Предпосылки и условия формирования профессиональной модели администрирования судебным учреждением

О. А. Капустин

*Краснинский районный суд Смоленской области
Красный, Россия*

Аннотация

Администрирование судебным учреждением на профессиональной основе предопределяется обособлением судебно-управленческой функции как общемировой тенденцией и закономерностью развития современной судебной организации. Автором высказаны предложения, направленные на изменение механизма правового регулирования в целях формирования модели администрирования судебным учреждением, отвечающей вызовам общественно-государственного развития.

Посредством внесения изменений в федеральные конституционные законы «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и «Об арбитражных судах Российской Федерации» предлагается законодательное закрепление организационного сегмента деятельности судов в качестве одного из основополагающих начал их внутреннего устройства. Подобное предложение направлено на создание единой нормативной основы для формирования профессиональной модели администрирования судебным учреждением. Обосновывается необходимость модернизации правового статуса администратора суда, специфику которого детерминируют профессиональные компетенции по эффективному управлению судебным персоналом и внедрению в судебную сферу информационных технологий.

Ключевые слова

судебное учреждение, судебно-управленческая функция, информационные технологии, администратор суда, профессиональные компетенции

Для цитирования

Капустин О. А. Предпосылки и условия формирования профессиональной модели администрирования судебным учреждением // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 1. С. 77–83. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-1-77-83

Prerequisites and Conditions of Formation Professional Model Judicial Administration

O. A. Kapustin

*Krasninsky District Court of the Smolensk Region
Krasny, Russian Federation*

Abstract

The administration of a judicial institution on a professional basis is determined by the separation of the judicial management function, as a global trend and the development of a modern judicial organization.

The author has made suggestions aimed at changing the mechanism of legal regulation in order to form a model of administration of a judicial institution that meets the challenges of public and state development.

By introducing amendments to the federal constitutional laws “On Courts of General Jurisdiction in the Russian Federation” and “On Arbitration Courts of the Russian Federation”, legislative consolidation of the organizational segment of the courts as one of the fundamental principles of their internal structure is proposed. A similar proposal is

aimed at creating a single regulatory framework for the formation of a professional model of administration of a judicial institution.

The necessity of modernizing the legal status of a court administrator is substantiated, the specificity of which is determined by professional competencies in the effective management of judicial personnel and the implementation of information technologies in the judicial sphere.

Keywords

judicial institution, judicial management function, information technology, court administrator, professional competencies

For citation

Kapustin O. A. Prerequisites and Conditions of Formation Professional Model Judicial Administration. *Juridical Science and Practice*, 2020, vol. 16, no. 1, p. 77–83. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-1-77-83

Переход к созданию высокотехнологичных судов предопределяет не только «необходимость администрирования сложными процессами и объектами судебной деятельности» [1. С. 74], но и возрастание общественного запроса на повышение качества администрирования судебным учреждением.

Принципом теории нового государственного менеджмента (New Public Management), определяющего контуры современного государственного управления, признается ответственность органов власти перед обществом о результатах, достигнутых посредством использования государственных ресурсов. Возникновение подобной ответственности со стороны судов предполагает наличие полномочий и профессиональных навыков, в том числе по эффективному управлению судебным персоналом, которые не соответствуют предназначению судебной власти.

В таких условиях возрастание значения административной функции в судах всех уровней и компетенций объективно обуславливает ее обособление от функции по осуществлению правосудия.

Функция по администрированию судами в зарубежных правовых порядках получила нормативное закрепление в качестве одного из основополагающих начал внутреннего устройства судов. Органический закон Испании «О судебной власти» (книга II) в качестве самостоятельной сферы признает управление в судах ¹. Кодекс судебной организации Франции, признавая эффективное управление судебными службами одним из принципов осуществления судебной власти, закрепляет порядок и общие правила администрирования судами ².

Разграничение функции по осуществлению правосудия и административной функции в качестве легального принципа судостроительства осуществлено в ряде бывших социалистических стран. Так, например, одним из основополагающих положений, определяющих деятельность судов Польши, является их администрирование, которое направлено на обеспечение условий для выполнения судами своих задач ³. Закон Чехии «О судах и судьях» признает государственное управление судов необходимым началом их внутреннего устройства, предназначение которого состоит в создании условий надлежащего исполнения судами своих полномочий, не препятствующих их независимости ⁴.

¹ Ley Orgánica № 6/1985, de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial // Boletín Oficial del Estado (Официальный государственный бюллетень Испании). URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12666> (дата обращения 03.12.2019).

² Кодекс судебной организации Франции (в редакции на 15 ноября 2019 г.). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=796ED9531179F83DC4225C8CC566D99C.tplgfr38s_3?cidTexte=LEGITEXT000006071164&dateTexte=20080505 (дата обращения 09.12.2019).

³ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych // Министерство юстиции Польши. URL: https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/organizacja/usp.pdf (дата обращения 05.11.2019).

⁴ Zákon № 6 ze dne 30. listopadu 2001 o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6> (дата обращения 01.12.2019).

Аналогичный принцип установлен в законодательстве некоторых бывших союзных республик, имеющих с Россией общность историко-правового опыта (Молдова, Эстония).

Полагаем, что одним из принципов деятельности российских судов следует признать обособление административной функции от функции по осуществлению правосудия. Данное предложение, подчеркивая роль организационной функции в осуществлении судебной власти, позволит создать нормативную основу, единое основополагающее начало для создания модели администрирования судебным учреждением, отвечающей реалиям информационного общества.

В этой связи предлагается внести изменения в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», а именно дополнить статью 5 «Принципы деятельности судов общей юрисдикции» частью 9 следующего содержания: «Администрирование судом представляет необходимое условие для независимого осуществления правосудия и является самостоятельным видом деятельности суда».

Изменения также предлагается внести в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации», дополнив статью 6 «Основные принципы деятельности арбитражных судов в Российской Федерации» абзацем вторым аналогичного содержания.

Обособление судебной-управленческой функции влечет за собой модернизацию правового статуса субъектов ее осуществляющих. Между тем увеличение объема нагрузки в области организации работы суда не позволяет председателю суда сосредоточиться на осуществлении правосудия. К тому же уровень управленческих компетенций руководителя суда не всегда отвечает современным реалиям, тогда как информатизация судов сопряжена с необходимостью эффективного управления судебным персоналом.

Потребность в специальных навыках и компетенциях администрирования судебным учреждением (долгосрочное административное планирование, финансы и бюджет, эффективное управление персоналом, судебная безопасность, аварийная готовность [5. Р. 12]) в зарубежных правовых порядках привела к появлению института администратора (директора) суда.

Несмотря на институционализацию администратора суда в российском законодательстве, его полномочия, как правило, реализуются в хозяйственной плоскости, при наличии исключительного полномочия председателя суда по управлению судебным учреждением.

Стагнация развития отечественного института администратора суда не отвечает модели администрирования высокотехнологичным судебным учреждением. Однако потребность освобождения судей и председателей судов от излишней и несвойственной им организационной работы, сосредоточения на осуществлении ими правосудия обозначена высшим руководством страны в качестве одного из направлений судебной реформы ⁵.

В отдельных бывших советских республиках администратор суда обладает широким спектром административных полномочий, в том числе по руководству аппаратом суда и обеспечению судебного процесса. Так, в Украине руководитель аппарата суда назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, применяет к ним поощрения и налагает дисциплинарные взыскания. Руководитель аппарата суда несет персональную ответственность за надлежащее организационное обеспечение суда, функционирование Единой судебной информационной (автоматизированной) системы ⁶. В Эстонии решением повседневных административных вопросов занимается администратор (директор суда), в сферу ответственности которого в частности входит управление персоналом, составление и исполнение бюджета ⁷.

⁵ Выступление Президента РФ В. В. Путина на торжественном собрании, посвященном 95-летию Верховного Суда Российской Федерации // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56688> (дата обращения 30.06.2019).

⁶ Закон Украины от 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судову систему і статус суддів» // Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата обращения 04.12.2019).

⁷ Explanation for Understanding of the Quality Management of the Courts // Eesti kohtud. URL: <https://www.kohus.ee/> (дата обращения 09.07.2019).

Для целей модернизации института судебного администратора следует учитывать распределение судебно-управленческой функции между ним и председателем суда, от чего зависит эффективная деятельность суда в условиях современного государственного управления.

В Австралии главный судья отвечает за управление административными делами суда, однако соответствующие полномочия исполняет главный исполнительный директор суда, который действует от имени главного судьи⁸. В Чехии директор суда (*Ředitel správy soudu*) обеспечивает надлежащее функционирование суда, руководит судебным персоналом⁹. Директор выполняет иные задачи, связанные с государственным управлением судом в соответствии с указаниями председателя суда, что, однако, не влияет на ответственность последнего как ключевого субъекта государственного управления судом. Согласно Закону Республики Молдова «О судеустройстве» деятельностью судебной инстанции по осуществлению правосудия руководит председатель судебной инстанции. Однако организационная и административная деятельность судебной инстанции обеспечивается секретариатом судебной инстанции, которым руководит его начальник. Данное должностное лицо, в частности, организует и согласовывает развитие и реализацию стратегических планов деятельности судебной инстанции¹⁰.

В государствах, имеющих давние традиции функционирования института судебного администрирования (Канада, Нидерланды, США, Франция), профессиональный администратор обладает широкими управленческими полномочиями, однако при этом решение вопросов, находящихся в процессуальной плоскости, относится к исключительной компетенции председателя суда [3; 4].

В Нидерландах с 2002 г. в каждом суде действует совет (коллегия) управления, состоящий из двоих судей (один из которых является председателем суда) и директора (*directeur-bedrijfsvoering*). Директор имеет опыт в управлении профессиональными организациями и не является судебным должностным лицом¹¹. Он выступает в качестве управляющего судом, отвечая за финансово-бюджетные вопросы и управление судебным персоналом.

На всех уровнях судебной системы Франции используется модель профессионального администрирования суда в виде деятельности профессиональных клерков (*greffe*). Главный клерк (*greffier en chef*) отвечает за назначение клерков, участвует в разработке бюджета суда, организует и контролирует управление материальными ресурсами суда, сооружениями, оборудованием, выступает в качестве хранителя протоколов и записей суда¹².

Полагаем, что профессиональное (на профессиональной основе) судебное администрирование является ключевым признаком модели администрирования судебным учреждением в условиях информационного общества.

Обозначенное Советом судей и Верховным Судом Российской Федерации направление реформирования института администраторов судов общей юрисдикции¹³, которое заключа-

⁸ Federal Court of Australia Act 1976. № 156, 1976. (Includes amendments up to: Act № 78, 2018) // Федеральный реестр законодательных актов Правительства Австралии. URL: <http://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00342> (дата обращения 20.10.2019).

⁹ Zákon № 6 ze dne 30. listopadu 2001 o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6> (дата обращения 01.12.2019).

¹⁰ Lege privind organizarea judecătorească din 06.07.1995. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=312839> (дата обращения 09.12.2019).

¹¹ Закон Нидерландов об организации судебной системы, применимый с 11 ноября 2019 г. URL: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2019-11-28/#Hoofdstuk2_Afdeling2_Paragraaf1_Artikel14 (дата обращения 03.12.2019).

¹² Directeurs des services de greffe // Ministère de la justice de France. URL: <http://www.metiers.justice.gouv.fr/directeur-des-services-de-greffe-judiciaires-12573/le-metier-12574/> (дата обращения 13.12.2019).

¹³ Постановление Совета судей Российской Федерации № 370 от 03 декабря 2015 г. «О внесении изменений и дополнений в Концепцию реформирования института администраторов федеральных судов общей юрисдикции» // Совет судей Российской Федерации. URL: <http://www.ssrf.ru/page/19110/detail/> (дата обращения 22.07.2019); Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 51 от 15 ноября 2016 г. «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с введением государст-

ется в наделении данных должностных лиц полномочиями и ответственностью в отношении организации аппарата суда, заслуживает всемерной поддержки. Однако имеющиеся на сегодняшний день предложения оставляют за скобками преобразований институт администраторов основного звена судебной системы – районных судов.

Штатная численность многосоставных районных судов может быть большей, чем в отдельных судах областного звена, что подтверждает необходимость профессионального выполнения судебно-управленческой функции. С другой стороны, наличие малосоставных районных судов создает предпосылки для консолидации судебных ресурсов на основе формирования единой организации администраций судов.

В этом смысле заслуживает внимания опыт Польши, где должность административного управляющего (директора суда) создается при условии наличия в суде минимум десяти судей, в противном же случае данную функцию исполняет директор вышестоящего окружного суда [5. С. 108].

Кроме того, информационные технологии позволяют осуществлять дистанционное администрирование отдельными направлениями деятельности нескольких судебных учреждений. Например, объединенная пресс-служба судебной системы регионального уровня Санкт-Петербурга¹⁴ взаимодействует с общественностью и средствами массовой информации по вопросам обеспечения доступа к информации о деятельности всех судов Санкт-Петербурга, органов судейского сообщества, а также органов и учреждений, обеспечивающих осуществление правосудия. Объединенная пресс-служба осуществляет общественные коммуникации соответствующих судов на высоком профессиональном уровне с широким использованием информационных технологий (мобильных мессенджеров, колл-центров) для освещения деятельности органов судебной власти.

Реформирование правового регулирования статуса администратора суда предопределяет не только изменения и дополнения его прав, обязанностей и ответственности, но и иные квалификационные требования, предъявляемые к лицу, замещающему данную должность. Так, в Польше требования к кандидату на должность директора суда, а также порядок назначения, в том числе конкурсного отбора закреплены в статьях 32 и 32а Закона о судостроительстве 2001 г.¹⁵

Представляется, что наиболее полное определение актуальных квалификационных требований должно основываться на модели профессиональных компетенций администратора суда. Общие контуры данной модели должны включать компетенции, собранные в группы по схожим признакам (кластеры компетенций): управление движением дел, финансы и бюджетирование, управление судебным персоналом. Компетенции в области информационных технологий (ИТ-компетентность) в этой модели выполняют универсальную роль. В этом смысле организация работы судебного учреждения на основе ГАС «Правосудие» является стержневой, пронизывая остальные кластеры компетенций администратора суда.

Действующие регламенты к числу квалификационных требований администратора суда в области информационных технологий относят: знание основ информационной безопасности и защиты информации, общих принципов функционирования системы электронного документооборота, основных положений законодательства о защите персональных данных¹⁶.

венной судебной службы Российской Федерации» // Верховный Суд Российской Федерации. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/8527/> (дата обращения 16.07.2019).

¹⁴ Объединенная пресс-служба судебной системы Санкт-Петербурга // Санкт-Петербургский городской суд. URL: http://sankt-peterburgsky.spb.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=7 (дата обращения 13.06.2019).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych // Министерство юстиции Польши. URL: https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/organizacja/usp.pdf (дата обращения 05.11.2019).

¹⁶ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации № 99 от 17 мая 2019 г. «О внесении изменений в типовые должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы администраторов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов» // Бюлл. актов по судебной системе. 2019. № 8.

Между тем, поскольку современная модель администрирования судебным учреждением должна носить перспективный характер, в основе профессиональных компетенций администратора суда должны быть представления не только текущих потребностях, но и о потенциальных направлениях использования информационных технологий в судебной деятельности. Так, в США в компетенции администратора суда находится внедрение информационных технологий, что предопределяет наличие у него навыков по определению технологических возможностей для повышения производительности труда (эффективности деятельности суда)¹⁷.

Следует также иметь в виду, что расширение связей судебного учреждения с иными органами государственной власти и местного самоуправления, с организациями и учреждениями требует четкого нормативного закрепления полномочий администратора суда по взаимодействию с данными субъектами по вопросам электронного межведомственного сотрудничества.

В заключение отметим, что именно на основе модели профессиональных компетенций администратора суда следует вносить изменения и дополнения в соответствующие должностные регламенты, а также формировать заказ на повышение его квалификации с учетом развития конкретных профессиональных компетенций.

Список литературы

1. **Бурдина Е. В., Петухов Н. А.** Служебная нагрузка на судей: проблемы определения, оценки, управления: Монография / Под ред. В. В. Ершова. М.: РГУП, 2017. 236 с.
2. **Martin W. S.** Court Administrators and the Judiciary – Partners in the Delivery of Justice. *International Journal for Court Administration*, 2014, vol. 6, no. 2, p. 3–18.
3. **Прокудина Л. А.** Институт администраторов суда в США (история формирования и современный статус) // Администратор суда. 2007. № 4. С. 34–38.
4. **Соломон П.** Теория и роль администраторов суда в Канаде // Администратор суда. 2006. № 1. С. 35–42.
5. **Пулик А. В.** Общая характеристика системы судебной власти в Республике Польша // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 105–112.

References

1. **Burdina E. V., Petukhov N. A.** The official load on judges: problems of definition, assessment, management. Monograph. Ed. by V. V. Ershov. Moscow, RSUJ, 2017, 236 p. (in Russ.)
2. **Martin W. S.** Court Administrators and the Judiciary – Partners in the Delivery of Justice. *International Journal for Court Administration*, 2014, vol. 6, no. 2, p. 3–18.
3. **Prokudina L. A.** Institute of Court Administrators in the USA (history of formation and current status). *Administrator of the Court*, 2007, no. 4, p. 34–38. (in Russ.)
4. **Solomon P.** Theory and Role of Court Administrators in Canada. *Administrator of the Court*, 2006, no. 4, p. 35–42. (in Russ.)
5. **Pulik A. V.** General characteristics of the judicial system in the Republic of Poland. *Judicial Science*, 2014, no. 4, p. 105–112. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию
Received
25.12.2019

¹⁷ Судебная администрация // Суды Соединенных Штатов Америки. URL: <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/judicial-administration> (дата обращения 05.12.2019).

Сведения об авторах / Information about the Authors

Капустин Олег Александрович, председатель Краснинского районного суда Смоленской области (ул. К. Маркса, 27, пгт. Красный, Смоленская область, 216100, Россия)

Oleg A. Kapustin, chairman of the Krasninsky District Court of the Smolensk Region (27 Karl Marx Str., Krasny, Smolensk region, 216100, Russian Federation)

ka_poleg@mail.ru