

Пітер Г. Соломон (молодший)

професор політології, права та кримінології в Університеті Торонто

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОСАД СУДОВИХ АДМІНІСТРАТОРІВ В США ТА КАНАДІ

На початку нового тисячоліття посада судового адміністратора вже була запроваджена в більшості судів Канади для виконання управлінських функцій, пов'язаних з забезпеченням повсякденної діяльності судів та кадровими питаннями. З самого початку судові адміністратори повинні були тісно співпрацювати з головами судів, які делегували їм частину своїх управлінських функцій. Однак протягом досить тривалого часу сама концепція запровадження такої посади як судовий адміністратор, не кажучи вже про широкий спектр передбачених для цієї посади функціональних обов'язків, залишалась дещо незвичною. Тільки в 1970х роках посада адміністратора з'явилась в більшості судів, але було потрібно ще принаймні десять років для того, щоб судові адміністратори отримали повне визнання серед суддівського корпусу і хоча б в деяких випадках спромоглися встановити рівноправні стосунки з головами своїх судів.

Ініціатори реформування судової системи Канади мали змогу скористатись відповідним досвідом, який на той час вже мали кілька штатів в США, де в повоєнний період після Другої світової війни був проведений процес уніфікації судових систем та реформування адміністративних процедур. І хоча судова реформа в США зразка 2000 року, результатом якої стало запровадження посади судового адміністратора в судах першої інстанції, була менш успішною, ніж в Канаді, саме США (або, принаймні, певні штати цієї держави) слід вважати місцем народження сучасної судової системи.

Вже в 1906 році Роско Паунд (Roscoe Pound), відомий юрист та майбутній професор права, закликав до уніфікації судових систем на рівні штатів та запровадження посади судового адміністратора, діяльність якого мала б контролюватись суддями, а не посадовими особами інших місцевих органів чи окремими політиками, однак тільки в 40-х роках минулого століття він зміг здійснити аналіз практики в цьому напрямі, яка проявилась в якості окремих

експериментів та оприлюднити його результати. Слід зазначити, що власна адміністративна служба була створена в 1939 році в рамках невеликої, але дуже впливової системи федеральних судів під керівництвом головного судді Хьюза (Hughes), і ця служба не була підпорядкована Міністерству юстиції. Але забезпечення повної уніфікації судів та деполітизації системи судового адміністрування на рівні штатів все ще залишалось далекою метою для ініціаторів процесу реформування. Одним з них був Артур Вандербільт, він створив новий підрозділ з питань судової адміністрації, та надав його голові – судді Джону Паркеру (JohnParker) – всі повноваження, необхідні для розробки стандартів та процедур судового управління. Діяльність Д. Паркера та А. Вандербільта в цьому напрямі стала відправною точкою процесу удосконалення системи судового управління в повоєнний період, оскільки одним з головних її результатів стало виокремлення адміністративних функцій, які були покладені на суддів, та обґрунтування необхідності створення спеціальних відділів судової адміністрації в структурі судів. В 1974 році Американська асоціація правників видала оновлену версію *Стандартів для сфери судового управління*. Сьогодні ці стандарти, затверджені та запроваджені.

А. Вандербільт сконцентрував всі свої зусилля на тому, щоб переконати виборців штату Нью-Джерсі в необхідності внесення змін та доповнень до конституції штату з метою створення необхідних правових засад для реорганізації судової системи штату та створення уніфікованої служби судової адміністрації в структурі Верховного суду штату, який він очолив в 1949 році. Це дало йому можливість запровадити посаду судового адміністратора штату вже в 1950 році, і з того часу нова служба адміністратора штату здійснювала адміністративне управління діяльністю всіх судів на рівні штату. Робота була організована наступним чином: всі суди штату були об'єднані в невеликі групи з трьох-чотирьох судів, і для кожної з цих груп призначався окремий суддя-адміністратор, який займався вирішенням всіх адміністративно-управлінських питань, пов'язаних з діяльністю його групи судів.

В період з 1950 по 1975 рік в більшості штатів були створені судові адміністрації, голови яких мали різні повноваження. В 1971 році була створена добровільна

загальнонаціональна асоціація судових адміністраторів, керівним органом якої стала Конференція судових адміністраторів. До її складу входять головні судові адміністратори (або їхні аналоги) від кожного з 50 штатів, а також міста Вашингтон Федерального округу Колумбія, та інших територій США. Ця асоціація продовжує свою активну діяльність і зараз, і одним з ключових заходів, що здійснюється цією організацією, є проведення щорічних спільних засідань з членами Конференції Головних суддів (ними є найвищі представники судової влади штатів та інших територій США).

Перший адміністратор суду першої інстанції був призначений в 1957 році Вищим судом міста Лос-Анджелес. Кількість судових адміністраторів, призначених на рівні судів першої інстанції протягом наступного десятиріччя, була достатньою для створення Національної асоціації судових адміністраторів судів першої інстанції.

Першими судовими адміністраторами були люди різних професій. Деякі з них мали юридичну освіту, і це давало їм можливість ефективно співпрацювати з суддями. Однак в 1970-1980 роках посаду судового адміністратора в судах все частіше стали займати фахові управлінці або адміністратори, як з загальною, так і з судовою спеціалізацією, і з часом судді визнали важливість і цінність внеску професійних управлінців в забезпечення ефективної роботи судів.

Діапазон функцій, які були покладені на судових адміністраторів в судах різних штатів, був дуже широким та різноманітним, і часто залежав від характеру кожного конкретного судді та судового адміністратора. На самому елементарному базовому рівні судові адміністратори виконували функції "помічників суддів з адміністративних питань", і до складу їхніх повсякденних обов'язків входили питання закупівлі необхідних товарів та матеріалів, утримання робочих приміщень, бухгалтерського обліку та нагляду над працівниками суду (в деяких випадках цей обов'язок виконувався спільно з секретарями суду). Інше крило спектру можливих моделей функціонування судового адміністратора було представлене типом "міцного управлінця", який перебирав на себе значну частину адміністративних повноважень від головного судді та забезпечував вирішення всіх адміністративних питань відповідно до політики суду, займався організацією взаємодії з іншими

органами влади та представниками громадськості, але одним з найголовніших аспектів діяльності ефективного судового адміністратора є активна участь в управлінні розподілом справ та удосконаленні роботи судів.

З часом акценти розвитку системи судової адміністрації в США змістилися з питань удосконалення організації роботи та структури судів на питання, пов'язані з підвищенням рівня підзвітності, якості роботи, ефективності та дієвості судів. Ця зміна пріоритетів була обумовлена усвідомленням того факту, що будь-яке удосконалення організаційної структури само по собі не забезпечить досягнення головної мети, яка полягає в підвищенні ефективності та дієвості судів. Предметом особливої уваги стали проблеми, пов'язані з різким зростанням кількості нерозглянутих справ та затримками в процесі їхнього проходження, а також можливі варіанти підвищення ефективності управління процесом проходження справ та застосування для цього процедури медіації. Судді також прийшли до усвідомлення того, що підвищення ефективності роботи судів потребуватиме залучення професійних управлінців та працівників, здатних спільно працювати з судьями над визначенням та реалізацією судової політики.

Мабуть саме формування абсолютно нового масиву знань з питань управління процесом проходження справ стало тим чинником, який обумовив становлення та визнання професії судового адміністратора. Судові адміністратори, які володіли всіма найновітнішими та найдосконалішими методами управління процесом проходження справ, включаючи вміння використовувати сучасні автоматизовані системи та комп'ютерне обладнання, були здатні привнести в діяльність судової системи нові аспекти, якими не володіли професійні юристи. В цілому, значна та активна участь в управлінні процесом проходження справ часто вважалась характерною рисою ефективного судового адміністратора, хоча в деяких судах питання управління кадрами та планування бюджету могли вважатись більш вагомими.

Станом на кінець минулого тисячоріччя, фактичний рівень взаємодії між головою та адміністратором суду в судах штатів дуже різнився в залежності від рівня та характеру особистих стосунків, існуючих між особами, які займають ці

посади. Слід зазначити, що голови судів все більшою мірою були готові делегувати судовим адміністраторам значну частину своїх функцій, але, як свідчать результати дослідження Р. Тобіна, розбудова системи управління повсякденною роботою судів на основні реальних партнерських стосунків між головою суду та судовим адміністратором все ще не була загальноприйнятим правилом. Як ми побачимо далі, ця схема була більш повною мірою реалізована в судах Канади.

Формування сучасної системи судового адміністрування в Канаді почалось в 1970х роках, коли процес реформування судової системи США набув самого широкого розмаху. Однак ключові принципи цієї реформи були запроваджені в судах провінцій Канади більш повною мірою та в більш короткі терміни, ніж в судах штатів США. Звичайно, Канада має набагато меншу чисельність населення у порівнянні з США (населення Канади становить лише дев'яту частину від загальної кількості населення США). Станом на 2004 рік, в Канаді було лише три міста з населенням більше одного мільйона людей. Окрім своїх найвищих судових органів, розташованих в столиці країни Оттаві (Верховний суд та Федеральний суд), Канада має суди двох видів – вищі суди загальної юрисдикції та апеляційні суди, суддівський корпус яких формується на федеральному рівні, а також провінційні суди, де судді призначаються на рівні відповідних провінцій. Суди провінцій, які зараз все частіше називаються провінційними судами, є найчисельнішими та розглядають найбільшу кількість справ.

В період з 1970 по 1977 рік на рівні провінцій були створені служби судової адміністрації (принаймні для провінційних судів), очолювані спеціально призначеними директорами. Приблизно в половині випадків директори цих служб мали юридичну освіту, тоді як всі решта були державними службовцями без спеціальної юридичної освіти, але з управлінським досвідом.

Згідно з канадською конституційною традицією, ці новостворені служби та їхні директори вважались та продовжують вважатись частиною виконавчої гілки влади. Зазвичай вони базуються при департаментах (міністерствах) юстиції провінцій, на які покладені функції прокурорської служби, судового управління та інші правові функції. Принаймні формально всі працівники провінційних судів Канади

підпорядковані цим департаментам, тобто, знову ж таки, виконавчим органам влади. Саме цей факт зробив питання наділення судових адміністраторів судів першої інстанції необхідними повноваженнями більш суперечливим, чим це могло б бути в будь-якому іншому випадку.

Модернізація системи судового управління в судах Канади та постійно зростаюче значення посади судового адміністратора викликали певну стурбованість серед частини суддівського корпусу, обумовлену тим фактом, що функції, які вважались суттєвими в контексті відправлення правосуддя, передавались в ведення виконавчої гілки влади. З правової точки зору, це справді так, але на практиці голови судів завжди керували діяльністю своїх адміністративних служб. Деякі судді були переконані в тому, що задля забезпечення повної інституційної незалежності судів, вся система судової адміністрації має бути підпорядкована судовій гілці влади.

В 1985 році Верховний суд Канади виніс своє рішення у справі Валенте (Valente), суть якого полягала в тому, що підпорядкування служб судового управління судовій гілці влади не є обов'язковою та необхідною умовою забезпечення незалежності суддів та судових рішень. Під контролем судової гілки влади мають перебувати тільки певні функції, які безпосередньо пов'язані з суддівською діяльністю, такі як призначення суддів, складання графіку судових слухань та закріплення залів судових засідань. В своєму звіті, який був опублікований в 1987 році та мав назву "Звіт за результатами вивчення стану справ в судах провінції Онтаріо", його автор, Томас Зюбер (Thomas Zuber), суддя Апеляційного суду провінції Онтаріо, погодився з точкою зору Верховного суду відносно того, що для забезпечення суддівської незалежності необхідно тільки те, щоб судді мали повноваження та можливість самостійно визначати стандарти своєї діяльності з тих питань, які безпосередньо стосуються їхньої роботи з вивчення та розгляду матеріалів судових справ, включаючи таке питання як "визначення загального обсягу робочого навантаження на кожного суддю...". Однак суддя Зюбер виявив високий рівень чутливості до тих питань, які викликали стурбованість серед суддів, наполягаючи на тому, що адміністративне управління судами має базуватись на "спільній відповідальності" та "тісній робочій взаємодії і спільних консультаціях"

між суддями та працівниками апарату суду; іншими словами: розподіл праці – це добре, але в жодному разі не ізольованість різних функціональних підрозділів і служб.

Час довів правдивість принципів, сформульованих суддею Зюбером. Станом на 2004 рік, ідея виведення функцій судового управління за межі повноважень виконавчих органів влади все ще користується підтримкою серед суддівської спільноти Канади, але практика показує, що встановлення та розбудова ефективних партнерських стосунків між головними суддями та керівниками адміністративних служб судів перетворили це питання на суто символічне, хоча воно все ще збуджує певну емоційну реакцію.

Асоціація судових адміністраторів Канади (АСАК/АССА) грає все помітнішу та активнішу роль в розробці стандартів діяльності та формулюванні професійних завдань судових адміністраторів. І хоча ця організація починала свою діяльність як нарада "керівників адміністративних апаратів судів" всіх юрисдикцій, вже на початку 1990-х років вона сформувалась як організація з власним членським складом, покликана сприяти розповсюдженню та запровадженню найкращого практичного досвіду з питань судового адміністрування шляхом реалізації відповідних професійних та освітніх ініціатив. Нещодавно АСАК скористалась досвідом своєї спорідненої організації в США (Національна асоціація судового управління) в частині формулювання та запровадження чітко визначеного переліку "ключових професійних завдань" для судових адміністраторів. Була здійснена розробка учбової програми для спеціальних семінарів, метою яких є надання допомоги судовим адміністраторам в підвищенні їхнього професійного рівня та розвитку навичок, необхідних для виконання цих завдань. Ця учбова програма охоплює такі питання як функціональне призначення та обов'язки судових установ; питання керівництва; управління проходженням справ; інформаційні системи і технології; організація та підтримка зв'язків між судами та представниками місцевої громадськості; управління кадровими ресурсами; бюджет і фінанси; освіта, професійне навчання та підвищення кваліфікації; а також стратегічне планування.

Система судового адміністрування Канади взагалі та робота судового адміністратора в судах першої інстанції зокрема мають три характерні риси, які заслуговують особливої уваги: концепція партнерства на рівні керівництва; першочергова пріоритетність мети надання послуг; системний підхід до організації управління проходженням справ, спрямований на забезпечення ефективного та справедливого розгляду справ.

Репутація судів і рівень самосвідомості суддів та інших працівників судових установ значно підвищуються, коли громадянин як головний і цільовий користувач послуг суду відчуває задоволення якістю цих послуг. Ставлення громадян до судів залежить від ефективності їхньої роботи; тому скорочення відставань в роботі судів та затримок розгляду справ є необхідним і обов'язковим елементом підвищення якості їх діяльності. Громадяни отримують досвід із захисту своїх прав в результаті звернень до суду в тих чи інших справах, що має значення для зміцнення правової держави.