой судебной академией (*Deutsche Richterakademie*) на национальном уровне и министерствами юстиции многих земель. Подобные программы повышения квалификации очень важны, поскольку предназначены для обучения сотрудников суда не только традиционным юридическим вопросам, но и направлены на развитие профессиональных навыков и приобретение специальных знаний в таких областях как информационные технологии. Некоторые суды требуют обязательного посещения таких курсов, но даже в случаях, когда программы обучения не являются обязательными, отличные результаты в определенных областях могут помочь сотруднику суда в его /ее продвижении по службе. Дополнительным источником профессионального развития для германских судебных администраторов является Союз немецких *Rechtspfleger* (*Bund Deutscher Rechtspfleger*), профессиональная ассоциация судебных администраторов. Союз состоит из федеральных и земельных

ассоциаций *Rechtspfleger*, которые существуют в каждой из 16 земель. Данная организация представляет профессиональные интересы *Rechtspfleger* и способствует сотрудничеству и развитию рабочих связей между судебными администраторами по всей стране.

Ни в Нидерландах, ни в США судебные администраторы не обязаны – ни формально, ни добровольно – участвовать в программах профессионального развития. Тем не менее, в обеих странах доступны соответствующие возможности и ресурсы. Например, в Нидерландах *Stichting Studiecentrum Rechtspleging* (Судебный учебный центр или SSR) предлагает большое количество программ профессионального обучения и повышения квалификации для судей, прокуроров и других сотрудников судов, как по юридическим, так и по административным вопросам. Помимо программ повышения квалификации, Судебный учебный центр также отвечает за начальную подготовку сотрудников суда. Данный центр посещают также сотрудники судов Нидерландских Антильских островов и Арубы. SSR курируется Советом по судебным делам, который, кроме прочего, частично финансирует его содержание. Также некоторые суды располагают достаточным финансированием, чтобы позволить своим директорам операционных отделов участвовать в программах обучения, предлагаемых частными фирмами и другими организациями.

Для судов США также существует ряд агентств и внешних ресурсов, куда можно обратиться за получением дополнительной поддержки в проведении исследований и обучении. Множество местных и национальных профессиональных организаций, включая Национальную ассоциацию управления судами, Институт судебного управления и Конференцию администраторов судов штата, предлагают курсы обучения для судебных администраторов, проводят регулярные конференции и встречи с целью установления рабочих связей, распространяют публикации по вопросам судебного администрирования. Данные организации также предоставляют дискуссионную площадку для администраторов, на которой можно поделиться лучшими наработками и создать эффективную профессиональную сеть. Помимо организаций, специализирующихся на судебном администрировании, Федеральный судебный центр и Национальный центр судов штата также предоставляют значительные ресурсы для поддержки судов, включая проведение исследовательских работ и инициатив по просвещению общественности, а также программы обучения судей и сотрудников судов.

В целом, несмотря на то, что программы обучения для судебных администраторов обычно проводятся через соответствующее министерство юстиции или иной орган, ответственный за судебное администрирование, ряд независимых организаций также все больше предлагают такие программы. Существуют также организации, которые объединяют судебных администраторов из разных стран. Одной из таких организаций является Международная ассоциация судебного администрирования. Ее миссия заключается в продвижении профессионального администрирования и управления судами. Она спонсирует проведение международных конференций и программ повышения квалификации, предоставляет технические ресурсы и информационные базы данных. Европейский союз *Rechtspfleger* (EUR) – еще одна международная организация, которая сводит вместе должностных лиц судебных органов стран-членов ЕС. Помимо представления их профессиональных интересов, миссия этой организации включает продвижение сотрудничества между судебными органами, гармонизацию законодательства в Европе и повышение доступа к правосудию.

EUR работает в тесном сотрудничестве с Союзом немецких *Rechtspfleger* и аналогичными профессиональными организациями по всему континенту, включая таковые во Франции и Нидерландах.

IV. Основные функции судебного администрирования

A. Бюджетирование и финансовое управление

В данном разделе будут рассмотрены вопросы, касающиеся степени автономности отдельных судов и судебной системы в целом, в отношении их бюджета. В частности, ниже рассматриваются органы, ответственные за составление проекта годового бюджета судов, его представление, утверждение и итоговое распределение бюджетных средств, а также органы, осуществляющие контроль за текущими расходами в конкретных судах.

Контроль за бюджетом судебных органов является важным фактором при оценке независимости судебной системы. Несмотря на то, что обычно законодательная ветвь власти утверждает годовой бюджет, а исполнительная власть осуществляет контроль над фактическим распределением средств, судебной власти может быть предоставлена возможность составления и обоснования своего бюджета. В некоторых странах судебным органам предоставлена возможность управления своими расходами. Согласно традиционной модели бюджетирования, исполнительная власть, как правило, в лице министерства юстиции или эквивалентного ведомства, сохраняет за собой исключительные полномочия по управлению и распределению судебного бюджета. Согласно новому подходу, который набирает все большую популярность в Европе, это полномочие передается независимому судебному совету или схожему органу судебной системы. Обе эти модели представлены в системах судебного администрирования четырех стран, рассматриваемых в данной работе: Франция и Германия функционируют по традиционной модели, а Нидерланды и США делегируют полномочия по управлению бюджетом и финансами независимым судебным советам.

Как описывалось выше, Министерства юстиции Франции и Германии в целом несут ответственность за администрирование и управление судебной системой. Это влияние особенно сильно в системе бюджетирования, так как Министерство юстиции единолично ответственно за составление бюджетов судов и не существует никаких отдельных судебных советов, которые бы помогали Министерству юстиции в этом вопросе. Тем не менее, суды в обеих странах могут внести определенный вклад в определении сумм, которые будут им выделены. Так, во Франции, составление годового бюджета основывается на формальном диалоге между судами и Департаментом судебных услуг Министерства юстиции. Председатели апелляционных судов от имени всех судов их области представляют запрос на бюджет в Министерство юстиции и ведут переговоры с Министерством. Они должны аргументировать свои запросы на финансирование. В Германии бюджет на судебную систему входит в бюджет Министерства юстиции. Запросы на годовые бюджеты основаны на бюджетах за предыдущий год. Министерства юстиции и финансов ведут формальные переговоры и утверждают итоговое бюджетное предложение, которое затем подается на утверждение в *Bundestag*. Как только средства выделяются, Министерство юстиции распределяет их между конкретными судами. Схожий процесс происходит в землях.

Собственно, формально у судебных органов нет возможности принять участие в процессе составления бюджета. Однако председатель каждого суда вносит свой вклад в подготовку предложения по бюджету своего суда, и в последующем управляет выделенными средствами. В некоторых судах *Geschaeftsleiter* также вовлечены в процесс бюджетирования, и на них могут быть возложены обязанности по фактическому исполнению бюджета.

В Нидерландах принят более современный подход, заключающийся в предоставлении полномочий над судебным бюджетом независимому судебному совету. Бюджет судебной системы более не включается в общий бюджет Министерства безопасности и правосудия, а проходит как отдельная категория в национальном бюджете. Хотя Министерство до сих пор формально ответственно за представление и обоснование запроса на бюджет судебной системы перед Парламентом и за представление утвержденного бюджета Совету. Годовой бюджет высчитывается по объективной и точной формуле, которая учитывает количество дел, которые, как ожидается, будут рассмотрены в течение года и стоимость одного дела, при этом вводимые данные согласовываются между всеми участниками процесса, т.е. членами советов по управлению судами, Совета по судебным делам и Министерства безопасности и правосудия.

Как только официальные цифры подсчитаны, Совет по вопросам судебной системы отвечает за их распределение по конкретным судам, где ответственность за управление финансами принимает на себя совет по управлению судами. Однако Совет оставляет за собой полномочия по контролю за расходами. Судебные советы должны отчитываться за свои затраты для того, чтобы определить, точна ли формула расчета бюджета (которая основана на статистике количества дел за предыдущий год), есть ли излишек или дефицит бюджета⁴. В целях обеспечения правильного и тщательного ведения бухгалтерского учета советом по управлению судом применяется сложная процедура исполнения бюджета и отслеживания затрат. Каждый суд и совет по управлению судом обязаны проводить независимый внешний аудит своего бюджета, отчет аудитора прикладывается к годовому отчету, который суды отправляют в Совет по вопросам судебной системы, а Совет по вопросам судебной системы в Министерство юстиции. Учитывая сложность данной процедуры, суды часто нанимают одного или нескольких финансовых экспертов или бухгалтеров для помощи в прохождении этого процесса и отслеживании повседневных расходов.

В США АУС США ответственно за общее администрирование и управление федеральным бюджетом судебной системы. Как и в Нидерландах, бюджет судебной системы отделен от бюджета Министерства юстиции, гарантируя, таким образом, независимость судебной системы. Тем не менее, в рамках своей надзорной функции Конгресс, который определяет объем годового финансирования судебной системы, также требует от судебной системы регулярное представление в Министерство финансов отчетов о затратах. Главы судов могут также быть вызваны в Конгресс для обоснования своего запроса по бюджету. Как и в Нидерландах, каждый суд может

⁴ Суды и Совет по судебным делам обязаны покрывать дефицит из своих собственных средств. Кроме того, в качестве стимула, те суды, которые могут сократить свои расходы, имеют право оставить себе излишек. Если отдельный суд или судебная система в целом закрывает бюджетный год с излишком средств на операционную деятельность, эта сумма перечисляется в резервный фонд суда или судебной системы, которые ограничиваются соответственно 3% и 5% от суммы годового взноса.

исполнять свой бюджет по усмотрению администратора суда, соответственно суды обладают довольно большой степенью автономности в управлении своими финансами.

На уровне штата, как правило, правительство штата несет ответственность за финансирование своей судебной системы, за утверждение и выделение ей денежных средств. Ранее суды штата первой инстанции подпадали под контроль органов местного самоуправления округа, но это приводило к значительной разнице в распределении ресурсов. Некоторые округа более богаты, по сравнению с другими, подобное неравенство отражалось на качестве местных судов. Для того чтобы сбалансировать подобное неравномерное распределение ресурсов, управление финансами осуществлялось централизованно правительствами штатов, в настоящее время финансовый контроль осуществляются администраторами судов штата. Тем не менее, как и в случае с федеральными судами, повседневное управление судебным бюджетом в основном осуществляется судебными администраторами конкретных судов.

В. Управление персоналом

Управление персоналом представляет собой одну из основных задач судебного администрирования. Наличие высококвалифицированного, профессионального персонала крайне важно для обеспечения эффективного отправления правосудия. Эта задача может быть выполнена разными средствами как это видно на примере разных подходов к найму и управлению сотрудниками суда, принятых в разных системах судебного администрирования. В некоторых системах, например, суды на местах и судьи контролируют процесс и нанимают персонал исходя из собственных соображений. В других системах персонал нанимается централизованно министерством юстиции или иным органом, который также иногда может курировать таких сотрудников. Темой данного раздела будет являться обзор и анализ различий в ответственности за персонал судов.

Нидерланды и США представляют собой пример первого подхода. Так, в США каждый суд сам проводит наем персонала вне-судейского корпуса. Судьи уполномочены нанимать своих личных администраторов и административный персонал. Администратор, в свою очередь, курирует остальной персонал вне-судейского корпуса. В отличие от других стран, административный персонал в федеральных судах США не являются гражданскими служащими, хотя АУС США и принял систему трудоустройства, схожую с гражданской службой. Все же управление персоналом в федеральных судах по большей части не обременено бюрократическими процедурами, которые часто применяются при решении аналогичных вопросов с гражданскими служащими.

В Нидерландах совет по управлению судом в каждом суде ответственен за управление всеми вопросами, связанными с персоналом данного суда. Это включает в себя процедуру найма, отбора, назначения и дисциплинарной ответственности, а также контроль за деятельностью сотрудников суда вне-судейского корпуса. При выполнении этой задачи совет по управлению судом должен следовать основным правилам, применимым к гражданским служащим в Нидерландах. В судах обычно работает

команда специально обученных управляющих персоналом, которые курируют в основном вне-судейский корпус, и изредка, судей. Кроме того совет по управлению судом, при согласовании с общим собранием судей, предоставляет отзыв в Совет по вопросам судебной системы по предложенным кандидатам на назначение на должность судьи, в то время как председатель суда занимается вопросами повышения квалификации судей.

В Германии *Geschaeftsleiter* несет ответственность за управление персоналом вне-судейского корпуса, включая их наем и увольнение. Сами же *Geschaeftsleiter* выбираются председателями судов из числа действующих *Rechtspfleger*. *Rechtspfleger* назначаются Министерством юстиции, при этом законодательством Германии установлено, что все суды первой инстанции, а также некоторые федеральные верховные суды должны иметь в штате как минимум одного *Rechtspfleger*. Однако земли могут назначить только столько *Rechtspfleger*, сколько предусмотрено бюджетом их судов, как и во Франции, где существует система определения количества клерков, необходимых для поддержания деятельности каждого суда.

Французское Министерство юстиции ежегодно оценивает потребность судов страны в персонале и вычисляет количество *greffiers*, необходимое для каждого суда. На основе данного расчета Министерство распределяет ресурсы и назначает *greffiers* и их административный персонал в суды, заявившие об открытой вакансии. Фактически председатели судов и *greffiers en chef* не влияют на процесс отбора кандидатов. После назначения в конкретный суд, *greffiers* распределяются *greffier en chef* для оказания помощи конкретным судьям или для исполнения иных обязанностей. На практике распределение клерков происходит на основании консультации с судьями, специализирующимися в отдельных областях права, например ювенальная юстиция.

С. Управление информационными технологиями

В данном разделе будет представлено сравнение обязанностей по контролю за системами информационных технологий в рамках систем судебного администрирования четырех рассматриваемых стран, включая общее планирование и разработку систем, повседневное управление и предоставление ИТ услуг.

Быстрое развитие технологий способствовало революции в системе функционирования судов и взаимоиспользования информации. Административные информационные системы судов используются для управления делами, ведения документации и предоставления доступа в суды. В странах со сложной иерархией судов и разделением между федеральной и местными судебными системами разработка и администрирование единой системы сопряжены с постоянными проблемами, в частности в отношении гармонизации национальной системы с потребностями конкретных судов.

Французское Министерство юстиции несет ответственность за поддержку ИКТ систем судов. Тем не менее, каждый суд имеет уполномоченного технического специалиста, как правило, это *greffier* со специализированным образованием, который осуществляет техническое обеспечение оборудования в судах, поддержку ИТ пользователей и безопасность данных, а также может проводить обучение сотрудников. Вследствие высокого уровня формальностей и контроля, которые

характеризуют судебную систему Франции, пришлось принять несколько законов и положений, которые регулируют и разрешают использование ИКТ инструментов судами и населением, по этой причине официальное разрешение на использование электронных коммуникаций в здании суда было получено судами только с недавнего времени. Министерство юстиции также несет ответственность за обеспечение судей полным доступом к судебным данным и иным профессиональным знаниям, в том числе посредством централизованной внутренней сети с доступом к информации от Министерства и подписками к веб-сайтам, содержащим информацию по недавней судебной практике и процессуальным вопросам. Помимо этого, Министерство в настоящее время прилагает значительные усилия по увеличению использования видео конференций и электронной коммуникации между судами и иными заинтересованными лицами.

В большинстве *Länder* Германии Министерства юстиции контролируют и определяют общие вопросы судебного администрирования. Наличие централизованных процедур считается особо важным для ИКТ систем, которые, как правило, должны быть унифицированы на всей территории *Länder*, и очень часто в федеральных судах. Таким образом, общее планирование, программирование и структурирование ИКТ, как правило, контролируется Министерством. Основная доля практических ежедневных операций, тем не менее, передана в специальные подразделения, администрированием которых занимается один из региональных судов. Земля Северный Рейн-Вестфалия, к примеру, планирует организовать централизованное ИТ подразделение для всей *Länd* в апелляционном суде в г. Кёльн, при этом планирование и программирование будет осуществляться Министерством юстиции. В Баварии региональный апелляционный суд Мюнхена имеет большое центральное подразделение для поддержки всех ИТ операций судов. Главной проблемой данного подхода является обеспечение контроля судов и прокуратуры над своими данными, таким образом, чтобы другие правительственные организации были не в состоянии получить доступ к конфиденциальной судебной информации или даже более конфиденциальным данным, касающимся расследований работников прокуратуры.

В США центральное агентство, ответственное за федеральную судебную систему – АУС США – также несет ответственность за ИКТ систему судов. Вместе с Судебной конференцией, его Комитет по информационным технологиям разрабатывает долгосрочные стратегии и планы. АУС США также ведет централизованную систему, предоставляющую электронный доступ населению к информации по делу, а также хранит внутренние файлы по управлению делом, выступает в качестве хоста для других технологий, которые могут улучшить доступ к судебным заседаниям, а также повысить эффективность административных процессов. В соответствии с вышесказанным администраторы суда играют большую роль в определении технологических потребностей своих судов и во внедрении систем, предназначенных для удовлетворения таких специфических потребностей.

Помимо общих программ, которые администрирует АУС США, суды на местах также разрабатывают свои собственные системы, предназначенные для удовлетворения своих уникальных потребностей. Не смотря на то, что судебная система делится наилучшими практиками работы, частности их ежедневных операций сильно различаются в зависимости от таких факторов, как размер судебной юрисдикции, местные традиции и судебные требования, таким образом, суды на постоянной основе используют свои собственные программы в дополнение к установленным

национальным системам. Большинство таких локальных программ часто оказываются полезными для других судов, Судебная конференция в настоящее время направила свои усилия на увеличение возможностей делиться подобными инновациями, продвигая сотрудничество и разрабатывая системы централизованной поддержки. Подобные усилия, естественным образом, внесут отдельные изменения в основную систему. В тоже время, в свете важности вопроса судебной независимости в США, присутствуют определенные сомнения, касающиеся полной унификации систем. По этой причине сохранение баланса между централизованной национальной системой и поддержкой судебной автономии представляет собой постоянную проблему.

Аналогично США, управление ИКТ в Нидерландах осуществляется централизованно. Из четырех стран, анализируемых в данном отчете, Нидерланды придерживаются, наверное, самого централизованного подхода к управлению информационными технологиями. Суды не несут никакой ответственности за управление своими собственными ИКТ системами. Напротив, с целью стандартизации и эффективности Совет по судебным делам принял решение о централизованном управлении ИКТ системами посредством национальной вспомогательной службы при Совете, которая называется SPIR-IT. Таким образом, суды получают подобные услуги со стороны и не отвечают ни за какие-либо связанные с ними расходы и бюджеты. SPIR-IT действует в качестве поставщика ИТ слуг для судов и сопровождает национальную сеть, предоставляя доступ в интернет, внутреннюю сеть, защищенную электронную почту и центральное файловохранилище. Оно также разрабатывает программное обеспечение, предоставляет актуальную информацию в отношении управления делами, научно-исследовательскую базу по юриспруденции и коммуникации. Наконец, оно функционирует в качестве центрального хранилища для всей финансовой и бюджетной информации, таким образом, обеспечивается доступ к актуальной информации для всех судов по всей стране. Суды несут ответственность за покупку необходимого оборудования на основании строго контролируемого и проверяемого процесса закупки. Суды на местах и подразделения также играют важную роль в обеспечении вклада в наилучший способ разработки системы так, чтобы она отвечала их потребностям и гармонизировала их рабочий процесс. Тем не менее, техническое обеспечение функционирования ИКТ систем ведется централизованно в SPIR-IT, у которого имеется доступ к локальным компьютерам и который может осуществлять уделенное сопровождение систем.

D. Административно-хозяйственное управление

В данном разделе рассматриваются роли и обязательства различных учреждений, вовлеченных в процесс судебного администрирования в отношении управления и обеспечения материально-технической базы судов. Для выполнения данных обязательств администраторам судов необходимо иметь в виду, что большинство обычных граждан часто считают любые контакты с судом устрашающими и незнакомыми. По этой причине цель управления помещениями суда должна состоять не только в обеспечении безопасности сотрудников и посетителей, но также в том, чтобы стороны по делу и другие посетители чувствовали себя комфортно. Данный подход находит отражение в системах администрирования судов всех четырех стран, где основное внимание уделяется обеспечению беспрепятственного доступа в здание суда для всех граждан, а также проектирование расположения помещений таким

образом, чтобы оно было интуитивно понятным и практичным как для сотрудников суда, так и для широкой общественности.

Управление материально-технической базой суда осуществляется аналогичным образом в Нидерландах и США в том отношении, что центральная служба администрирования судов осуществляет общий надзор и содействие, но частности фактического управления зданием суда оставлены на усмотрение соответствующих судов. Не смотря на общую автономию судебной системы США, органы исполнительной власти играют ключевую роль в обеспечении и обслуживании материально-технической базы федеральных судов. Федеральные суды, как правило, располагаются в государственных или арендуемых помещениях, при этом в качестве арендатора для судов выступает Управление общих служб США, которое в свою очередь является органом исполнительной власти. Оно берет на себя обязательства по приобретению и надлежащему техническому обслуживанию материально-технической базы судов. АУС США также принимает на работу инженеров и архитекторов, в чью задачу входит оказание дополнительного обслуживания зданий суда, а Судебная конференция выпускает руководства и стандарты проектирования для зданий федеральных судов. Безопасность зданий федеральных судов и судей обеспечивается Службой маршалов США, которая является частью Министерства юстиции. Маршалы также отвечают за транспортировку заключенных между зданиями суда и федеральными тюрьмами. В качестве альтернативы ответственность за здание суда несут администраторы судов на местах.

Аналогичным образом в Нидерландах Совет по судебным делам предоставляет общие рекомендации и политики по проектированию для строительства и размещения оборудования в зданиях суда с целью обеспечения сопоставимого организационного внешнего вида и безопасности из числа различных зданий суда по всей стране. Тем не менее, ежедневное управление зданием суда относится к ответственности правления суда на местах. Главная особенность заключается в том, что общественные функции в основном сконцентрированы рядом со входом и на нижних этажах здания суда, а административно-служебные помещения закрыты для публики. В отличие от США, судебная система Нидерландов не имеет собственную службу безопасности. Вместо этого, на случай чрезвычайной ситуации в каждом здании суда располагается подразделение полиции, которое специализируется на охране здания суда и лиц, находящихся под арестом. Не смотря на то, что подобные подразделения относятся к компетенции местного начальника полиции, они получают и обязаны следовать распоряжениям, отдаваемым судом.

В Германии ответственность за физическую инфраструктуру и организацию федеральных судов лежит на федеральном Министерстве Юстиции, при этом Министерства юстиции *Länder* контролируют суды своих земель. Председатель суда, как правило, отвечает за ежедневное управление помещениями в каждом суде, тем не менее, в некоторых *Länder* за это отвечает Министерство юстиции. Многие *Länder* привлекают сторонние частные компании для обеспечения безопасности и иных потребностей в техническом обеспечении зданий.

Инфраструктура судебной системы Франции, как и в Германии, также относится к обязанностям Министерства юстиции, которое отвечает за планирование и организацию зданий суда с тем, чтобы они отвечали требованиям пользователей права. Оно также оснащает суды оборудованием для обеспечения надлежащего

уровня безопасности, включая электронные металлодетекторы, установленные на входе в здание суда. Председатели суда должны иметь актуальную информацию о потенциальных рисках – естественных и антропогенных, которые могут привести к несчастным случаям, кроме того, они и их сотрудники, как правило, несут ответственность за обеспечение безопасности и доступности здания суда на ежедневной основе.


Е. Коммуникации и отношения с общественностью/средствами массовой информации

В данном разделе рассматривается функция управления отношениями с общественностью и средствами массовой информации от имени суда, являющаяся одной из наиболее значимых функций судебной системы.

Роль и обязанности в отношении связей со средствами массовой информации от имени суда в большей степени одинаковы во всех четырех странах: коммуникации и предоставление информации средствам массовой информации и населению, предоставление ответов на запросы, при необходимости, а также проведение общественных работ и обучения по вопросам, касающимся судебной системы и системы правосудия, в целом. Все страны также придерживаются аналогичной политики, в соответствии с которой пресс-секретарю суда запрещается давать комментарии по конкретным делам, за исключением предоставления фактов и объективной информации. Тем не менее, лицо или отдел, уполномоченные на выполнение подобных обязательств, немного отличаются в зависимости от страны.

Во Франции Министерство юстиции разрабатывает и координирует внутренние и внешние коммуникации от лица судебной системы. Отдел информации и коммуникации Министерства разработало специальное соглашение, в соответствии с которым одному из мировых судей каждого апелляционного суда поручается заниматься всеми вопросами, связанными с коммуникациями и отношениями с общественностью и средствами массовой информации, а также держать их в курсе в отношении политик суда. Он/она также удовлетворяют запросы средств массовой информации в отношении дел, которые могут вызвать сильный общественный резонанс. Управление по судебному администрированию Министерства юстиции руководит подобной сетью коммуникаций совместно с председателями апелляционных судов.

В Совете по судебным делам в Нидерландах имеется полноценный отдел коммуникаций, который устанавливает политику в области средств массовой информации для судов страны, а также выступает в качестве главного контактного лица со средствами массовой информации. Он также выпускает руководства по взаимодействию со средствами массовой информации и оказывает услуги по обучению населения. В ответ на просьбу увеличения количества публичных дебатов в отношении правовых вопросов и решений, Совет недавно создал “spokesperson's pool”, который выступает на публичных дебатах вместе с представителями средств массовой информации по таким вопросам (к примеру, объясняют мотивировку руководства по вынесению приговоров). Помимо этого, в каждом суде имеется отдел коммуникаций, который занимается схожими вопросами от имени суда. Помимо прочего такие отделы



регулярно проводят День Открытых Дверей, когда судьи, персонал суда и иные заинтересованные лица (например, юрисконсульты, коллегии адвокатов, прокуратура, органы пробации, а также органы опеки и попечительства) отвечают на вопросы посетителей.

Германия и США используют более децентрализованный подход в данной области. Например, в штате каждого крупного суда Германии служит пресс-секретарь суда, который занимается предоставлением информации по делам, а также проводит обучение населения по вопросам, касающимся правовой системы. Данное лицо отчитывается непосредственно перед председателем суда, но при этом его также контролирует пресс-служба Министерства юстиции. В небольших судах связями с общественностью занимается сам председатель суда. В США за связи с общественностью отвечает административная служба каждого суда. Как и в других странах, в ее задачу входит ответы на запросы, предоставление верной и надежной информации, обучение населения, а также поддержание связей со средствами массовой информации, в целом.