

OFFICE OF DEMOCRACY AND GOVERNANCE

(ОТДЕЛ ДЕМОКРАТИИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ)

“... в поддержку перехода к демократии и её укрепления во всех странах мира”

СУДЕБНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО И МЕНЕДЖМЕНТ



Июнь 2002 г.

Серия технических публикаций

Office of Democracy and Governance
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance
U.S. Agency for International Development
Washington, D.C. 20523-3100

КАК ЗАКАЗАТЬ НУЖНУЮ ПУБЛИКАЦИЮ В ЮСАИД?

- В заявке на имя отдела распространения «Опыт развития» ЮСАИД укажите название публикации и ее регистрационный номер (PN-АСР-330).
- Сотрудники ЮСАИД, зарубежные организации, работающие по договорам с ЮСАИД, и организации, пользующиеся спонсорской поддержкой ЮСАИД, получают публикации бесплатно.
- Высшие учебные заведения, исследовательские центры, государственные учреждения и другие организации в развивающихся странах могут получить бесплатно до пяти публикаций.
- Другие организации и частные лица могут приобрести эти материалы за плату. Просьба не направлять оплату за предоставление материалов. При необходимости вам будут выставлен счет с указанием затрат на копирование и оплату почтовых расходов.

Заявки направлять по факсу (703) 351-4039 в адрес отдела распространения «Опыт развития» (Attn: USAID Development Experience Clearinghouse), а также по электронной почте по адресу docorder@dec.cdie.org.

О СЕРИИ «ТЕХНИЧЕСКИЕ ПУБЛИКАЦИИ»

Центр демократии и государственного управления при Агентстве США по международному развитию (ЮСАИД) начал издание серии технических публикаций в марте 1998 г. Серия предназначена в первую очередь для сотрудников ЮСАИД, однако частные лица и организации, проявляющие интерес к тематике, могут почерпнуть много полезного из публикуемых материалов. Авторы статей – работники ЮСАИД, а также представители других государственных и частных организаций. Центр демократии и государственного управления оставляет за собой право последующей редакции материалов серии как в отношении их содержания, так и оформления. Редакционная политика серии в целом определяется ЮСАИД. В публикуемых материалах представлена информация о наиболее продуктивных методах работы, накопленном опыте, а также практические руководства. Кроме того, в материалах серии подняты вопросы дискуссионного характера, приглашающие читателя принять участие в их обсуждении.

Список опубликованных материалов и других документов, а также информация о порядке направления заявок на их получение, представлены в конце документа.

О РУКОВОДСТВЕ ПО СУДЕБНОМУ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВУ И МЕНЕДЖМЕНТУ

Предлагаемая публикация представляет собой практическое руководство по совершенствованию судебного делопроизводства и менеджмента. Материал руководства может быть использован работниками аппарата суда в качестве ориентира для принятия решений в сфере судебного делопроизводства в их учреждениях, в разработке и планировании различных программ и в обеспечении долгосрочных мероприятий по широкому внедрению господства права.

Замечания, касающиеся данной публикации, и вопросы относительно контроля и управления делами в судопроизводстве просим направлять по следующему адресу:

Gail Lecce, Team Leader
Rule of Law
Телефон: (202) 712-5102
Факс: (202) 216-3231
glecce@USAID.gov

Office of Democracy and Governance
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance
U.S. Agency for International Development
Washington, DC 20523-3100

Более подробную информацию, в том числе, сведения о порядке получения материалов серии технических публикаций в электронной форме, можно получить на сайте Центра демократии и государственного управления <http://inside.USAIID.gov/G/DG/> и на сайте ЮСАИД <http://www.USAIID.gov/democracy/>.

ЦЕНТР ДЕМОКРАТИИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Центр демократии и государственного управления занимается разработкой программ ЮСАИД по проблемам демократического развития и управления. Задача Центра – предоставление ЮСАИД и другим организациям, занимающимся вопросами развития, технической и научной информации. В частности, Центр предоставляет информацию по следующим направлениям:

- **обеспечение законности и правовых норм;**
- **выборы и организация политической жизни;**
- **гражданское общество;**
- **государственное управление.**

ВЫРАЖАЕМ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТЬ

Национальный центр судов штатов

Основанная в 1971 году председателем Верховного суда США Уорреном Бургером, некоммерческая организация «Национальный центр судов штатов» (НЦСШ) играет ведущую роль в американской судебной системе, предоставляя разнообразные услуги судам штатов и способствуя укреплению системы правосудия в США. НЦСШ имеет сеть отделений и осуществляет многочисленные программы, направленные на совершенствование работы органов правосудия в США и за рубежом.

Отделение международных программ НЦСШ способствует повышению эффективности работы судов и укреплению принципа господства права во всех странах мира. Специалисты отделения оказывают консультативную помощь органам правосудия за пределами США и координирует проведение учебных программ и программ международного обмена.

В подготовке руководства «Судебное делопроизводство и менеджмент» приняли участие специалисты разных профилей. Исполнительный директор отделения международных программ Ричард Ван Дуизенд, Мадлен Лунтьенс Крон и Национальный центр судов штатов выражают им искреннюю признательность, в том числе, Карлосу Г. Грегорио и Стивену Х. Уристу за большую и кропотливую исследовательскую работу и помощь в концептуальном оформлении накопленного опыта, а также Еве Е. Эпштейн за огромный вклад в редактирование исходных материалов и подготовку окончательного текста Руководства.

Главный специалист по программам развития НЦСШ Мадлен Лунтьенс Крон осуществляла методическое руководство с самого начала работы над публикацией. Последние восемь лет Мадлен Лунтьенс Крон работает в Национальном центре судов штатов. Под ее руководством проводятся многочисленные международные проекты под общим названием «Верховенство закона». Мадлен Лунтьенс Крон закончила Парижский университет, имеет ученую степень по сравнительному правоведению, в течение тридцати лет руководила работой организаций по проведению реформ судебной системы США.

Центр демократии и государственного управления выражает особую признательность руководителю группы специалистов, занимающихся вопросами соблюдения принципа верховенства закона, Гейлу Лекке и Майклу Миклаучичу за их внимание к работе над публикацией и за помощь в окончательном оформлении руководства в соответствии с задачами, которые стоят перед органами правосудия.

СУДЕБНОЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО И МЕНЕДЖМЕНТ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	1
I. ВВЕДЕНИЕ	3
А. Цель руководства	3
Б. Предпосылки и история подготовки	3
В. Тематическое содержание.....	4
Г. Структура.....	4
II. Роль информационных систем судопроизводства в демократическом обществе.	7
III. Функции систем судебного делопроизводства	11
А. Контроль за документооборотом.	11
Б. Контроль за регистрацией материалов судебных дел.	12
В. Оформление документов и подшивка новых материалов по делу.	14
Г. Составление графика рассмотрения дел.....	17
Д. Контроль за окончательным оформлением и хранением материалов судопроизводства.	18
Г. Отчеты для администраторов судопроизводства.	19
Е. Информирование общественности о работе судов.....	21
IV. Рассмотрение заявок о содействии в совершенствовании систем судебного делопроизводства.	23
А. Оценка содержания и обоснования заявки на оказание содействия в совершенствовании системы делопроизводства.	23
Б. Оценка текущего состояния делопроизводства и ситуации в целом.....	24
В. Расчёт затрат по проектам совершенствования системы судебного делопроизводства.....	28
V. Планирование и реализация проектов по совершенствованию систем судебного делопроизводства.	31
А. Участие всех заинтересованных сторон в разработке плана проектных работ.....	31
Б. Совершенствование систем делопроизводства с ручной обработкой информации.....	33
В. Планирование и внедрение системы делопроизводства с автоматизированной обработкой информации.....	33
VI. Основные факторы, способствующие успешной автоматизации судебного делопроизводства.	39
А. Поддержка проекта и квалификация руководителей.....	39
Б. Создание условий для успешных проектов.....	39
Словарик терминов сферы судебного делопроизводства	

ПРЕДИСЛОВИЕ

Организационное обеспечение деятельности судов имеет особое значение в повышении производительности работы судебных органов. В частности, рациональное и чётко организованное судебное делопроизводство способствует прозрачности в деятельности судов, устраняет условия для роста коррупции, повышает личную ответственность работников судебных органов. В этой связи, задача сотрудников ЮСАИД, занимающихся вопросами господства права, и их коллег в других странах состоит в том, чтобы разработать и внедрить такую систему судебного делопроизводства, которая отвечала бы реальным потребностям и первоочередным задачам национальных судебных органов, была реализуема, относительно недорога и перспективна. Предлагаемое руководство призвано оказать помощь в решении этой задачи. При подготовке руководства использовался обширный опыт разработки программ совершенствования судебного делопроизводства, который поможет избежать многих ошибок в разработке аналогичных программ в будущем.

Успех подобных программ зависит от следующих факторов:

- тщательности комплексного анализа действующей системы судебного делопроизводства, в том числе, её процессуальной части, и оценки её эффективности;
- достаточных средств и ресурсов для анализа текущего состояния системы судебного делопроизводства, определение проблем, требующих первоочередного внимания, и перспектив её развития;
- строгого обоснования предлагаемых мер по совершенствованию действующей системы и их связи с поставленными задачами;
- рационального и экономичного использования помощи внешних экспертов на всех стадиях разработки системы – от предварительной оценки и разработки проекта до его реализации и последующего наблюдения;
- понимания того, что автоматизация, несмотря на всю её эффективность в обработке больших объемов документации, не способна устранить фундаментальные недостатки в системе;
- регулярных консультаций с руководителями судебных органов и с работниками судов для достижения единой точки зрения на характер планируемых изменений и пути их реализации;
- подробного учета всех затрат, как начальных (одноразовых), так и текущих, связанных с оптимизацией системы, а также достаточная уверенность в том, что финансовые и другие необходимые ресурсы будут обеспечены.

Предлагаемое руководство является практическим пособием по организации работы по перечисленным направлениям и содержит всю необходимую техническую информацию. Помимо материалов руководства, для решения задач, требующих специальных технических знаний и практических навыков, рекомендуется привлекать внешних экспертов. При этом лица, занимающиеся вопросами укрепления правопорядка, смогут использовать предлагаемое руководство для определения рамок подобных задач. В руководстве также даются рекомендации относительно того, как определить сферы судебного делопроизводства, требующие

автоматизации, и те области, в которых можно обойтись без современных технологий, а также относительно того, как наладить контакт с руководителями местных судебных органов и принимать согласованные решения на стадии предварительной оценки и планирования новой системы и в последующем на этапе ее реализации. И, наконец, в руководстве описаны факторы, которые действуют вне системы судебного делопроизводства, но могут повлиять на ход решения задач по её совершенствованию. Предлагаемое руководство поможет лицам, занимающимся вопросами укрепления правопорядка, принимать информированные решения о первоочередных задачах в деле совершенствования подобных систем, способствовать созданию эффективных программ, и, насколько возможно, обеспечить использование подобных программ в будущем в целях укрепления правопорядка в своих странах.

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Цель руководства

Цель предлагаемого руководства - помочь специалистам ЮСАИД по вопросам господства права разработать и осуществить программы по созданию и совершенствованию информационных систем в судопроизводстве. Эти программы могут стать важнейшим компонентом стратегии укрепления принципа господства права в целях демократии. Не располагая надежной информационной базой, суды не могут своевременно выносить решения, осуществлять общий и текущий контроль за своей работой и информировать о ней общественность. Недостаток информации о деятельности судебных органов рождает подозрения в их некомпетентности, нечестности, отсутствии прозрачности в осуществлении ими своих функций и твердого соблюдения требований закона. Закрывшиеся, действующие в атмосфере секретности суды не только создают впечатление, но порой действительно пристрастны в своих решениях, допускают нарушения закона и несоблюдение основополагающих прав человека. Поэтому эффективное использование информационных технологий в правовой сфере способствует не только сбережению средств, но и повышению производительности. Оно способствует последовательному соблюдению основополагающих принципов господства права – защиты прав человека, прав на судебную защиту, прозрачности в судопроизводстве, последовательному развитию демократических институтов и демократии в обществе в целом.

Существует множество программ помощи, которые могут способствовать более широкому внедрению принципа господства права. Принимая решение о выделении ресурсов на те или иные программы помощи, сотрудники ЮСАИД должны учитывать местные особенности и своеобразие задач, которые предстоит решить местным органам, а также

возможности, уровень развития и состояние национальных и территориальных судов, количество и характер судебных органов, подлежащих реорганизации, а также характер других программ ЮСАИД, направленных на развитие демократии и демократических основ государственного управления. В предлагаемом руководстве не содержится рекомендаций относительно того, каким образом следует принимать нужные решения. Напротив, считается, что решение уже принято и состоит в том, чтобы сосредоточить внимание на информационных технологиях в судопроизводстве. Авторы пособия рекомендуют пути окончательного решения этой задачи и предлагают ряд вопросов, которые следует принять во внимание в ходе подготовки и выполнения проекта совершенствования действующей системы судебного делопроизводства.

Таким образом, руководство содержит рекомендации по следующим вопросам:

- значение справедливого, прозрачного и эффективного судебного делопроизводства для развития демократических институтов и укрепления судебной власти;
- использование информационных систем в судах; что дают судам информационные системы;
- как выбрать наиболее целесообразный проект;
- максимально эффективное использование вклада экспертов по системам управления информацией в органах правосудия, чтобы работа экспертов в наибольшей степени отвечала задачам страны, в которой проводится проект, и целям программы ЮСАИД по обеспечению принципа верховенства закона.

B. Предпосылки и история подготовки

Признавая исключительную важность информационных систем для судопроизводства и обеспечения принципа

господства права, ЮСАИД и другие спонсорские организации предоставляют финансовую и техническую помощь для их создания и совершенствования. Первые подобные проекты были проведены в странах Карибского бассейна и Латинской Америки. С тех пор, вот уже 15 лет ЮСАИД проводит подобные программы, направленные на повышение качества информационных систем в судах и других учреждениях системы правосудия. Чтобы использовать полученный опыт в других программах помощи, руководство ЮСАИД обратилось в Национальный центр судов штатов с предложением провести сравнительный анализ результатов этих проектов. Специалисты и консультанты Национального центра судов штатов, опираясь на собственный опыт в создании и совершенствовании аналогичных систем в США, посетили судебные учреждения Боливии, Коста-Рики, Эквадора и Сальвадора, изучив параллельно системы судебного делопроизводства в Египте, Танзании и в странах Центральной и Восточной Европы.

В. Тематическое содержание

Информационные судебные системы включают три основных компонента. В приведенной ниже таблице указано назначение каждого компонента, а также виды используемой информации.

Все три компонента одинаково важны, но делопроизводство представляет особый интерес с точки зрения общественности и соблюдения принципа господства права. Соответственно, при составлении руководства было решено уделить первоочередное внимание именно вопросам судебного делопроизводства.

Г. Структура

В Разделе II объясняется, почему информационные системы, используемые в судопроизводстве, столь важны для демократического общества. В главе описана важная роль, которую играют

информационные системы в отправлении правосудия и обеспечении принципа господства права, а также неизбежные недостатки, связанные с их отсутствием. Материал главы поможет сотрудникам, занимающимся вопросами главенства права, объяснить руководящим работникам национальных судебных органов непосредственную связь между совершенствованием судебного делопроизводства и укреплением законности в целом.

В Разделе III описаны шесть функций системы судебного делопроизводства и указано, как подобные каждая из этих функций помогает совершенствовать общий процесс отправления правосудия.

В Разделе IV изложены рекомендации, касающиеся порядка рассмотрения и оценки заявок об оказании помощи в организации системы судебного делопроизводства. Особое внимание уделено вопросу о целесообразности автоматизации делопроизводства в конкретных условиях. В разделе также подчеркивается необходимость учитывать одноразовые (начальные) и текущие затраты, связанные с совершенствованием подобных систем.

В Разделе V описываются подходы к планированию и проведению проектов по совершенствованию систем делопроизводства в суде. Поскольку для реализации таких проектов, как правило, необходима помощь внешних специалистов, в разделе определены основные направления их работы.

В Разделе VI перечислены ключевые факторы, способствующие успешной реализации проектов по автоматизации делопроизводства в суде, определены стратегии и принципиальные подходы, обеспечивающие успех таких проектов

Компонент	Тип информации	Назначение информации
Судебное делопроизводство	Сведения об отдельных судебных делах на различных этапах их рассмотрения.	Дать судьям полную информацию об интересующих их делах, помочь в принятии решений и в контроле за их рассмотрением. Предоставить, по мере необходимости, статистическую и иную информацию, составить календарный график движения дел, выдать нужные типовые формы и извещения, вести перечни судебных постановлений и других материалов, связанные с делами.
Правовое обоснование	Своды законов, решения судов, данные юридической науки.	Предоставить судьям и их референтам доступ к компьютерным данным или текстам, содержащим правовую информацию и сведения о судебных решениях с целью повышения качества и последовательности в принятии судебных решений.
Административная поддержка	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ассигнования и бюджет. ▪ Учёт расходов и кредиторские счета. ▪ Учёт доходов и дебиторские счета. ▪ Информация о заработной плате, налогах и пр. ▪ Кадровая информация. 	Обеспечить работу административного аппарата суда (если таковой имеется). Многие суды стремятся иметь собственный административный аппарат как гарантию своей независимости, но, к сожалению, пока далеко не всем удалось этого достичь. В то же время, большинство судов имеют те или иные доходы, например, в виде судебных пошлин, и в любом случае вынуждены вести бухгалтерский учет подобных поступлений.

II. Роль информационных систем судопроизводства в демократическом обществе

В разных странах действуют разные правовые и судебные системы, но большинство из них основаны на общих основополагающих принципах, к которым можно отнести господство права, независимость судебной власти, соблюдение профессиональной этики внутри судебной системы, право доступа к судебной защите, открытость системы правосудия, последовательная защита процессуальных и материальных прав, и, наконец, равенство всех перед законом. В любой правовой системе суд является (или должен являться) конечной инстанцией, обеспечивающей правовые нормы и защиту прав человека от действий дискреционной власти. В демократическом обществе судебная власть, в конечном счете, несёт ответственность перед обществом за профессионализм, справедливость и открытость работы судебных органов и за эффективное и экономное расходование государственных средств в осуществлении судами своих полномочий.

Компьютерные технологии и обеспечение широкого доступа к материалам суда. Учитывая, что в условиях демократии судебная власть, в конечном счете, подотчетна обществу, информация, связанная с работой судебных органов, должна быть доступна широкой общественности. В наши дни новейшие информационные технологии, как никогда ранее, создают все необходимые предпосылки для того, чтобы такая информация стала доступной для всех желающих. Во многих странах мира судебные органы все шире практикуют создание собственных сайтов в интернете, на которых в доступной форме представлена информация об их работе, графики, сведения

о персонале, списки дел, назначенных к слушанию. Информация о работе судов, которую сегодня можно получить дома с помощью персонального компьютера, с специальных компьютерных терминалов в судах и других общественных учреждениях, обеспечивает полную открытость судопроизводства и даёт возможность заинтересованным лицам получить доступ к интересующим их сведениям. Простые в обращении и информативные сайты внушают гражданам чувство уверенности в судебной системе и помогают лучше понять специфику работы судов. Одновременно, информационные технологии способствуют повышению эффективности в организации работы судов и более экономному расходованию имеющихся в их распоряжении средств.

Не располагая открытой и надежной информацией о делопроизводстве и о решениях судебных органов, трудно определить, насколько работа судов соответствует демократическим принципам. Информация позволяет судебным органам в полной мере претворять на практике принцип господства права, оценивать насколько их работа соответствует критериям справедливости и служит интересам общества. С другой стороны, открытая и доступная информация позволяет общественности увидеть сильные и слабые стороны в работе судов. Без такой информации общество теряет веру в объективность судебных органов и их представителей, без чего невозможен процесс демократических реформ.

Поэтому, оценивая систему судебного делопроизводства с позиций поступательного демократического развития, следует рассматривать её как фундамент судебной системы. Судебное делопроизводство – не просто порядок организации работы судов, не зависимый от других компонентов судопроизводства. Судебное делопроизводство играет важнейшую роль в отправлении правосудия, защите прав человека, обеспечении свойственной демократическим институтам открытости, а также профессиональности судебной системы. Ниже приведены примеры того, как

хорошо организованная система судебного делопроизводства способствует укреплению господства права и совершенствованию правосудия.

Обеспечение полноты материалов судебных дел. Система судебного делопроизводства позволяет осуществлять первичный контроль над ходом судебного разбирательства, благодаря документированию судебных действий и решений в виде полной подборки материалов дела. «Стандарты работы судов первой инстанции»¹, широко применяемые в американских судах, подтверждают наличие тесной связи между системой судебного делопроизводства и архивным делом и показывают, как обе эти системы влияют на такие принципиальные характеристики работы судов, как открытость, справедливость и подотчетность.

Поиск материалов судебных дел. Поскольку факты, содержащиеся в материалах судебных дел, могут иметь юридические последствия (определять права и обязанности) для нескольких последующих поколений, хранение подобных материалов приобретает огромное значение. Местонахождение материалов должно быть четко определено, независимо от того, находится дело на стадии слушания или сдано на хранение в архив. Неаккуратность, нечеткость в работе, потеря материалов дел или задержка в их выдаче свидетельствуют о серьезных недостатках в профессионализме судебных органов, и подрывает весь судебный процесс.

Укрепление правосудия: предотвращение уничтожения и сокрытия материалов дел. Эта проблема особенно характерна для коррумпированных органов правосудия. В странах, в которых используются методы

¹ Изданные в 1990 г., эти стандарты были разработаны Национальным центром судов штатов под руководством комиссии в составе известных судей, судебных администраторов и ученых-юристов. Проект осуществлялся при финансовой поддержке Отдела юридической помощи министерства юстиции США.

судебного делопроизводства, не соответствующие современным требованиям отсутствует основа для подотчетности судов, что подрывает судебную систему в целом. Хорошо организованная система судебного делопроизводства практически исключает случаи сокрытия материалов дела или избежания ответственности за такие действия. Судебным делам присваиваются индивидуальные номера, выделяется определенное место в общей системе дел и в реестре дел; они периодически проверяются в процессе судопроизводства. В случае если отмечены факты исчезновения материалов, определяется лицо, несущее за это ответственность. Если частота и характер исчезновения документов дают основания для подозрений в их умышленном сокрытии, проводится расследование для выявления виновных.

Борьба с дискриминацией малоимущих граждан. В некоторых странах в ходе судебного разбирательства широко практикуется подкуп работников судов в целях продвижения дела по соответствующим инстанциям. В результате иски, подаваемые малоимущими гражданами, чаще всего остаются без внимания. В отсутствие эффективной системы судебного делопроизводства подобные факты дискриминации малоимущих граждан остаются не выявленными, или, как минимум, не получают документированного подтверждения. Таким образом, хорошо организованное делопроизводство способствует должному продвижению дела через все стадии судебного процесса и, в случае отсрочки судебного решения, вынуждает искать её причины.

Подтверждение юрисдикции. Рассмотрение дела может быть отложено или даже полностью остановлено просто из-за невозможности соблюдения процессуальных норм, в частности, из-за невозможности уведомить тяжущиеся стороны о принятии дела к рассмотрению. Подобная ситуация особенно опасна в самом начале судебного процесса, поскольку суд не может

подтвердить свою юрисдикцию в отношении тяжущихся сторон². В странах, где судебные системы поражены коррупцией, случаи неуведомления сторон встречаются довольно часто и приводят в результате к полному отказу от рассмотрения дела, что по сути является вопиющей несправедливостью по отношению к людям, обратившимся в суд. Должным образом организованная система судебного делопроизводства помогает:

- а) выявлять случаи, когда стороны по делу не были уведомлены о том или ином судебном решении,
- б) регистрировать число возвратов судебных повесток ввиду невозможности определения местонахождения стороны, а также типы дел, для которых наиболее характерны подобные эпизоды;
- в) при наличии злоупотреблений, выявлять виновных.

Защита законных прав сторон. Полнота и отсутствие ошибок в документах – необходимое требование к делопроизводству на всех стадиях судебного процесса.

События и документы должны регистрироваться, а соответствующие материалы приобщаться к делу. Утеря, внесение изменений в документы и неправильная архивация материалов, могут иметь серьезные последствия для законных прав сторон. Например, утеря материалов уголовного дела может привести к тому, что подозреваемому придется провести в заключении более продолжительное время, а нарушитель сможет избежать, по крайней мере в течение какого-то времени, как вынесения приговора, так и наказания. В гражданских делах потеря материалов дела может привести к подрыву основных прав граждан, например, права собственности на

² Для вызова сторон суд должен быть наделен юрисдикцией (правом) в отношении личной и предметной подсудности в связи с поданным иском. Физическое или юридическое лицо, обратившееся с иском, автоматически принимает юрисдикцию судебного органа, в который оно обращается. В отношении других сторон суд подтверждает свою юрисдикцию, направив им повестку, обязывающую их участвовать в рассмотрении дела, и уведомление о существовании жалобы и требований истца.

землю. Невозможность быстро найти документы, необходимые для проведения срочных судебных решений, может лишить судебной защиты лиц, которым подобная защита крайне необходима, например, детям, подвергающимся актам насилия. Судья не может защищать права сторон, если он не полностью осведомлен о том, как и при каких обстоятельствах эти права были нарушены. Эффективная система делопроизводства помогает контролировать общее движение дел, устанавливать взаимосвязь между ними и не допускать промедления в процессе судопроизводства, защищая тем самым интересы лиц, обратившихся в суд.

Обеспечение условий для пересмотра дела в апелляционном порядке. Главная задача судьи состоит в том, чтобы вынести справедливое решение в полном соответствии с законом. Материалы судебного дела позволяют определить, насколько успешно судья справился с этой задачей. Они служат основой для пересмотра дела в порядке апелляции и исправления возможных ошибок, допущенных в суде первой инстанции. Неполная, неясная и недостоверная информация осложняет процесс апелляционного рассмотрения. Порядок делопроизводства должен обеспечивать полноту и всесторонность информации, необходимой для процедуры пересмотра дела в более высокой инстанции.

Обязательность исполнения судебных решений. Судебные слушания, как правило, завершаются судебным приказом или решением суда. Далее начинается процесс их исполнения. Наиболее распространенная проблема в некоторых судах – это неспособность или нежелание судебных органов обеспечить исполнение собственных решений. В отдельных случаях обязательное исполнение решений выходит за рамки полномочий судебного органа, но чаще всего это не так. В тех случаях, когда исполнение судебных решений входит в компетенцию суда, система судебного делопроизводства позволяет проследить и получить документальное подтверждение об

исполнении решения, уплате штрафа или принятии соответствующих уголовных санкций.

Обеспечение открытости и подотчетности.

Должным образом организованная система делопроизводства позволяет судьям и сторонним наблюдателям проследить насколько эффективно организовано судопроизводство в суде. Например, определить, кто из судей работает слишком медленно, что может свидетельствовать о необходимости привлечения дополнительных ресурсов или изменения порядка работы. Система делопроизводства также может оказаться полезной при проверке сомнительных судебных решений, которые могут свидетельствовать о предвзятом отношении судьи к отдельному лицу или группе лиц. Выявление подобных случаев позволяет снизить часто неоправданное общественное недоверие к судебным органам, вызванное тем, что суды якобы служат лишь интересам определенных общественных слоев и групп населения и не следуют принципу господства права в отношении всех граждан. Несмотря на то, что судебные органы, как правило, не привыкли к пристальному вниманию со стороны общественности, суды, стремящиеся к подлинному профессионализму используют информацию, собранную в рамках системы делопроизводства для оценки собственной работы и укрепления доверия общественности.

Совершенно очевидно, что должным образом организованное делопроизводство имеет большее влияние на укрепление принципа господства права, чем простое (хотя и тоже важное) организационное обеспечение деятельности судов, функции которого весьма ограничены. Поэтому сотрудники, занимающиеся вопросами господства права, должны привлекать руководителей судебных органов к оценке проектов программ совершенствования систем судебного делопроизводства, постановке соответствующих целей и задач и их оценке в контексте более широких программ по укреплению принципа господства права в целом.

III. Функции систем судебного делопроизводства

В основе системы судебного делопроизводства лежит совокупность судебных документов, отражающих движение дел в суде. Суды могут различаться по юрисдикции, сложности внутренней структуры, числу и объему рассматриваемых дел или количеству подразделений, но к системам делопроизводства во всех судах применяются одни и те же требования и с их помощью решают одни и те же задачи. Поэтому системы делопроизводства разных судов можно сравнивать на основе общих критериев.

В данном разделе рассказывается о шести функциях системы судебного делопроизводства: (а) контроль за документооборотом; (б) контроль за регистрацией судебных дел; (в) оформление документов и пополнение дел; (г) составление графика слушаний, (д) контроль за окончательным оформлением и хранением материалов дела; (е) отчёты. Перечисленные функции имеют свои особенности в зависимости от типа дел – гражданских или уголовных, а также от того, в какой правовой системе они применяются – гражданского или общего права. Системы делопроизводства, вне зависимости от уровня их автоматизации, помогают не только избегать, но и выявлять многие недостатки действующей системы, включая:

- низкое качество баз данных;
- отсутствие стандартных форм, процедур и чётких требований к подлежащей сбору информации;
- недостаточный контроль за материалами дел и недостаточные меры, обеспечивающие их сохранность;

- применение устаревших или дублирующих процессуальных норм и правил;
- невозможность сбора судебной статистики или надежность имеющейся статистической информации.

А. Контроль за документооборотом

Системы делопроизводства и каждая стадия продвижения дела характеризуются определенным набором документов, которые могут быть подготовлены с применением или без применения средств автоматизации. Например, судебное дело возбуждается с предъявления документа, в котором излагается обвинение в совершении преступления или просьба о предоставлении гражданско-правовой судебной защиты, и заканчивается оглашением письменного документа, в котором излагается судебное решение или приговор. На стадиях судебного разбирательства между возбуждением и разрешением дела также происходит постоянный документооборот, в ходе которого к делу приобщаются новые материалы. Некоторые из них готовятся внутри судебного органа (судебные повестки и уведомления сторонам, график судебных слушаний, решения суда), другие готовятся вне судебного органа, как правило, адвокатами сторон. Все документы, независимо от источника поступления, вводятся в систему делопроизводства.

Контроль над оформлением документов состоит в том, чтобы обеспечить полноту содержания и стандартное оформление представляемой информации. Например, если документ, представленный адвокатом, не соответствует стандартной форме или подготовлен без учета общепринятых требований, то в нём могут быть упущены какие-либо важные сведения, и работникам суда придется дополнительно изучить его, чтобы решить, как оформить и приобщить к делу такой документ. Подобные ситуации часто приводят к ошибкам и потере времени.

Типовые формы документов, как правило, предписываются судебным органом

и указываются в правилах судопроизводства. Одни и те же стандартные формы документов часто используются судами в пределах одного региона, области и страны в целом, но стандарты могут быть и различными для разных судов и могут устанавливаться отдельными судебными органами.

Обычно процессуальные требования различных судов в стране или регионе достаточно близки, поэтому содержание форм в большой степени схоже, хотя их оформление может быть различным. Основная трудность, с которой сталкиваются многие судебные органы, отличающиеся недостаточно развитой системой делопроизводства, заключается в отсутствии должного контроля за разработкой единых типовых форм, предназначенных для использования всеми работниками данного судебного учреждения, судебных органов региона или страны в целом. Отсутствие общих требований к содержанию и форме документов подрывает единство информационной базы судопроизводства. Это не только ограничивает возможности ручной обработки документов, но и препятствует автоматизации делопроизводства.

Характеристики эффективной системы контроля над использованием типовых форм в судебном делопроизводстве

- Категории и элементы представляемой информации чётко определены.
- Во всей информационной базе судебного органа используются одни и те же категории данных и их элементы.
- Элементы данных сопоставимы с соответствующими элементами информационных баз, используемых в полиции, прокуратуре и других ведомствах.
- Система обеспечивает должный контроль качества, полноты и стандарта документации, поступающей в судебный орган и подготовленной внутри судебного органа.

Б. Контроль за регистрацией материалов судебных дел

Процедура контроля за регистрацией материалов судебных дел включает пять элементов: (1) идентификация; (2) регистрация; (3) индексация; (4) оформление папки для материалов дела; (5) размещение папки с делом в общей картотеке дел.

1. Идентификация дела

Практика и особенности судопроизводства в каждом конкретном суде определяет методы контроля за материалами судебных дел. По возбуждении судебного дела ему присваивается регистрационный номер. Судебный орган может использовать различные системы нумерации для уголовных, гражданских дел и дел несовершеннолетних, проводя последовательную нумерацию по каждой категории. Как правило, в номере отмечается буквенный индекс, указывающий на категорию дела, и цифровой порядковый индекс за текущий год. Например, номер дела «У-98-201» означает, что это - уголовное дело за № 201, возбужденное в 1998 г. Если региональная система судопроизводства предусматривает применение отдельной нумерации для каждого из судов, в номер дела дополнительно включается индекс, указывающий на конкретный судебный орган. Без такого индекса при передаче дел из одного судебного органа в другой дела могут затеряться. Кроме того, отсутствие такого индекса может помешать сбору информации, необходимой для проведения сравнительного анализа работы отдельных судов³.

³ Присвоение делу номера и его индексация связаны с определенными трудностями при наличии параллельных судебных дел и большого числа сторон. Поэтому при идентификации судебных дел может потребоваться применение перекрестных ссылок на параллельные дела, связанные с тем же инцидентом.

2. Регистрация дела

Реестр судебных дел содержит хронологические сведения о всех судебных делах и приобщенных к ним материалах. После идентификации судебного дела заместитель секретаря или заместитель регистратора суда регистрируют новое судебное дело с указанием его номера, даты возбуждения дела и имен участвующих в деле сторон. Для гражданских и уголовных дел, как правило, имеются отдельные реестры. Книжки-реестры хранятся в суде. Как указано в Разделе В ниже по тексту, четкое ведение реестров и своевременное обновление представленной в них информации имеют большое значение для быстрого продвижения дела.

3. Индексация судебных дел

Судебные дела также должны быть проиндексированы в алфавитном порядке по именам всех участвующих сторон. Многие запросы в суды поступают со ссылкой на имя одной или нескольких сторон, поэтому классификация дел только по хронологическому принципу, предусмотренному в реестре, недостаточна. Индексация дел проводится в алфавитном порядке с использованием перекрестных ссылок между именами сторон и номерами судебных дел. В судах, в которых практикуется поручение дел конкретным работникам, в индексе также указывается имя работника. В отличие от реестра, при индексации судебных дел хронологический порядок событий, касающихся данного дела, не отмечается. Новые сведения вносятся только в случае добавления или исключения сторон, участвующих в деле.

4. Оформление папки для материалов дела

В процессе идентификации и регистрации судебного дела формируется папка по делу, в которую подшиваются имеющиеся документы, а также материалы, которые могут появиться в будущем. На папке указываются все данные, присвоенные делу при индексации, а также имена сторон.

Материалы по разным категориям судебных дел могут храниться в папках разного цвета. Это поможет работникам суда быстро отличать папки по категориям судебных дел (гражданским, уголовным делам и т.д.). Документы подшиваются в папку, как правило, по мере их поступления. *Поскольку в папке содержатся документы, которые могут потребоваться судье, целостность и сохранность папки исключительно важны для процесса судопроизводства.* Некоторые крупные предметы (напр., предметы, являющиеся вещественными доказательствами) можно хранить отдельно, но они обязательно должны быть помечены с указанием перекрестной ссылки на номер дела и папки. В некоторых судах используются микрофильмы входящих документов, что дает возможность восстановить исходные документы в случае утери папки. Но даже в тех судебных органах, в которых используются электронные носители информации, не все тексты документов можно сохранить полностью в электронном формате. В будущем, по мере развития технологии крупноформатного сканирования, способного обеспечить полное воспроизведение любого текста, эту проблему можно будет решить. Однако следует помнить о том, что никакие новейшие технологии, используемые в делопроизводстве, не могут устранить внутренние недостатки в контроле за ведением судебной документацией.

5. Размещение папки с делом в общей картотеке дел

Папка со всеми входящими документами по делу помещается в общую картотеку дел, подлежащих рассмотрению. Картотека, как правило, представляет собой открытые стеллажи или шкафы, в которых папки размещены в порядке по номерам дел за соответствующий год. Кроме того, папки с делами подразделяются по категориям судебных дел (гражданские, уголовные дела, дела несовершеннолетних). В некоторых судах дела хранятся не централизованно, а у секретарей судов. В системе

делопроизводства должна быть предусмотрена процедура контроля и регистрации выдачи папки с делом по требованию судьи и секретаря суда или по запросу адвоката одной из сторон. Регистрация может вестись на специальных формулярах выдачи материалов по делу, в которых указывается временное местонахождение выданного досье. Во многих судах вместо выданных папок в картотеку помещают временную папку, в которую подшиваются документы, поступившие за время отсутствия основного досье. Это помогает хранить новые документы подшитыми в папки и избежать их случайной потери.

Показатели развитой системы контроля за хранением материалов судебных дел

- Каждому делу присваивается индивидуальный номер.
- В номер дела включается указание на год его принятия к рассмотрению (последовательные номера не используются за несколько лет).
- В индексе указываются перекрестные ссылки на имена всех сторон в деле.
- Материалы дел содержатся в папках или иных подходящих емкостях в виде досье и хранятся в систематизированном виде.
- Все новые материалы своевременно подшиваются.
- Предусмотрен порядок учёта местонахождения папок, временно отсутствующих на месте их постоянного хранения.
- Частота случаев потери или неправильного помещения дел очень низка.

Правильное хранение папок с делами имеет очень большое значение, поскольку отсутствие материалов дела в нужный момент помешает судье продолжить рассмотрение дела и не даст возможности сторонам дела и представителям

общественности ознакомиться с его ходом⁴. В условиях неадекватного контроля папки с делами хранятся бессистемно или выдаются судьям и адвокатам без обязательной регистрации имени и должности лица, получившего их для ознакомления. Часто досье не хранятся на открытых стеллажах или в шкафах, а просто свалены в беспорядке на рабочих столах или на полу. Даже при наличии стеллажей и шкафов папки с делами иногда отсутствуют на предназначенных для них местах или размещены бессистемно. При правильной индексации и нумерации судебных дел найти неправильно помещенное досье и поставить его в нужное место не представляет труда. Некоторые работники судов проводят регулярные проверки картотек, чтобы убедиться в наличии папок.

В. Оформление документов и подшивка новых материалов по делу

В судебной практике нередко случается, что работники суда теряют контроль над делами. Этого можно избежать, обеспечив надежные механизмы текущего контроля за состоянием и продвижением каждого дела. Хотя в большинстве судов регистрируется почти вся информация, необходимая для текущего контроля за состоянием судебных дел, эта работа проводится недостаточно эффективно, так как получаемая информация слишком разрознена и не систематизирована. Чтобы избежать этого, необходима доступная по форме и содержанию хронологическая запись всех событий и документов по каждому делу. Запись должна вестись в форме реестра судебных дел с момента первого акта по делу (подачи гражданского иска или обвинения в совершении преступления). Реестр совершенно необходим для быстрого и

⁴ Досье по некоторым делам несовершеннолетних и семейным разбирательствам могут быть закрыты для всеобщего ознакомления. Другие дела должны быть, как правило, доступны для ознакомления по получении соответствующего обращения и при создании условий, обеспечивающих их сохранность.

справедливого рассмотрения дел и вынесения решений не только потому, что в нем содержится вся информация о состоянии каждого дела, но также в связи с тем, что он помогает своевременно выявить возможные нарушения процессуальных сроков рассмотрения дел.

В судебной практике используются различные формы реестров. В некоторых судах записи ведутся в больших книгах, в которых сведения о каждом деле приводятся отдельной строкой, а идентификационная информация указывается в крайней левой колонке. Заместитель секретаря суда или заместитель регистратора вносят в реестр сведения о всех действиях и поступивших документах по каждому делу в хронологическом порядке. Например, при поступлении в суд ходатайства в реестр вносятся соответствующие данные, а затем в той же строке регистрируются распоряжения суда, связанные с этим ходатайством. Такая форма реестра позволяет регистрировать все события, связанные с данным судебном делом, компактно в одном месте.

В других судах применяются календарные реестры, в которых на отдельной странице регистрируются все действия и входящие документы, приходящиеся на определенную календарную дату. В таком реестре при внесении новой информации о судебных действиях и входящих документах необходимо каждый раз повторно отмечать номер дела и другие идентификационные сведения (имена сторон и судей, ведущих данное дело). Подобная форма реестра не позволяет оперативно установить состояние индивидуальных дел, поскольку приходится сверять каждую страницу и «вручную» отбирать необходимую информацию.

В практике судопроизводства применяются также реестры, в которых вся информация о судебных действиях и входящих документах по каждому делу фиксируется на отдельной странице в хронологическом порядке. На Рис. 1 представлена упрощенная форма регистрации гражданского иска и последующей информации. Как правило,

реестры подобного рода включают более детальные сведения по делу. Например, реестры уголовных дел могут содержать более подробные данные об обвиняемом, чем реестры гражданских дел, включая сведения о мере пресечения. В различных реестрах может использоваться различная терминология.

Подобная форма реестра даёт хронологическую картину рассмотрения дела (конечно, лишь в том случае, если вся информация помещается на одной странице). Однако, в целях обеспечения сохранности судебного реестра, данные обычно заносятся не на отдельные листы, а подшиваются в книгу. Соответственно, после того, как страница реестра, относящаяся к определенному делу, заполнена, запись должна быть продолжена на другой странице в той же или в другой книге-реестре. Таким образом, несмотря на то, что данный метод заполнения реестров лучше по сравнению с календарным методом, он, тем не менее, неудобен для определения состояния рассмотрения дела. Поэтому для выяснения деталей дела иногда приходится обращаться за помощью к судебным клеркам, которые ведут судебные дела, поскольку только они знают, где находятся соответствующие реестровые книги.

Для того чтобы обеспечить доступность информации о состоянии нужного дела, сведения о судебных действиях и входящих документах иногда регистрируются непосредственно в папке с материалами по делу, как правило, на отдельном листе, прикрепленном к внутренней стороне обложки, или на формуляре, отпечатанном на обложке досье. Благодаря этому обеспечивается полный обзор всей информации, включая ходатайства, объяснения ответчика по иску, служебные записки, приказы суда и т.д., позволяющие судье быстро сопоставить имеющиеся документы, выделить сведения, по которым могут возникнуть вопросы и понять содержание дела в целом. Включение реестровой информации непосредственно в папку имеет смысл в условиях хорошо организованной системы хранения,

Рис. 1. Реестр.

Дело: «Джоунз против Смита»		
Номер дела: Г-98-666		
Истец (истцы) Адрес, номер телефона		
_____	_____	_____
_____	_____	_____
Ответчик (ответчики) Адрес, номер телефона		
_____	_____	_____
_____	_____	_____
Адвокаты со стороны истца		Адвокаты со стороны ответчика
_____	_____	_____
Действия по делу		
Дата	Судебное действие	
_____	Подача иска	
_____	Ответ на подачу иска	
_____	Обмен состязательными бумагами	

Судебные решения		
Решения и приказы суда	Судья	Дата
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Характеристики эффективной системы оформления документов и пополнения дел

- По каждому судебному делу ведется реестровая запись всех судебных действий и поступивших по делу документов. К книгам-реестрам обеспечен постоянный доступ.
- Реестровые записи содержат точную информацию и своевременно дополняются.

своевременном пополнении материалов дел новой информацией, а также, если судьи немедленно возвращают папки с материалами по делу после использования их в своей работе.

Независимо от формы реестра, основное внимание следует уделять точности информации и своевременности ее внесения. Как при ручной, так и при автоматизированной обработке информации любое опоздание с внесением в реестры новых сведений о судебных действиях и поступивших документах, неточности и пропуски в записях могут явиться причиной ошибочных действий со стороны судьи,

адвоката или судебного клерка. Как правило, все необходимые записи вносятся в реестр в течение 24 часов после совершения судебного действия или поступления нового документа.

Г. Составление графика рассмотрения дел

В целях должного продвижения дел судебные органы должны располагать надёжной системой составления графика слушаний. Составление графика слушаний занимает центральное место в судебном делопроизводстве. В некоторых странах составление графика судебных слушаний традиционно относится к прерогативе адвокатов, которые при необходимости советуются с судьями. Однако по мере развития судебных реформ органы правосудия отказываются от этой практики. Поэтому в настоящее время обязанности по движению дела чаще всего относятся к компетенции судей и судебных администраторов. Судебные дела отличаются по степени сложности, что влияет на продолжительность их рассмотрения. В некоторых судах принято различать дела высокой, средней и низкой степени сложности и соответствующим образом планировать их рассмотрение. В судах США такой подход называется дифференцированным делопроизводством. Он свидетельствует о стремлении судебных органов к эффективному использованию имеющихся ресурсов.

Независимо от уровня развития делопроизводства, все суды должны планировать свою работу и сообщать о своих планах заинтересованные стороны (в основном это касается судебных заседаний). В судебных системах, базирующихся на принципах гражданского права, проводится, как правило, меньше слушаний, чем в англо-американской системе прецедентного права, так как первые в большей степени полагаются на правовые документы и в меньшей - на устные заявления и аргументацию сторон. Однако и судопроизводство, основанное на принципах гражданского права, также нуждается в планировании. Недостаточно напряжённый

график слушаний ведёт к нерациональному использованию ресурсов и нарушению процессуальных сроков рассмотрения дел. Слишком напряжённый график приводит к тому, что дела приходится переносить, а также к другим проблемам. Собственные недостатки планирования могут усугубляться внешними обстоятельствами: независимостью адвокатов, потерей материалов по делу, неявкой участников на слушание, направлением ошибочных судебных уведомлений и т.д. Всё это в результате приводит к значительным нарушениям процессуальных сроков рассмотрения дел.

В судах США план работы, т.е. список судебных дел к слушанию (см. Рис. 2), обычно называют «графиком судебных заседаний». Ежедневный график судебных заседаний оформляется и рассматривается в качестве официального плана работы суда на ближайший срок. Иногда судьи дают ссылки на график слушаний в своих решениях и судебных приказах по судебным делам, перечисленным в графике, отмечая соответствующую информацию в реестре судебных дел. Но чаще судебные приказы регистрируются в форме отдельного документа и подшиваются в папку после внесения соответствующей записи в реестр судебных дел.

Кроме времени и дат рассмотрения дел в графике отмечается назначение судей и распределение залов заседаний суда. Процедура назначения судей имеет большое значение для обеспечения справедливости в работе судов. Назначение должно носить случайный характер, чтобы избежать попыток со стороны участников процесса «назначить» нужного им судью. «Ярмарка судей» особенно опасна и способна подорвать доверие общества и справедливость судов в странах, в которых судебные органы поражены коррупцией. В англо-американской судебной системе, основанной на прецедентном праве, судья назначается только после официальной констатации наличия правового спора (например, после получения ответа от лица, в отношении которого выдвинуто обвинение или предъявлен иск). Более того, в некоторых

Рис. 2. Список судебных дел к слушанию.

**График слушаний гражданских дел
Дата: 3 мая**

Зал заседаний: № 5 Судья: Крейн
Время проведения: утреннее заседание (с 9.00 до 12.00)

<u>Дело</u>	<u>Время</u>	<u>Судебная процедура</u>	<u>Судебная процедура</u>
Г-98-10 Эймс против Доу	9.00	Ходатайство о прекращении дела	Браун Карр
Г-98-10 Гарсия против Диас	9.30	Ходатайство о принудительном предоставлении сведений	Коррадо Флорес
Г-99-14 Ковски против Долана	9.45	Ходатайство о решении в порядке общего судопроизводства	Демпси Герман

Характеристики эффективной методики составления графика судебных заседаний

- Суд рассматривает дела вплоть до их завершения в соответствии с процессуальными сроками и процедурами, согласованными с защитниками.
- Запланированные слушания не переносятся.
- Наличие эффективной системы уведомления сторон.
- Способствует рациональным затратам времени со стороны судей, адвокатов и сторон дела.

судах США практикуется назначение разных судей на различных стадиях судебного разбирательства, хотя существует точка зрения, что подобный подход отрицательно отражается на делопроизводстве. В судебных системах, основанных на принципах

гражданского права, судьи обычно назначаются в начале рассмотрения дела на весь срок судебного разбирательства.

Д. Контроль за окончательным оформлением и хранением материалов судопроизводства

Завершение судебного дела занимает особое место в процессе судопроизводства. Оно непосредственно влияет на соблюдение процессуальных сроков, контроль за продвижением дела и делопроизводство. По завершении дела решение суда заносится в реестр. Соответствующая запись в дальнейшем фигурирует в качестве информации, которая включается в отчеты о завершённых делах. Та же запись может быть внесена в специальную книгу решений суда. Записи решений суда используются юридическими и финансовыми организациями. Решения по уголовным делам вносятся в соответствующую систему по учету уголовных дел. Даже после завершения производства по делу, в

отношении дела могут потребоваться дальнейшие действия по принудительному исполнению принятых судом решений.

В последней записи судебного реестра содержатся сведения о месте хранения папки с материалами завершённого дела, которая, как правило, хранится под тем же номером, которой был присвоен ей с самого начала. Поэтому при повторном возбуждении судебного дела присвоение ему нового индекса и номера не производится.

После завершения дел соответствующие папки хранятся в судах в течение нескольких лет, а затем передаются на постоянное хранение. Постоянное хранение может производиться как в форме микрофильмов, так и посредством размещения материалов судебных дел в специализированных архивах. Хранение дел в архивах стоит дешевле, но требует больших помещений.

Характеристики эффективной системы окончательного оформления завершённых дел

- Предусмотрена всесторонняя процедура своевременного оформления завершённых дел.
- Имеются условия для хранения и учёта материалов завершённых дел.
- Система обеспечивает доступ к решениям суда и возможность их принудительного исполнения.

Завершение дела связано с большими трудовыми затратами и отвлекает сотрудников судов от работы с текущими судебными делами. Поэтому многие суды не уделяют этому разделу делопроизводства должного внимания. Задержки с завершением делопроизводства по делу могут быть обоснованными (например, в связи с возможностью подачи апелляции в установленные законом сроки). Однако одновременное производство завершённых и незавершённых дел часто приводит к путанице, искажению судебной статистики и отсрочке в оформлении окончательных материалов по делу, которые совершенно необходимы учреждениям, занимающимся

проблемами уголовных преступлений, частным компаниям и другим заинтересованным лицам.

Г. Отчеты для администраторов судопроизводства

В условиях налаженного делопроизводства работники судов умеют пользоваться статистической информацией и организовывать свою работу соответственно ей. Проблема в том, что многие работники судебных органов рассматривают статистику как помеху, а не инструмент, способствующий улучшению делопроизводства. Как правило, статистическая информация собирается централизованно на региональном или национальном уровне и представляется в виде отчетов, которые не могут быть использованы в практической деятельности судов, поскольку фактически устаревают еще до публикации. При этом статистическая информация является не естественным «побочным продуктом» работы судебных органов, а результатом независимой процедуры сбора статистических данных, как правило, с помощью форм, которые «спускаются» в местные суды сверху статистическим отделом высшей региональной или центральной судебной инстанции. Категории статистической информации, предусмотренные в подобных формах, могут удовлетворять потребностям региональных и центральных судебных органов, но не представляют практической ценности для местных судов, которые ведут учёт статистики рассматриваемых дел. Отсутствие полезной судебной статистики не позволяет судам самостоятельно оценивать свою работу и, еще в меньшей степени, ставить перед собой цели и задачи, выполнение которых можно было бы оценить практически. Более того, отсутствие судебной статистики лишает общественность информации о работе судебных органов и, следовательно, достаточных оснований доверять судебной системе.

Хотя должная организация контроля за материалами судебных дел играет ключевую роль в любой эффективной системе делопроизводства, задача этим не ограничивается.

Рис. 3. ОТЧЕТ О ТЕКУЩЕМ СОСТОЯНИИ СРОКОВ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ.

	Уголовные дела	Гражданские дела	Дела по семейным спорам	Всего
Дела, находившиеся на рассмотрении по состоянию на начало отчетного периода.				
Дела, поступившие на рассмотрение в течение отчетного периода.				
Дела, завершённые в течение отчетного периода.				
Дела, находившиеся на рассмотрении на конец отчетного периода.				
Коэффициент рассмотрения дел				

Характеристики развитой системы организационной отчётности

- Отчёты помогают контролю над движением дел.
- Отчёты помогают выявлять тенденции в работе суда, требующие корректировки.
- Отчёты способствуют реформам в судебной системе.

Судьи и общественность должны быть уверены не только в том, что принцип справедливости строго соблюдается при рассмотрении отдельных дел, но и в том, что сама судебная система действует в интересах справедливости. Отдельные системы делопроизводства не обеспечивают информацию, которая позволила бы оценивать эффективность работы судов и способствовала бы более рациональному распределению нагрузки судей. Наиболее совершенные системы, однако, позволяют получить общую картину работы суда на основе данных, почерпнутых из различных судебных дел. Системы делопроизводства, основанные на применении ручной выборки данных (даже самые эффективные из них), связаны со значительной нагрузкой и, как правило, с их помощью трудно собрать информацию, необходимую для подготовки

качественных отчетов о работе судов. Таким образом, составление отчётов, в том числе статистических, представляет собой область делопроизводства, в которой огромная роль должна отводиться автоматизации (которая даст нужный эффект лишь при условии обеспечения точных и надежных данных).

В судебном делопроизводстве существует несколько основных видов отчетов. Один из них – отчет о состоянии сроков рассмотрения дел (рис. 3), по которому можно сделать заключение о соблюдении графика слушаний. Каждый суд должен иметь подобный отчёт в той или иной форме, и обеспечить своевременность и точность данных, на основе которых он составляется. Различные суды могут сделать этот отчёт более или менее детальным, например, включать в него сведения о методе разрешения судебного разбирательства (прекращение дела, урегулирование спора, признание вины, необходимость проведения судебного разбирательства) или иную информацию.

Число завершённых дел должно быть, по крайней мере, не меньше числа дел, поступивших на рассмотрение суда. В противном случае увеличивается число незавершённых дел, что приводит к нарушению процессуальных сроков их рассмотрения.

Ещё один отчет представлен на рисунке 4: это отчет о количестве незавершенных дел, который позволяет выявлять дела с нарушением процессуальных сроков рассмотрения.

Более сложные формы этого отчета содержат информацию, организованную по категориям судебных дел, и помогают выделить те из них, которые должны быть рассмотрены в первую очередь.

Третья форма отчета, имеющая важное значение для управления рассмотрением судебных дел, содержит данные о средних сроках между началом и завершением рассмотрения дел.

Для подготовки этих отчетов требуется компьютерное обеспечение в связи с тем, что ручная обработка такого массива данных может потребовать много времени.

Е. Информирование общественности о работе судов

Системы делопроизводства должны предусматривать возможность информировать общественности о работе судебных органов через интернет или терминалы, установленные в судах и других

общественных учреждениях. Обоюдная польза от подобного обмена информацией по компьютерным каналам более подробно обсуждалась выше в Разделе II. Характер и объем предоставляемой информации может быть различным. Практически все суды размещают на своих сайтах в интернете и на терминалах сведения о судебных делах, которые находятся на стадии рассмотрения. Некоторые суды открывают доступ к полным текстам состязательных документов и выступлений сторон, ходатайств и фактов по рассматриваемым делам, а также к текстам постановлений и решений суда. В то же время большинство судов запрещают открытый доступ к некоторым уголовным делам и делам несовершеннолетних. Разработчики систем судебного делопроизводства должны учитывать требования действующих законов о конфиденциальности в отношении определенных категорий судебных дел, находящихся в юрисдикции судов, для которых разрабатываются подобные системы, и согласовывать эти требования с задачами по широкому информированию общественности о работе судов.

Рис. 4. ОТЧЕТ О НЕЗАВЕРШЕННЫХ СУДЕБНЫХ ДЕЛАХ

Продолжительность рассмотрения	Количество дел	Удельный вес незавершенных судебных дел, %
Менее 7 месяцев		
7-12 месяцев		
1 - 1,5 года		
1,5 - 2 года		
Более 2 лет		

Перечень судебных дел, находящихся на рассмотрении более 2 лет

№ дела	Название дела	Судья, ведущий дело
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

IV. Рассмотрение заявок о содействии в совершенствовании систем судебного делопроизводства

В Разделе III подробно рассмотрены функции развитой системы судебного делопроизводства и показатели эффективности ее отдельных элементов. Во всех странах мира, включая США, лишь немногие суды могут в полной мере реализовать на практике эту модель. Развитие информационных технологий не устраняет потребности в хорошо организованном делопроизводстве. Более того, рациональная и последовательная система «ручного» делопроизводства является необходимой основой для дальнейшего совершенствования и автоматизации. Автоматизация сама по себе не устраняет недостатков «ручной» системы. Можно утверждать, что попытки автоматизации плохо организованного «ручного» делопроизводства равносильна выброшенным на ветер средствам и ресурсам.

В разделе изложены рекомендации для специалистов по вопросам укрепления господства права. В частности описан порядок рассмотрения заявок на оказание содействия в развитии систем делопроизводства, методика анализа перспективности предлагаемых проектов и расчёт соответствующих финансовых затрат. Цель рекомендаций – помочь специалисту ЮСАИД в принятии решения о целесообразности поддержки предлагаемых проектов.

A. Оценка содержания и обоснования заявки на оказание содействия в совершенствовании системы делопроизводства

Заявки на финансирование работ по совершенствованию систем

делопроизводства с использованием методов ручной и электронной обработки информации должны быть хорошо обоснованы. Существует ряд объективных критериев, которые помогают определить целесообразность дальнейшего рассмотрения той или иной заявки. Задача специалистов по проектам укрепления господства права – провести первичный отбор заявок с учетом этих критериев.

1. Документальное обоснование необходимости совершенствования делопроизводства в данном учреждении

Часто заявки, поступающие от руководителей судебных органов и местных спонсорских организаций, ограничиваются изложением информации общего содержания без четкого определения задач, которые предстоит решить в ходе проекта. Как правило, в таких заявках содержится перечень трудностей, с которыми сталкиваются практически все судебные органы, имеющие слабо организованное делопроизводство с ручной обработкой информации (например, нарушение процессуальных сроков рассмотрения дел). Такие заявки не могут служить основой для решения. В заявке должны быть подробно изложены конкретные проблемы и предложены пути их решения в рамках предлагаемого проекта. Например, необходимо указать, с чем конкретно связаны нарушения процессуальных сроков: с неспособностью работников суда контролировать продвижение дел или с процедурами, предусмотренными гражданским кодексом данной страны. Для подготовки заявки рекомендуется привлечь внешних экспертов, которые могут помочь заинтересованным организациям сформулировать задачи и обосновать необходимость финансирования их проекта.

2. Связь предлагаемого проекта с общими задачами программы по укреплению господства права

Бывают случаи, когда задачи проекта изложены ясно, но не имеют прямой связи с

целями программы укрепления господства права. Иными словами, из заявки не ясна связь между совершенствованием системы делопроизводства в данном судебном учреждении и общими задачами реформа судебной системы, такими как защита прав человека, открытость, справедливость и соблюдение норм профессиональной этики в правосудии. Так, иногда в заявках содержатся просьбы о финансировании компьютеров для судей, но конкретно не указывается, каким образом компьютеры смогут помочь в решении вышеперечисленных задач.

3. Полномочия обращаться с заявкой на содействие

Лица и организации, обращающиеся с заявками на содействие в совершенствовании системы делопроизводства, должны быть уполномочены обращаться от имени судебных органов. Для этого очень важно знать особенности судебной системы в стране, откуда поступает заявка. При рассмотрении заявок необходимо знать, какие лица и организации имеют полномочия обращаться за помощью от лица судов, какие учреждения правоохранительной системы являются инициаторами реформ⁵, а также требуется ли для реализации проекта разрешение органов власти вне судебной системы.

4. Обоснованность объёма проектных работ

Объём предлагаемых работ по проекту может быть слишком широк (т.е. совершенно очевидно нереален) или, напротив, настолько узок или нетипичен, что реально не будет иметь существенного значения с точки зрения общих задач судебной реформы.

⁵ Во многих странах вопросы совершенствования контроля в продвижении дел и судебной статистики находятся в ведении органов прокурорского надзора, поскольку традиционно последние наделены более широкими полномочиями по сравнению с судами. В таких случаях суды реализуют указания органов прокуратуры по совершенствованию судебного делопроизводства и статистики.

Например, проект может охватывать все направления работы суда или ограничиваться только одним направлением (например, уголовным судопроизводством), касаться всех судов в регионе и в стране в целом или только одного территориального судебного органа. Оборот рассматриваемых дел может, в определенной степени, указывать на то, сколько работников правосудия получают пользу от реформы системы делопроизводства и насколько целесообразна автоматизация в рамках предлагаемого проекта (чем больше объём, тем больше оснований для автоматизации).

Б. Оценка текущего состояния делопроизводства и ситуации в целом

Прежде, чем решить вопрос о финансировании проектов, по всем заявкам, прошедшим первичный отбор, проводится комплексная оценка текущего состояния дел в учреждениях-заявителях. Эта задача преследует две взаимосвязанные цели. Первая – это объективный анализ внешних условий, в которых будет действовать новая система делопроизводства. Вторая – это убедиться в том, что действующая система делопроизводства нуждается в значительном улучшении и, если это так, определить характер необходимых изменений. Если просьба заключается только в том, чтобы усовершенствовать действующую систему без ее автоматизации, то предварительный анализ достаточно прост. Если же просьба предусматривает автоматизацию, то понадобится рассмотреть два важных вопроса. Во-первых, насколько серьезны недостатки действующей (не автоматизированной) системы делопроизводства и потребуются ли устранить эти недостатки, прежде чем перейти к автоматизации. Автоматизация несовершенных систем ручной обработки информации не устраняет, а лишь «автоматизирует» их недостатки, повышает уровень затрат и способствует созданию ложного впечатления о том, что система «усовершенствована». Во-вторых, насколько автоматизация будет способствовать

решению конкретных проблем данной системы делопроизводства.

Как правило, работа по анализу текущего состояния системы делопроизводства проводится внешним экспертом, приглашенным на контрактной основе. Поскольку эффективная система делопроизводства должна удовлетворять служебным потребностям не только руководителей судебных органов, но и судей, и административного персонала, а также интересам и запросам граждан, очень важно, чтобы выяснить и учесть мнения и интересы всех заинтересованных сторон. Эта работа включает три главные задачи.

1. Задача 1

Собрать все действующие законодательные акты, нормативы, методические материалы, формы и отчеты, а также сведения о возможностях персонала и об организационной структуре судебного органа. Не следует ограничиваться сбором лишь судебной информации. Необходимо также собрать методические материалы, руководства и формы, которыми пользуются другие работники суда, в частности, бухгалтерская служба и отдел кадров. В результате у эксперта формируется полное представление об условиях, в которых работает данный суд, о возможностях, которые они открывают, и о трудностях, связанных с кадрами, организационной структурой суда и внутренними организационными связями, законодательной и процессуальной базами и общей функциональной зрелостью.

2. Задача 2

Эксперту следует ознакомиться на практике с порядком судопроизводства в данном учреждении, провести беседы с судьями и работниками других категорий и уровней, чтобы выяснить существующие трудности, потребности и убедиться в заинтересованности работников в проекте и их готовности к будущим переменам.

3. Задача 3

Проанализировать полученную информацию и дать оценку деятельности суда не только с позиций судопроизводства, но и с точки зрения состояния и функциональной зрелости судебного органа в целом, поскольку только зрелый в функциональном плане судебный орган способен воспринять и должным образом использовать планируемые изменения. В некоторых случаях организационным и технологическим изменениям должны предшествовать создание или укрепление его внутренних структур. Анализ подобных структур может занять много времени, иногда месяцы в случае сложных и крупных структур, а также, в отсутствие необходимой информация. Однако в других случаях такой анализ может быть проведен в сравнительно короткие сроки. В любом случае эта работа важна и необходима. Анализ, проведенный поспешно, на недостаточном объеме информации, может привести к ошибочным решениям о целесообразности финансирования и том, как наилучшим образом использовать выделенные средства.

В ходе анализа эксперту необходимо принять во внимание следующие вопросы:

а) Соответствует ли входящая судебная информация установленным стандартам, достаточно ли хорошо она оформлена, достаточно ли обоснована юридически, отвечает потребностям лиц, использующих её в своей работе?

Эксперт обязан выяснить, насколько система контроля над оформлением входящих документов соответствует требованиям, изложенным в Разделе III, насколько используемые формы соответствуют юридическим требованиям, предъявляемым к содержащейся в них информации, насколько они удовлетворяют нужды лиц, работающих с этими документами. Если работники суда считают, что используемые формы неудовлетворительны, необходимо пересмотреть требования к объему и содержанию данных.

б) Какие документы готовятся в суде и насколько их содержание и методы распространения соответствуют требованиям работников суда и внешних пользователей?

К документам, подготовленным в суде, относятся отчеты (перечни судебных дел с указанием сроков их рассмотрения, статистика поступивших на рассмотрение и завершенных дел, иногда - сведения о средних сроках рассмотрения), а также сведения о текущей работе суда (уведомления, направленные сторонам, участвующим в судебном разбирательстве, и адвокатам, предписания, приказы и решения суда). Эксперт должен убедиться в том, что эти документы действительно необходимы в работе суда, что они точны, полны и соответствуют нуждам использующих их лиц. Нужны ли какие-либо ещё документы или все нужные документы уже производятся? Чтобы проделать эту работу, эксперту потребуется определить категории внутренних и внешних пользователей документов и проанализировать движение документации как внутри судебного учреждения, так и за его пределами. Как правило, к внутренним пользователям относятся работники суда, имеющие непосредственный контакт с гражданами, а также административный и управленческий персонал. Внешние пользователи – учреждения, чья деятельность затрагивает вопросы уголовного права, другие суды той же юрисдикции и пр. Особое внимание нужно уделить приказам и решениям суда: порядок их регистрации и обеспечения к ним доступа. В частности, включаются ли судебные записки и судебные решения в письменное производство по делу и, если это так, то каким образом. Предусмотренные законом требования относительно оформления подписи судьи также учитываются при автоматизации. Необходимо также выяснить, направляет ли суд копии своих решений всем заинтересованным лицам, и отражено ли в системе делопроизводства последующее выполнение судебного решения.

в) Позволяет ли метод организации материалов по делу восстановить, при необходимости, последовательность связанных с делом событий?

В Разделе III перечислены характеристики развитой системы контроля за организацией материалов дела. Именно на этих характеристиках эксперт должен сосредоточить свое внимание. Особенно важно определить, собрана ли информация по каждому из дел в одном месте или разбросана по учетным книгам и документам. Последнее может серьезно затруднить автоматизацию.

г) Как организован контроль над архивами, обеспечена ли полнота архивных документов и доступ к ним?

В Разделе III перечислены характеристики оптимальной системы контроля за организацией материалов по делу, пополнением дел новыми документами и завершением производства по судебным делам. В обязанности эксперта входит проверка судебного делопроизводства с учетом этих показателей.

д) Располагает ли судебный орган ресурсами, необходимыми для разработки и использования новой информационной системы?

Модернизация делопроизводства в значительной мере зависит от ресурсов, которыми располагает судебный орган: от уровня профессиональной подготовки персонала, наличия оборудования, помещений и финансирования. Эти факторы также должны стать объектом внимания эксперта. В ходе проведения оценки (как в целях автоматизации, так и в целях совершенствования процесса ручного делопроизводства) эксперт должен изучить следующие вопросы, связанные с обеспечением ресурсами: (1) наличие финансирования, необходимого для поддержки усовершенствованной системы после окончания проекта (особенно, это касается средств, необходимых для обеспечения квалифицированным

персоналом, оборудованием и помещениями); (2) состояние и месторасположение зданий и помещений; (3) управленческая система судебного органа и ее способность осуществить планируемые изменения; (4) текущее использование в делопроизводстве другого технического обеспечения помимо компьютеров (факсы, оборудование для микрофильмирования).

е) Ограничения ресурсов, которые могут помешать модернизации системы делопроизводства.

При оценке проектов по автоматизации и информатизации судебного делопроизводства необходимо учитывать три важных фактора, которые (каждый в отдельности или в различных сочетаниях) могут стать препятствием на пути успешной реализации проектов, а именно (1) опыт использования компьютерных технологий и средств телекоммуникации в соответствующем судебном органе и в организациях, которые имеют непосредственное отношение к данному судебному органу; (2) уровень подготовки технического персонала, который входит в штат судебного органа или предоставляется другими государственными организациями; (3) обеспечение электроэнергией и другими видами коммунальных услуг. Опыт показывает: если этим вопросам не уделить должное внимание во время оценки перспективности проекта, в ходе его реализации могут возникнуть значительные трудности.

ё) Прочие трудности.

Некоторые факторы могут также затруднить внедрение новых технологий, и даже улучшение традиционных методов обработки информации. Эксперт должен определить, можно ли устранить эти факторы, снизить или полностью избежать их влияния. Ниже приводятся примеры таких факторов.

- Ограничения, связанные с действующими законами и процессуальными нормами (например, запрет на передачу

документов по факсу или требования хранить дела, не имеющие серьезного значения для современного судопроизводства).

- Трудности социально-культурного характера, препятствующие любым мерам по модернизации, в частности, переход от традиционной формы документов на бумажных носителях к электронной форме (что вызовет серьезные трудности при обучении персонала).
- Организационные трудности, препятствующие созданию последовательной системы (например, наличие в составе одного судебного органа многих подразделений, действующих в самостоятельном режиме).
- Применение устаревших, неэффективных и дублирующих процедур, твердо укоренившихся в системе судопроизводства, несмотря на явно отрицательные последствия их применения.
- Требования, ограничивающие полномочия судов в модернизации судебного делопроизводства, а также отрицательное отношение органов власти к реформам как таковым.

ж) Судебные сборы и пошлины.

Суды часто взимают штрафы, сборы, плату за поданные в суд заявления, алименты, а также средства, поступающие на доверительные счета, находящиеся в ведении данного судебного органа. Большинство денежных поступлений выплачиваются согласно решениям суда и должны отражаться в судебных делах. Эксперт должен выяснить порядок сбора поступлений, выплаты средств, поступающих на счета суда, процедуры сбора и обработки информации и то, как соответствующие процедуры отражаются в индивидуальных судебных делах.

з) *Целесообразность автоматизации на данном этапе.*

Как правило, автоматизация целесообразна при большой загруженности судов. Только в этом случае использование современных технологий может привести к повышению эффективности деятельности суда. Эксперт должен представить свои рекомендации относительно целесообразности внедрения новых технологий в практику работы соответствующих судов с учетом характера проблем в их делопроизводстве или, напротив, дать предложения о путях улучшения действующей системы с использованием традиционных методов обработки информации. Заключение эксперта должно быть обосновано; необходим предварительный план улучшения действующей системы делопроизводства с использованием компьютерных (или, напротив, традиционных) методов обработки информации. Если проект предусматривает автоматизацию, следует представить несколько вариантов, отличающихся по объему затрат и услуг. Каждый из предлагаемых вариантов должен отражать результаты анализа первоочередных задач, стоящих перед судебным органом, и содержать расчёт затрат и ожидаемых результатов от внедрения системы. В плане, как правило, рассматриваются следующие вопросы:

- использование универсальных вычислительных машин или персональных компьютеров;
- пути финансирования проекта;
- покупка или лизинг оборудования;
- различные варианты поэтапного решения с целью снижения затрат и сложности проекта.

Проект план послужит основой для последующего планирования, которое должно проводиться с участием всех заинтересованных сторон и опыта проектов,

которые более подробно описаны в Разделе V.

V. Расчёт затрат по проектам совершенствования системы судебного делопроизводства

Расходы по проекту (его начальная реализация и последующее обеспечение) занимают центральное место в решении вопроса об удовлетворении заявки на финансирование. В прошлом многие проекты, в особенности, те из них, которые были связаны с внедрением компьютерных технологий, сталкивались с большими трудностями, поскольку изначально не учитывали характер и объем затрат. В результате расходы значительно превышали запланированные цифры, а судебные органы не располагали средствами, необходимыми для последующего использования модернизированных систем. В одном из отчетов о государственных и частных проектах по программному обеспечению⁶ указывалось, что затраты на отмененные проекты составили 81 миллиардов долларов, перерасход средств превысил 59 миллиардов долларов. Лишь каждый шестой проект был завершен в запланированные сроки. Треть проектов были прекращены полностью, целесообразность более половины проектов поставлена под вопрос. Из последних двух групп расходы в среднем были превышены на 189%, сроки выполнения проектов увеличились на 221% и лишь 61% планируемых характеристик получили реальное воплощение. Неправильный расчёт стоимости проекта – основная причина этих неудач.

Поэтому, прежде чем приступить к выполнению проектов, специалисты ЮСАИД, решающие вопрос об удовлетворении заявки, а также руководители местных судебных органов должны строго учитывать финансовые потребности проекта, как на стадии его первичной реализации, так и в будущем. Однако, как правило, указанные специалисты

⁶ The Standish Group, «Хаос», 1995.

не имеют специализированных знаний и опыта, чтобы точно определить объемы проектных затрат. Именно поэтому специалистам, занимающимся вопросами господства права, следует привлекать квалифицированных внешних экспертов. Работая на местах в тесном контакте с представителями заинтересованных организаций, эксперты помогут составить сметы расходов и представить расчеты финансовых потребностей в будущем. Это даст возможность ЮСАИД и местным организациям оценить реальные стоимостные факторы и принять обоснованные решения о целесообразности и путях осуществления проектов.

К основным первоначальным затратам относятся следующие статьи: предварительная оценка организационной структуры судебного органа, подавшего заявку, и его системы делопроизводства; планирование и разработка системы; разработка или приобретение программного и компьютерного обеспечения (для автоматизированных систем); подготовка помещений и установка оборудования (для автоматизированных систем); наем новых сотрудников, обладающих необходимым опытом и навыками, обучение персонала пользованию системой и поддержанию системы в рабочем состоянии в будущем (для автоматизированных систем). Кроме того, могут появиться дополнительные расходы, связанные с пересмотром действующих процедур и правил с тем, чтобы обеспечить все необходимые условия для внедрения новой системы. При внимательном подходе и помощи экспертов расчет первоначальных затрат не повлечет значительных затруднений.

Следует помнить, однако, что реальный размер расходов, связанных разработкой программного обеспечения, недооценивается особенно часто. Если цели проекта недостаточно четко определены и предварительный анализ не содержит исчерпывающих и точных данных о действующем порядке делопроизводства, то разработка программного обеспечения будет затруднена и займет гораздо больше времени, что приведет к увеличению

расходов. Значительную часть затрат, в особенности, на проекты, связанные с автоматизацией судопроизводства и судебного делопроизводства, составляют периодические издержки. Особая роль в определении объема и видов издержек отводится сотрудникам, занимающимся вопросами господства права, и привлекаемым внешним экспертам. Работая в тесном контакте с представителями местного судебного органа, подавшего заявку, специалисты ЮСАИД могут помочь в расчёте затрат и определить, имеются ли у суда финансовые возможности для того, чтобы взять на себя подобные затраты. Периодические издержки включают не только затраты на содержание и обновление оборудования, хотя и эти расходы весьма значительны. Сюда входят также следующие статьи расходов: замена увольняющегося технического персонала (который, как правило, предпочитает работать в частном секторе, где выше заработная плата), подготовка прочего вспомогательного персонала, модернизация системы делопроизводства по мере изменения информационных потребностей, дальнейшая отработка программного обеспечения и стандартных форм, переподготовка персонала в связи с последующей модернизацией и т.д. Процесс модернизации происходит непрерывно и требует регулярного финансирования. Любая информационная система находится в развитии. Недостаточное финансирование и нежелание руководителей выделять средства на эти цели – основная причина неудачи многих проектов, которые предпринимались в прошлом. Основной урок, вынесенный из аналогичных проектов: прежде чем начинать проект, необходимо четко определить периодические затраты и возможности их оплаты.

V. Планирование и реализация проектов по совершенствованию систем судебного делопроизводства

Руководствуясь рекомендациями эксперта, сотрудник ЮСАИД может принять следующие решения: 1) модернизировать существующую систему либо просто в целях её совершенствования, либо в качестве переходного этапа к её последующей автоматизации; 2) автоматизировать действующую систему. В данном разделе содержатся рекомендации, касающиеся вопросов планирования и реализации этих двух видов проектов и привлечения эксперта сразу после завершения трех этапов, описанных в Разделе IV. В разделе рассматриваются типовой объем проектных работ и процедурные составляющие проекта. В Разделе VI далее рассматриваются важные вопросы, касающиеся стратегий и подходов, которые следует использовать, чтобы обеспечить успешную работу над проектами.

A. Участие всех заинтересованных сторон в разработке плана проектных работ

Очень сложно провести все желаемые изменения в рамках одного проекта. Поэтому основная задача руководителей – определить приоритеты, в частности, для автоматизации. Сотрудник ЮСАИД должен сделать все необходимое, чтобы учесть приоритеты, цели и задачи руководителей судебного органа, а сами руководители активно участвовали в планировании проекта.

Одновременно, в разработке проектов по совершенствованию систем делопроизводства (с использованием как автоматизации, так и традиционных методов обработки информации) не менее важно обеспечить поддержку со стороны работников более низких уровней, которые также должны привлекаться к планированию

проекта. Поэтому в обязанности эксперта, кроме прочих задач, входят контакты и с рядовыми работниками судов. Это позволит избежать планирования по «нисходящей» схеме, в которой приоритет отдаётся требованиям руководителей и политических лидеров за счёт ущемления интересов рядовых судей и других работников судов. Большинство судебных систем можно охарактеризовать скорее как автократические, а не демократические. Решения чаще принимаются в соответствии с указаниями верховного суда или министерства юстиции. Однако коренные организационные изменения могут быть успешно внедрены лишь при активной поддержке не только со стороны руководителей высшего звена, но и рядовых работников судебных органов.

Таким образом, в функции эксперта-консультанта входит решение четырёх задач, связанных с подготовкой рабочего плана, учитывающего интересы и пожелания всех заинтересованных сторон. Решение этих задач позволит уточнить результаты предварительного анализа и доработать их в ходе обсуждения с работниками судов, в особенности, с теми из них, кто занимается текущей работой.

1. Задача 1

Проведение серии совещаний с руководителями высшего звена для подробного обсуждения результатов предварительного анализа и достижения единой точки зрения на характер и содержание предлагаемых изменений. Планируемые изменения должны четко формулироваться в виде конкретных задач. Например,

- обеспечить полные материалы по делу, с помощью которых можно было бы восстановить ход дела и связанные с ним события от самого начала до самого конца;
- обеспечить технические условия для того, чтобы следить за промежуточными этапами рассмотрения дел и контролировать

связанный с ними бумагооборот, а также оперативно выявлять факты нарушения процессуальных сроков и их причины;

- обеспечить технические возможности для эффективной организации и использования материалов дел;
- обеспечить производство отчетов, в которых будут содержаться точные данные о нагрузке суда, ходе рассмотрения дел и выявлении дел, требующих вмешательства; а также отчетов, позволяющих суду эффективно распределять имеющиеся ресурсы;
- повысить качество и полезность информации, поступающей к пользователям, упростить ввод и получение необходимой информации;
- обеспечить данные, необходимые для представления в Верховный суд и в Министерство юстиции.

Конкретизация поставленных задач поможет определить положительные изменения, которые должны быть достигнуты в результате реализации проекта. К числу положительных изменений следует отнести:

- снижение дублирования в работе;
- повышение качества информации;
- повышение доступности информации;
- улучшение координации между подразделениями суда;
- повышение качества статистической и управленческой информации;
- способность решать задачи, которые невозможно было бы решать с использованием традиционных методов обработки информации.

Наиболее значительных изменений можно добиться, если проектом предусмотрена автоматизация функций, которые требуют больших трудовых затрат.

Кроме всего прочего, эксперту следует помнить о правилах субординации, т.е. о необходимости заручиться согласием руководства на консультации с работниками оперативного звена (см. задача 2).

2. Задача 2

Эксперт должен организовать совещания с работниками оперативного звена, которые могут оказать существенную помощь в планировании процедурных изменений, так как именно они ведут соответствующие разделы работы. Их участие и содействие имеют очень большое значение для успешной реализации проекта.

3. Задача 3

Результаты совещаний следует отразить в одном документе для последующего официального утверждения руководителями в качестве общего плана работы по совершенствованию системы делопроизводства.

4. Задача 4

После того, как будет утвержден общий план, разрабатывается подробный план реализации проекта. К этой части планирования привлекаются руководители высшего и среднего звена всех заинтересованных организаций. В плане излагаются конкретные требования к компьютерной технике и программному обеспечению (спецификации). Разрабатывая план опытного проекта, следует помнить, что его спецификации могут быть в дальнейшем использованы в качестве образцов в других судебных органах страны. Как минимум, следует попытаться определить общие для большинства судебных учреждений данные и удобный и полезный дизайн стандартных форм. В зависимости от уровня развития компьютерных технологий в стране, следует учесть факторы совместимости компьютерного и программного обеспечения и особенности пользования национальными

и местными телекоммуникационными сетями.

В ходе совещаний (см. задачи 1 и 2) может обнаружиться необходимость сбора дополнительной информации, касающейся, например, процедур возбуждения и завершения судебных дел. Собрать и анализировать подобную информацию эксперт должен в тесном рабочем контакте со сторонами, которые имеют непосредственное отношение к этим документам. Результаты анализа необходимо отразить в документах, упомянутых в разделах Задача 3 и Задача 4.

Б. Совершенствование систем делопроизводства с ручной обработкой информации

ЮСАИД часто привлекает экспертов для анализа проектов, предусматривающих совершенствование систем делопроизводства с использованием ручной обработки информации. Учитывая содержание рабочего плана, который составляется с учетом мнений всех заинтересованных сторон, техническое задание должно включать конкретные оперативные цели (например, обеспечение полных, удобно организованных материалов дела от его начала до самого конца) и задачи, которые поручаются эксперту. В целом, эти задачи должны отражать цель проекта и в то же время включать некоторые вопросы, связанные с проведением подробного анализа функций судебного органа, процедурных правил, обучения персонала, предоставления консультаций, оказания технической помощи и проведения мониторинга после начала работы по проекту.

Эксперт должен помнить о том, что совершенствование традиционных методов обработки информации может стать переходным этапом к автоматизации. Поэтому сотрудник ЮСАИД, определяя объем проектных работ, должен не только уделить внимание устранению недостатков, выявленных в ходе предварительного анализа, но и указать наилучший момент для перехода к автоматизации и, конкретно, рекомендовать исполнителям проекта, как

это можно сделать. Если действующая система делопроизводства не готова к автоматизации, совершенствование традиционных методов остаётся единственным путём повышения её эффективности.

Если эксперт считает, что для автоматизации имеются все условия, он должен также предложить общие пути её осуществления. В Разделе В представлены основные компоненты рабочего плана по автоматизации. Однако от эксперта, работающего над совершенствованием ручной системы делопроизводства, потребуются дополнительная информация, в том числе, по следующим вопросам:

- насколько методы ручной обработки соответствуют действующим правилам и требованиям;
- основные группы пользователей информации и их запросы, включая возможность предоставления доступа к материалам суда через порталы (см. Раздел III, п. Е).;
- качество данных картотек и архивов и возможность их переноса на электронные носители;
- качество используемых форм и других способов подачи информации;
- элементы ручной обработки, которые должны быть автоматизированы в первую очередь;
- различные методы контроля над реализацией проекта.

В. Планирование и внедрение системы делопроизводства с автоматизированной обработкой информации

В данном разделе представлены рекомендации специалистам ЮСАИД о том, как определить объем проектных работ и организовать надзор за работой экспертов. Для успешного надзора за работой экспертов

нет необходимости в глубоком знании современных технологий, *но следует помнить о том, что неудачи проектов автоматизации судебного делопроизводства чаще обусловлены не проблемами с компьютерным и программным обеспечением, а причинами нетехнического характера.* Как следует из приведенных ниже примеров, эти причины достаточны очевидны.

- Распространено мнение, как свидетельствует опыт, совершенно необоснованное, что применение компьютерных технологий - единственный путь к устранению функциональных и организационных недостатков в деятельности органов правосудия. Но компьютеризация сама по себе не поможет устранить нарушения процессуальных сроков рассмотрения дел и помочь в поиске потерянных документов.
- Без предварительного анализа, автоматизация неэффективной системы делопроизводства может привести только к созданию столь же неэффективной автоматизированной системы.
- Слишком крупные проекты, как правило, обречены на неудачу, если им не предшествуют опытные испытания отдельных модулей или всех компонентов программы на базе одного учреждения.
- Чрезмерное увлечение ненужными и дорогостоящими технологическими усовершенствованиями приводит к увеличению затрат и использованию технических новшеств в ущерб практической стороне дела.
- Вопрос о времени, отведенном на осуществление проекта, решается без учета возможного изменения обстоятельств. Как правило, ход работы над проектом редко соответствует намеченным планам в

силу непредвиденных обстоятельств (несовершенства спецификаций, предложенных пользователями, политических и финансовых причин, затрудняющих внедрение новых технологий и т.д.).

- Руководители не учитывают трудности, связанные с реализацией проектов в учреждениях, занятых текущей работой и решением не менее важных текущих задач. Внедрение новых технологий необходимо проводить параллельно с текущей работой судебных органов, при этом перевод документов в электронный формат не должен нарушать порядок и сроки рассмотрения дел.
- Определенные трудности могут возникнуть в связи с невозможностью обеспечить техническую поддержку силами местных специалистов.

Меры, изложенные в Разделе IV, а также планирование проекта с учетом интересов всех заинтересованных сторон, даст возможность избежать этих трудностей.

Реализацию проекта можно разделить на шесть основных этапов: (1) закупки компьютерного оборудования, приобретение и настройка программного обеспечения; (2) общего руководства проектом; (3) подготовки помещений и установка оборудования; (4) обучения персонала; (5) перехода от ручной обработки к автоматизации; (6) эксплуатации новой системы, текущего контроль и поддержки. Перечисленные этапы не всегда проводятся в указанной последовательности. Например, обучение персонала можно проводить до подготовки помещений и установки оборудования. Эксперты должны помочь в определении наиболее употребительной технической терминологии.

Кроме задач, которые указаны в отношении каждого из перечисленных этапов, объем работ должны быть включены опытные испытания, чьи модели в последующем могли бы быть использованы на региональном и общенациональном

уровнях. Небольшие демонстрационные проекты имеют больше шансов на успех по сравнению с крупными проектами, затрагивающими всю систему делопроизводства. Однако, к сожалению, слишком часто работа над проектами заканчивается на стадии опытного испытания, после чего полученные результаты не получают распространения в других органах системы правосудия. Чтобы распространить полученный опыт, важно, чтобы испытания обеспечивали последовательность и преемственность проекта. Например, если дела рассматриваются не в одной, а в нескольких инстанциях (напр., уголовные дела сначала заслушиваются в судах, имеющих ограниченную юрисдикцию, а затем передаются в суды более высокой инстанции) или если в суде рассматриваются несколько категорий дел, то оценка полученных результатов будет связана с определенными трудностями. Эти трудности могут быть вызваны процедурными отличиями в работе судов разной инстанции и категориями рассматриваемых дел (например, дел взрослых и малолетних правонарушителей). Если проект по совершенствованию системы делопроизводства затрагивает только одну стадию рассмотрения дел, например, суды первой инстанции, то могут возникнуть трудности при передаче дел в суды следующей инстанции, в которой используются иные методы обработки информации.

В объем работ необходимо также включить прохождение дел через апелляционные суды первого уровня. В системах судопроизводства, основанных на принципе гражданского права, именно в этих судах разрешаются большинство сложных дел. Во многих странах отсутствует связь между системами управления делами судов первой инстанции и апелляционных судов. Поэтому, если в порядок сбора и обработки информации не включить абсолютно все стадии рассмотрения дела, будет невозможно понять, когда и как оно было завершено.

Очень важно, чтобы все компоненты системы разрабатывались в тесном

сотрудничестве с местными специалистами, а окончательный вариант проекта был рассмотрен с участием всех заинтересованных сторон.

- Проведите испытания системы и внесите необходимые изменения. Обсудите результаты испытаний с персоналом судебного учреждения и сформулируйте окончательные выводы совместно с работниками, отвечающими за проект.
- Разработайте руководство по использованию системы, детальное описание автоматизированных компонентов.
- Дайте оценку работы системы, обсудите результаты оценки с персоналом.

1. Первый этап. Покупка оборудования, приобретение и настройка программного обеспечения

На данном этапе необходимо определить, какую помощь может оказать эксперт в приобретении компьютерного оборудования и программного обеспечения. Например, эксперт может помочь сформулировать функциональные требования, предъявляемые к оборудованию и программному обеспечению, в форме технических спецификаций для включения в заявки, в анализе ответов поставщиков и, в конечном итоге, в заключении договоров с поставщиками. Если эксперт рекомендует запатентованный программный продукт, то его роль в заключении договора и приобретении программного обеспечения незначительна. Однако следует помнить о том, что компьютерные программы могут потребовать доработки с учетом языка, терминологии и процессуальных правил, используемых судебными органами данной страны. Поэтому эксперт должен объяснить, какое программное обеспечение потребуется, как можно провести его доработку, как испытать модифицированные программы и

какие изменения потребуется внести в соответствующие руководства пользователей. Одновременно с этим, специалист ЮСАИД должен убедиться в том, что приобретённая техника и программное обеспечение может успешно поддерживаться силами местных специалистов и совместимо с компьютерными системами, распространёнными в данной стране.

2. *Второй этап. Общее руководство проектом*

Общее руководство проектом начинается со стадии планирования. Особую роль оно приобретает при планировании закупки оборудования, программного обеспечения и установке оборудования. В обязанности эксперта входит составление подробного плана реализации проекта, включая следующие компоненты: (1) подготовку помещений; (2) обучение персонала пользованию новой системой; (3) разработку плана перехода к пользованию новой системой; (4) правила, связанные с введением новой системы в эксплуатацию; (5) участие эксперта в использовании новой системы; (6) разработка общих принципов и правил, которыми следует руководствоваться при пользовании новой системой; (7) обеспечение конфиденциальности хранящейся в системе информации.

3. *Третий этап. Подготовка помещений и установка оборудования*

Трудно предполагать, что помещения, которыми располагают суды, будут в полной мере приспособлены для размещения компьютеризированной системы делопроизводства. Поэтому в объем работ необходимо включить раздел «Подготовка помещений». Минимальные требования к помещениям – наличие надежного электроснабжения, отопления, вентиляции, освещения, соответствующего покрытия полов, систем кондиционирования воздуха, телефонной или иных каналов связи, кабельной проводки к периферическим устройствам (последнее может быть связано

со значительными трудностями в старых строениях и зданиях, построенных по устаревшим проектам). Может также потребоваться снижение уровня радиопомех и проведение противопожарных мероприятий. Так как при установке оборудования и испытании компьютерных программ часто выявляются недостатки в подготовке помещений, в плане работ следует предусмотреть ответственность соответствующих лиц и организаций не только за установку оборудования и оснащения, но и за устранение ошибок в работе системы после ее инсталляции.

4. *Четвертый этап. Обучение персонала*

До сих пор обучение персонала было одним из самых слабых звеньев в работе над проектами. Однако подготовка персонала совершенно необходима, чтобы работники судов поверили в свои силы и отказались от традиционной практики представления материалов судопроизводства на бумажных носителях.

Задача состоит в том, чтобы назначить ответственных за обучение персонала, обратив особое внимание на четыре основных вопроса. Во-первых, кто из работников суда должен пройти обучение и чему им предстоит обучиться? Например, руководители подразделений должны иметь представление о системе в целом и могут выступать в качестве инструкторов. Рядовым сотрудникам требуется знать те разделы работы, за которые они отвечают. Что касается других категорий пользователей (например, судей), то им достаточно ознакомиться с новой системой лишь в общих чертах. Во-вторых, кто должен проводить обучение? Как правило, эта обязанность лежит на эксперте. Но можно привлечь и представителей местных организаций, а также поставщиков оборудования и программного обеспечения, которые имеют опыт работы с подобными системами. Это позволит в будущем заручиться технической поддержкой со стороны местных организаций. Третий вопрос связан с подготовкой инструктивных

материалов по эксплуатации системы и учебных пособий для персонала, которые в дальнейшем могут быть использованы для подготовки новых работников и при проведении перекрестного обучения. И, наконец, следует иметь в виду, что обучение работников судов необходимо провести до внедрения новой (модернизированной) системы делопроизводства, а эксперт должен работать с персоналом в течение определенного времени после ввода системы в эксплуатацию.

5. *Пятый этап. Переход от ручной обработки информации к автоматизации*

День перехода к новой системе является одновременно самой серьезной проверкой качества подготовки перехода к новой системе. Успешный переход зависит от тщательной подготовки данных с бумажных носителей в электронный формат и оперативного и точного ввода информации в базы данных. Порядок проведения этого этапа должен быть подробно описан в плане работы. В техническом задании следует указать обязанности эксперта в период, предшествующий пуску системы, и, в частности, необходимость проведения предварительных испытаний, чтобы избежать сбоев в ее работе в будущем. Кроме того, эксперт должен порекомендовать наиболее целесообразный метод перевода информации с бумажных носителей в электронный формат. Как правило, используются следующие три метода: (1) перевод информации только по новым судебным делам; (2) перевод информации по незавершенным и новым судебным делам; (3) последовательный перевод информации по различным категориям дел (например, сначала по уголовным, а затем по гражданским делам).

6. *Шестой этап. Эксплуатация системы, текущий контроль и поддержка*

Работа эксперта не завершается после установки оборудования и ввода системы в эксплуатацию, поэтому в техническом

задании необходимо предусмотреть присутствие эксперта в течение нескольких месяцев, чтобы решать вопросы, связанные с эксплуатацией, текущим контролем за работой системы и с обеспечением надежной охраны данных системы. Эксперт должен также предложить план обслуживания системы после истечения срока его контракта. Этот план может предусматривать периодическое привлечение эксперта в последующем для оценки эксплуатации и рабочего состояния системы. Кроме того, в обязанности эксперта входит создание условий, необходимых для плавной передачи ответственности за эксплуатацию и поддержку системы персоналу данного судебного органа.

VI. Основные факторы, способствующие успешной автоматизации судебного делопроизводства

Высокий технический уровень анализа действующей системы и правильно составленное техническое задание не гарантируют успешной реализации проекта. Сотрудникам ЮСАИД следует обратить внимание и на некоторые другие аспекты. В данном разделе рассказывается о некоторых таких аспектах.

А. Поддержка проекта и квалификация руководителей

Прежде всего, необходимо определить, насколько данный судебный орган готов к переменам, насколько квалифицировано его руководство и готово ли оно оказывать поддержку работе эксперта. Оптимальные условия для реализации проекта характеризуются следующим:

- **Поддержкой на всех ступенях руководства.** Старшие руководители судебной системы и лица, отвечающие за проведение опытного проекта в данном судебном органе, высказались в пользу проекта и информировали об этом все органы правосудия.
- **Делегирование полномочий.** Руководители высшего звена назначили ответственных за контакты с экспертом и управление работой над проектом.
- **Учет интересов всех заинтересованных сторон.** Руководители судебного органа определили задачи с учетом мнений и интересов всех заинтересованных

сторон относительно направлений работы и конечных целей.

- **Контроль со стороны судебного органа.** Контроль за эксплуатацией системы находится в ведении руководителей судебного органа и не будет передан техническому персоналу. Создан совет, который уполномочен принимать принципиальные решения и осуществлять текущий контроль за проектом.
- **Вклад со стороны непосредственных пользователей системы.** Проведены консультации с пользователями системы, которые дали конкретные рекомендации относительно технических требований к проекту.
- **Создание технической группы.** Руководством судебного органа распределены обязанности между сотрудниками, которые будут работать в контакте с экспертом над решением технических вопросов.

Б. Создание условий для успешных проектов

Создание условий, необходимых для успеха проекта, занимает достаточно много времени. Специалисты по вопросам господства права должны уделить этому серьезное внимание. Результаты планирования, в частности, привлечения всех заинтересованных сторон к реализации проекта, в значительной мере зависят от своевременного решения нижеперечисленных вопросов.

1. Опасения, связанные с проведением проекта

Следует своевременно выявить группы пользователей (как внутри судов, так и вне их), которые выступают в поддержку новой системы и тех, кто будет противиться

переменам. Всегда находятся люди, которые настроены против перемен лишь из страха перед всем новым. При внедрении новых систем делопроизводства такие опасения чаще всего связаны с нежеланием потерять власть и влияние, поэтому к «проблемной» категории пользователей следует в первую очередь отнести секретарей судов и судебных клерков. Владеть информацией – значит обладать властью и влиянием, а в большинстве судов к информации имеют неограниченный доступ только судебные клерки. Изменения в порядке делопроизводства откроют доступ к информации и для других пользователей. Следует провести разъяснительную работу среди судей и судебных клерков и убедить их в том, что перемены необходимы и что новая система не противоречит их интересам, но поможет им в выполнении своих служебных обязанностей. Необходимо открыто обсудить со всеми работниками суда будущие изменения в служебных взаимоотношениях и должностных обязанностях, возможные опасения с их стороны и степень их участия в реорганизации системы.

2. Устранение недостатков в действующей системе до внедрения новой системы

Недостатки действующей системы автоматически переносятся в новую систему, если они не будут заблаговременно выявлены и устранены. Работники судов обычно знают о недостатках действующей системы, и поэтому их обязательно следует привлечь к её предварительному анализу. Лучше всего, если до внедрения новой системы будет изменён действующий порядок делопроизводства в данном суде, т.е. устранены имеющиеся недостатки.

3. Устранение недостатков в управлении

За исключением судов США и Канады, профессиональные менеджеры (судебные администраторы), как правило, к работе в судах не привлекаются. Общий контроль над документооборотом, разработка новых систем и более эффективных процедур, текущий анализ – всё это основные компоненты новой системы делопроизводства, которые выходят за рамки традиционного судебного делопроизводства и, как правило, незнакомы административным работникам судов. Недостаточная подготовка в сфере управления – серьезная опасность на пути к успешному завершению проектов модернизации и автоматизации. При осуществлении проекта необходимо определить ответственность работников судов в сфере менеджмента, избегая при этом неблагоприятной реакции со стороны судей.

4. Формирование единой точки зрения на конечные результаты проекта

Достижение единой точки зрения заинтересованных сторон на конечные результаты можно обеспечить только благодаря точному анализу информационной базы, оборудования, персонала и помещений, т.е. всех компонентов, необходимых для реализации проекта. Результаты анализа могут показать, что предполагаемые изменения слишком кардинальны, что ожидания от реформ безосновательно завышены, и что имеющиеся ресурсы не позволят в будущем поддерживать систему в рабочем состоянии. Если анализ показывает, что масштабы совершенствования системы делопроизводства следует сократить, это необходимо сделать до стадии планирования и реализации проекта. Данное положение еще раз свидетельствует о том, насколько важно учитывать такой фактор, как стоимость проекта (см. Раздел IV).

СЛОВАРИК ТЕРМИНОВ СФЕРЫ СУДЕБНОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

Дела, сданные в архив (archived cases)	Досье завершенных дел, которые после хранения в суде в течение определенного времени передаются на постоянное хранение в архив или микрофильмируются и затем уничтожаются.
Досье (case file)	Папка, в которой содержатся документы, относящиеся к делу.
Завершенные дела (closed cases)	Дела, которые в системе контроля не относятся к категории дел, находящихся на рассмотрении, в связи с их разрешением. Как правило, они хранятся отдельно.
Календарь (calendar)	График судебных заседаний с указанием имен судей и залов судебных заседаний. Если дела ведутся одним судьей с момента подачи заявлений в суд до завершения, то подобный метод учета называется индивидуальной календарной системой. Если одно и то же дело ведется разными судьями на разных стадиях рассмотрения, такой метод учета называется общей календарной системой. Существуют также системы, объединяющие оба метода.
Коэффициент рассмотрения дел (clearance rates)	Отношение количества разрешенных дел к числу поданных заявлений о возбуждении дел; любой показатель ниже единицы свидетельствует об отставании в рассмотрении дел.
Менеджмент судебного делопроизводства (records management)	Контроль за архивными данными, в частности, за условиями хранения, помещениями для хранения, сохранностью информации, состоянием архивных записей и поиском нужной информацией.
Нарушение процессуальных сроков рассмотрения дела (case delay)	Неспособность работников суда обеспечить разрешение судебного дела или рассмотрение его на промежуточных этапах в сроки, предусмотренные процессуальными нормами.
Нормативные процессуальные сроки (time standards)	Нормативы времени, предусмотренные для рассмотрения различных категорий дел с момента возбуждения дел до их разрешения.
Отставание в рассмотрении дел (backlog)	Постепенное накопление судебных дел, в результате чего количество поданных заявлений о возбуждении дел значительно превышает число разрешенных дел.
Подача (заявления и других документов в суд) (filing)	Факт официальной подачи в суд заявления о возбуждении дела и документов, которые подшиваются в досье.
Разрешение дела (disposition)	Официальный акт завершения судопроизводства, как правило, по соглашению сторон, по ходатайству истца, по форс-мажорным обстоятельствам или в связи с завершением дела по решению суда.
Судебный реестр (docket)	Книга, в которой в хронологическом порядке регистрируются действия суда и материалы по делу.
Управление судебными делами (caseflow management)	Современный метод контроля бумагооборота и планирования слушаний в целях разрешения дел в сроки, предусмотренные процессуальными нормами.
Учёт материалов по делу (case tracking)	Регистрация событий и материалов по делу (с момента подачи заявления о возбуждении дела до его разрешения) в удобной для пользования форме, в одной книге (судебном реестре).

TECHNICAL PUBLICATIONS FROM THE OFFICE OF DEMOCRACY & GOVERNANCE

(Click on title of publication to download .pdf version)

PN-ACP-335

Alternative Dispute Resolution Practitioners Guide

PN-ACP-331

Approaches to Civic Education: Lessons Learned

PN-ACP-336

Case Tracking and Management Guide

PN-ACP-337

Civil-military Relations: USAID's Role

PN-ACP-338

Conducting a DG Assessment: A Framework for Strategy Development

PN-ACP-339

Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook

PN-ACR-210

Democracy and Governance: A Conceptual Framework

PN-ACM-007

Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality

PN-ACR-211

Handbook of Democracy and Governance Program Indicators

PN-ACR-212

A Handbook on Fighting Corruption

PN-ACR-213

Managing Assistance in Support of Political and Electoral Processes

PN-ACR-214

The Role of Media in Democracy: A Strategic Approach

PN-ACR-215

USAID Handbook on Legislative Strengthening

PN-ACR-216

USAID Political Party Development Assistance

TO ORDER DOCUMENTS FROM THE DEVELOPMENT EXPERIENCE CLEARINGHOUSE:

- Please reference the document title and document identification number (listed above the document titles on this page and on the cover of this publication).
- USAID employees, USAID contractors overseas, and USAID sponsored organizations overseas may order documents at no charge.
- Universities, research centers, government offices, and other institutions located in developing countries may order up to five titles at no charge.
- All other institutions and individuals may purchase documents. Do not send payment. When applicable, reproduction and postage costs will be billed.

Fax orders to (703) 351-4039 Attn: USAID Development Experience Clearinghouse (DEC)

E-mail orders to docorder@dec.cdie.org



PN-ACP-330

Office of Democracy and Governance
Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance
U.S. Agency for International Development
(Агентство США по международному развитию)
Washington, D.C. 20523-3100
Телефон: (202) 712-1892
Факс: (202) 216-3231
Интернет: <http://www.usaid.gov/democracy>
Внутренний сервер: <http://inside.usaid.gov/G/DG>