

---

Варшава, 4 декабря 2020 г.

Аналитическая записка №: JUD-KAZ/384/2020

---

# **СРАВНИТЕЛЬНАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА «МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОТБОРА, КОМПЕТЕНЦИИ И НАВЫКИ СУДЕЙ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ»**

---

## **КАЗАХСТАН**

---

Настоящая Аналитическая записка подготовлена на основе комментариев, предоставленных Франсиско Кардона-Перето, магистра в области государственного управления, и Альвины Гюлумян, бывшего заместителя председателя Конституционного суда Армении и бывшего судьи Европейского суда по правам человека.

---



---

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

---

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw

Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

*Настоящий документ также доступен в русском переводе, однако английская версия является единственной официально версией документа*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА .....</b>	<b>4</b>
<b>III. КРАТКИЙ ОБЗОР .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. АНАЛИЗ .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Соответствующие международные стандарты административного судопроизводства .....</b>	<b>7</b>
<i>1.1. Общие стандарты отбора судей .....</i>	<i>10</i>
<i>1.2. Роль органов, ответственных за отбор судей и управление судами .....</i>	<i>12</i>
<b>2. Судебный пересмотр административных актов .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Различные системы административной юстиции и их организационные модели .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Модели отбора судей административного суда .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Обзор систем административного судопроизводства и процесса отбора судей в различных странах .....</b>	<b>20</b>
<i>5.1.1 Армения .....</i>	<i>20</i>
<i>5.1.2 Австрия .....</i>	<i>21</i>
<i>5.1.3 Бельгия .....</i>	<i>22</i>
<i>5.1.4 Эстония .....</i>	<i>23</i>
<i>5.1.5 Финляндия .....</i>	<i>25</i>
<i>5.1.6 Франция .....</i>	<i>27</i>
<i>5.1.7 Германия .....</i>	<i>29</i>
<i>5.1.8 Италия .....</i>	<i>30</i>
<i>5.1.9 Латвия .....</i>	<i>32</i>
<i>5.1.10 Литва .....</i>	<i>33</i>
<i>5.1.11 Молдова .....</i>	<i>34</i>
<i>5.1.12 Португалия .....</i>	<i>36</i>
<i>5.1.13 Румыния .....</i>	<i>36</i>
<i>5.1.14 Словакия .....</i>	<i>38</i>
<i>5.1.15 Испания .....</i>	<i>39</i>
<i>5.1.16 Швеция .....</i>	<i>41</i>
<i>5.1.17 Украина .....</i>	<i>43</i>
<i>5.1.18 Соединенное Королевство .....</i>	<i>45</i>

<b>6. Заключительные комментарии .....</b>	<b>47</b>
<i>6.1. Гендерно-нейтральная формулировка законодательных текстов .....</i>	<i>47</i>
<i>6.2. Оценка воздействия и интерактивный подход.....</i>	<i>47</i>

## I. ВВЕДЕНИЕ

---

1. 3 августа 2020 года Председатель Высшего судебного совета Казахстана направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее «БДИПЧ ОБСЕ») запрос на подготовку обзора международной практики в отношении деятельности судей, занимающихся вопросами административного судопроизводства, уделяя особое внимание их выбору и требуемым компетенциям.
2. 11 августа 2020 года БДИПЧ ответило на этот запрос, подтвердив готовность подготовить обзор международной практики в отношении судей, занимающихся вопросами административного судопроизводства. Обзор посвящен процессу отбора судей по административным делам, а также необходимым им компетенциям и навыкам, и содержит ссылки на соответствующие примеры передовой практики в сфере отбора судей по административным делам, их компетенций и навыков.
3. Настоящая Аналитическая записка подготовлена в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ ОБСЕ провело оценку в рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в области человеческого измерения.<sup>1</sup>

## II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

---

4. Предметом анализа данной аналитической записки «Международные стандарты отбора, компетенции и навыки независимых судей по административным делам» (далее «Аналитическая записка») в регионе ОБСЕ (далее «Регион») являются соответствующие международные документы в области прав человека (конвенции, пакты и т.д. и протоколы к ним), национальное законодательство и передовая юридическая практика в области административной юстиции.

---

<sup>1</sup> См. Решение Совета министров ОБСЕ № 7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ» (Хельсинки, 2008 г.), п. 4, в котором Совет «рекомендует государствам-участникам при содействии, когда это необходимо, соответствующих исполнительных структур ОБСЕ, в соответствии с их мандатами и в рамках имеющихся ресурсов, продолжать и активизировать деятельность по обмену информацией и лучшей практикой и укреплять верховенство закона в следующих областях независимость судебной системы, эффективное отправление правосудия, право на справедливое разбирательство, доступ к судам, подотчетность государственных институтов и должностных лиц, уважение верховенства закона в государственном управлении, право на правовую помощь и соблюдение прав человека лиц, взятых под стражу [...]» [1] ГЕНДЕР: БДИПЧ провело эту оценку в рамках своего мандата, установленного Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, в котором говорится, что «БДИПЧ в сотрудничестве с другими международными организациями и соответствующими национальными органами и институтами будет оказывать государствам-участникам ОБСЕ помощь в соблюдении положений международно-правовых документов, направленных на поддержку гендерного равенства и прав женщин, а также в пересмотре законодательства на предмет обеспечения соответствующих правовых гарантий поддержки гендерного равенства в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими обязательствами» – см. План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, принятый Решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004), < <http://www.osce.org/mc/23295>>.

5. В записке поднимаются ключевые вопросы и отмечаются области, часто вызывающие озабоченность. В соответствующих случаях в ней также освещается передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области. Ссылаясь на национальное законодательство, БДИПЧ не поддерживает какую-либо конкретную модель отдельного государства, а стремится предоставить четкую информацию о применимых международных стандартах, продемонстрировав практику их реализации в определенных национальных законах. К любому страновому примеру следует подходить с осторожностью, поскольку он не всегда может быть воспроизведен в другой стране. Такие примеры всегда следует рассматривать в свете более широкой национальной институционально-правовой базы, а также с учетом контекста и политической культуры в стране.
6. В записке также рассматриваются стандарты независимости и стандарты отбора судей.
7. Кроме того, в соответствии с Планом действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, в настоящей аналитической записке учитывается потенциально различное воздействие анализируемых документов на женщин и мужчин.<sup>2</sup>
8. Существует перевод аналитической записки на русский язык, однако при возникновении расхождений преимущественную силу будет иметь англоязычная версия документа.
9. В связи с вышеизложенным БДИПЧ ОБСЕ считает необходимым отметить, что настоящая аналитическая записка ни коим образом не препятствует формулированию дополнительных письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим правовым актам или законодательству, имеющим отношение к институционально-правовой основе регулирования вопросов административной юстиции в Казахстане в будущем.

### III. КРАТКИЙ ОБЗОР

---

10. БДИПЧ ОБСЕ приветствует готовность Высшего судебного совета Казахстана обратиться к опыту международных специалистов в связи с международными обязательствами в области административной юстиции и, в частности, в отношении стандартов отбора судей. БДИПЧ надеется, что в этой записке представлены указания относительно того, как соответствующее законодательство может быть приведено в соответствие с международными обязательствами в области прав человека и обязательствами ОБСЕ.
11. Государства-участники ОБСЕ неизменно демонстрируют твердую приверженность защите и обеспечению прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом. Тем самым они

---

<sup>2</sup> См. п. 32 Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, принятого Решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>. Также: БДИПЧ ОБСЕ: «Гендерный фактор, многообразие и система правосудия», [https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/419840\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/419840_0.pdf), и ДКВС/БДИПЧ/ООН-Женщины, Справочное пособие «Гендер и реформирование системы правосудия» <https://www.osce.org/files/f/documents/8/9/442525.pdf> и приложение к нему: «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности»», <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/461926.pdf>.

обязуются обеспечить всем лицам, отстаивающим свои права, доступ к эффективным средствам правовой защиты, включая право на обращение в исполнительные, законодательные, судебные или административные органы. Далее по всему тексту записки содержатся указания на обязательства ОБСЕ.

12. Действенная система правосудия является основополагающей составляющей верховенства закона, а одним из ключевых его элементов является независимый и беспристрастный судебный корпус. Следовательно, надлежащий процесс отбора судей, включая судей по административным делам, имеет важное значение для обеспечения независимости судебной власти. ООН и Совет Европы разработали рекомендации по отбору судей, согласно которым только независимый суд может надлежащим образом устранить нарушения прав человека и закона, включая нарушения в результате действий административных органов.
13. В рамках своих обязательств государства-участники ОБСЕ обязались «уважать международные стандарты, касающиеся независимости судей [...] и беспристрастного функционирования государственной судебной системы», а также «обеспечить, что независимость судебной власти будет гарантирована и закреплена в конституции или законах страны и будет соблюдаться на практике». Независимо от правовых традиций, на которых основано административное судопроизводство в конкретной стране, судьи по административным делам являются частью судебной системы, следовательно, должны соответствовать тем же стандартам беспристрастности, обладать такими же навыками и возможностями, что и другие судьи, и иметь возможность отправлять правосудие в соответствии с принципом беспристрастности.
14. Кроме того, региональное прецедентное право и другие авторитетные источники содержат полезные рекомендации относительно правильного толкования значения и сферы действия международных норм и стандартов, что способствует более глубокому пониманию стандартов отбора судей и принципов независимости судебной системы. Это создает основу для анализа стандартов административного судопроизводства и процесса отбора судей посредством обзора существующего законодательства и практики в государствах-участниках.

## IV. АНАЛИЗ

---

### 1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

15. Независимость судебной власти является основополагающим принципом и представляет собой важный элемент любого демократического государства, основанного на верховенстве закона, и неотъемлемую часть основного демократического принципа разделения властей.<sup>3</sup> Эта независимость предполагает, что и судебный корпус как институт, и отдельные судьи должны иметь возможность выполнять свои профессиональные обязанности, не подвергаясь воздействию и не испытывая страха перед произвольными дисциплинарными расследованиями и/или санкциями со стороны исполнительной или законодательной власти или других внешних сил. Независимость судебной власти также важна для создания общественного доверия к системе правосудия в целом, в которой все равны перед законом, и никто не стоит выше закона, и это именно так воспринимается общественностью. Общественное доверие к судам как институтам, независимым от политического влияния, жизненно важно в демократическом обществе, где уважается верховенство закона. Иными словами, в государстве соблюдается принцип верховенства закона, если, помимо прочего, в нем существует независимая, беспристрастная и подотчетная судебная система, удерживающая власти от произвола и защищающая права отдельных лиц, тем самым обеспечивая предсказуемость процесса принятия государственных решений.
16. Принцип независимости судебной власти также имеет важное значение для соблюдения других международных стандартов в области прав человека,<sup>4</sup> в частности, права на справедливое судебное разбирательство, которое может быть полностью соблюдено и защищено только в «независимом и беспристрастном суде». Эта мысль была сформулирована в статье 10 Всеобщей декларации прав человека, отражающей обычное международное право, и впоследствии была включена в статью 14 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>5</sup> (далее «МПГПП»). Институциональные отношения и механизмы, необходимые для создания и поддержания независимой судебной власти, изложены в Основных принципах независимости судебных органов ООН (1985 г.),<sup>6</sup> и получили дальнейшее развитие в Бангалорских принципах поведения судей

---

<sup>3</sup> См. Совет по правам человека ООН, [Резолюция о независимости и беспристрастности судебной власти, присяжных заседателей и ассессоров и независимости адвокатов](#), A/HRC/29/L.11, 30 июня 2015 г., в которой подчеркивается «важность обеспечения подотчетности, транспарентности и неподкупности судебных органов в качестве одного из важных элементов независимости судебной системы и концепции, неразрывно связанной с верховенством права, в условиях реализации этого в соответствии с Основными принципами независимости судебных органов и другими соответствующими нормами, принципами и стандартами в области прав человека». Согласно [Копенгагенскому документу ОБСЕ 1990 г.](#), «правовое государство означает не просто формальную законность, которая обеспечивает регулярность и последовательность в достижении и поддержании демократического порядка, но и справедливость, основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение» (п. 2).

<sup>4</sup> См., напр., [Решение Совета министров ОБСЕ №12/05 «Об обеспечении прав человека и верховенства закона рамках систем уголовного правосудия»](#), 6 декабря 2005 г.

<sup>5</sup> Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»), принятый резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Казахстан присоединился к МПГПП в 2006 году.

<sup>6</sup> [Основные принципы независимости судебных органов ООН](#), одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г. и 40/146 от 13 декабря 1985 г.

(2002 г.).<sup>7</sup> Международная трактовка практических требований в плане независимости судей по-прежнему формируется в ходе работы международных органов, включая Комитет ООН по правам человека и Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов. В своем Замечании общего порядка №32 к статье 14 МПГПП Комитет ООН по правам человека особо указал, что государства должны обеспечивать «фактическую независимость судей от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти» и «принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, обеспечивающие защиту судей от любых форм политического вмешательства в процесс принятия ими решений, с помощью конституционных гарантий или принятия законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, выплаты вознаграждения, сохранения занимаемой должности, продвижения по службе, приостановления и прекращения полномочий членов судейского корпуса и применяемых по отношению к ним дисциплинарных санкций»<sup>8</sup>.

17. Государства-участники ОБСЕ неизменно заявляли о своей твердой приверженности защите и обеспечению прав человека в контексте исков или споров с государством. Это включало, в частности, обязательства по обеспечению доступности эффективных средств правовой защиты для лиц, заявляющих о нарушении их прав человека и основных свобод, включая право апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам (Итоговый документ Венской встречи 1989 года);<sup>9</sup> обязательства по обеспечению всем эффективным средств правовой защиты против административных решений, которые должны быть полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты (Копенгагенский документ 1990 года)<sup>10</sup>; обязательства по обеспечению судебного контроля за исполнением таких положений и решений ([Московский документ 1991 года](#))<sup>11</sup>.
18. Для противодействия угрозам безопасности и предотвращения конфликтов, которые могут возникнуть в случае нарушения стандартов верховенства права, государства-участники ОБСЕ также признали, что *«развитие обществ, основанных на плюралистической демократии и верховенстве закона, является необходимым условием для создания стабильной обстановки прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества в Европе»* (Московский документ, 1991 г.). Это было подтверждено на Саммите 2010 года в Астане, где государства-участники ОБСЕ согласились с необходимостью *«гарантировать и повысить уважение прав человека, основных свобод, демократии и верховенства права»*<sup>12</sup>. Казахстан, как государство-участник ОБСЕ, обязался обеспечить *«независимость судей и беспристрастное функционирование государственной судебной службы»* в

<sup>7</sup> [Бангалорские принципы поведения судей](#), приняты Судейской группой по вопросу об укреплении честности и неподкупности судебных органов, которая является независимым, автономным, некоммерческим и добровольным образованием, состоящим из глав судебных органов или старших судей из разных стран, рассмотрены на заседании круглого стола главных судей в Гаага (25-26 ноября 2002 г.), и одобрены Резолюцией 2006/23 Экономического и Социального Совета ООН от 27 июля 2006 г. См. также [Меры эффективной имплементации Бангалорских принципов поведения судей](#) (2010 г.), подготовленные Судейской группой по вопросу об укреплении честности и неподкупности судебных органов.

<sup>8</sup> Комитет ООН по правам человека, [Замечание общего порядка № 32 по статье 14 МПГПП: «Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство»](#), 23 августа 2007 г., п. 19.

<sup>9</sup> СБСЕ/ОБСЕ [Итоговый документ Венской встречи 1989 г.](#), п. 13.9.

<sup>10</sup> СБСЕ/ОБСЕ, [Копенгагенский документ 1990 г.](#), п. 5.10.

<sup>11</sup> СБСЕ/ОБСЕ, [Московский документ 1991 г.](#), п. 18.4.

<sup>12</sup> Астанинская юбилейная декларация на пути к сообществу безопасности, 3 декабря 2010 г., п. 7

качестве одного из элементов справедливости ([Копенгагенский документ 1990 года](#)).<sup>13</sup> В [Московском документе 1991 года](#)<sup>14</sup> государства-участники обязались «соблюдать международно признанные нормы, касающиеся независимости судей [...] и беспристрастного функционирования государственной судебной службы» и «обеспечивать, чтобы независимость судебных органов была гарантирована и закреплена в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике». Более того, в своем [Решении №7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ](#) (2008), Совет министров ОБСЕ призвал государства-участников «соблюдать свои международные обязательства и выполнять принятые в рамках ОБСЕ обязательства относительно верховенства закона как на международном, так и на национальном уровнях, в том числе во всех аспектах деятельности своих законодательной, административной и судебной ветвей власти» в качестве ключевого элемента укрепления законности в регионе ОБСЕ.<sup>15</sup> Дальнейшие, более подробные указания приводятся в [Рекомендациях Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии](#) (2010 г.) (Киевские рекомендации БДИПЧ)<sup>16</sup>. Хотя эти рекомендации были сформулированы для рассмотрения реформаторских инициатив в конкретном географическом регионе в заданный период времени, содержащиеся в них руководящие принципы могут применяться к судебной администрации любого государства-участника ОБСЕ.

19. Кроме того, несмотря на то, что Республика Казахстан не является государством-членом Совета Европы (далее «СЕ») и участником Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее «ЕКПЧ»), эта Конвенция и прецедентное право Европейского суда по правам человека, а также другие инструменты Совета Европы могут служить полезным руководством по этому вопросу. Республика Казахстан также сотрудничает с некоторыми органами Совета Европы, такими как Венецианская комиссия за демократию через право.
20. Аналогично статье 14 МПГПП, статья 6 ЕКПЧ гласит, что каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок «независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона». Чтобы определить, может ли орган считаться «независимым» в соответствии с пунктом 1 статьи 6 ЕКПЧ, Европейский суд по правам человека рассматривает различные элементы, в том числе способ назначения его членов и срок их полномочий, наличие гарантии защиты от внешнего давления и наличия у органа внешних атрибутов независимости.<sup>17</sup> Иными словами, порядок отбора судей имеет решающее значение для обеспечения их независимости<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Документ, цитируемый в сноске 10, п.п. 5 и 5.12.

<sup>14</sup> Документ, цитируемый в сноске 11, п.п. 19.1 и 19.2.

<sup>15</sup> ОБСЕ, [Решение Совета министров ОБСЕ № 7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ](#) (Хельсинки, 4-5 декабря 2008 г.).

<sup>16</sup> [Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии](#) (2010 г.) были разработаны группой независимых экспертов под руководством БДИПЧ и Исследовательской группой «Минерва» по вопросам независимости судей Института Макса Планка.

<sup>17</sup> См. Европейский суд по правам человека: [Кэмпбелл \(Campbell\) и Фелл \(Fell\) против Соединенного Королевства](#) (жалобы №№ 7819/77, 7878/77, постановление от 28 июня 1984 г.), п. 78. См. также [Олуджич \(Olujić\) против Хорватии](#) (жалоба № 22330/05, постановление от 5 мая 2009 г.), п. 38; [Олександр Волков \(Oleksandr Volkov\) против Украины](#) (жалоба № 21722/11, постановление от 25 мая 2013 г.), п.103; [Морис \(Morice\) против Франции](#) [БП] (жалоба № 29369/10, постановление от 23 апреля 2015 г.), п. 78; о взаимосвязи судебной власти с другими ветвями власти: [Бака \(Бака\) против Венгрии](#) [БП] (жалоба № 20261/12, постановление от 23 июня 2016 г.), п. 165; [Рамос Нунес де Карвальо э Са \(Ramos Nunes de Carvalho E Sá\) против Португалии](#) [БП] (жалобы №№ 55391/13, 57728/13 и 74041/13, постановление от 6 ноября 2018 г.), п. 144; [Гудмундур Андри Астрадссон](#)

21. Комитет министров Совета Европы также сформулировал важные и фундаментальные принципы независимости судей в своей Рекомендации СМ / Rec (2010) 12 «О судьях: независимость, эффективность и ответственность», в которой, среди прочего, прямо говорится, что «орган, принимающий решения об отборе и карьере судей, должен быть независимым от исполнительной и законодательной власти»<sup>19</sup>.
22. В настоящей записке также содержатся ссылки на мнения Консультативного совета европейских судей (КСЕС)<sup>20</sup>, консультативного органа Совета Европы по вопросам, связанным с независимостью, беспристрастностью и компетентностью судей, а также на мнения и отчеты Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия)<sup>21</sup>.
23. Наконец, стоит упомянуть, что, хотя в классическом понимании независимость судебной власти долгое время рассматривалась как независимость от других ветвей власти (внешняя независимость), в последнее время внимание уделяется также внутренней независимости, которая состоит в защите судей от давления внутри судебной системы.

### 1.1. Общие стандарты отбора судей

24. В целом стандарты Организации Объединенных Наций и Совета Европы в отношении отбора судей сопоставимы и рассматривают порядок назначения судей как важнейший компонент независимости судей. В то время как в Основных принципах независимости судебных органов ООН<sup>22</sup> говорится, что назначение судей не должно основываться на «неправомерных мотивах», позиция Совета Европы заключается в том, что отбор судей должен основываться на заслугах<sup>23</sup>. Это касается всех судебных назначений, включая назначение судей административных судов.
25. Принцип 10 Основных принципов независимости судебных органов Организации Объединенных Наций гласит:

*«10. Лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права. Любой метод подбора судей должен гарантировать от назначения судей по неправомерным мотивам. При подборе судей не должно быть дискриминации в отношении данного лица по*

---

*(Guðmundur Andri Ástráðsson) против Исландии* (жалоба № 26374/18, постановление от 12 марта 2019 г.), п.п. 100-103.

<sup>18</sup> Там же: (Кэмпбелл (Campbell) и Фелл (Fell) против Соединенного Королевства), п. 78.

<sup>19</sup> Совет Европы, *Рекомендация Комитета министров Совета Европы СМ/Rec(2010)12 государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и ответственность*, принята Комитетом министров 17 ноября 2010 г. на 1098-м заседании заместителей министров, п.46.

<sup>20</sup> См. на сайте <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/KCEC/textes/Avis\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/KCEC/textes/Avis_en.asp)>, в частности, КСЕС, *Заключение №1 (2001) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей»*; и Заключение № 10 (2007) «О Совете судебной власти на службе общества».

<sup>21</sup> В частности, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), *Доклад о назначении судей (2007)*, CDL-AD(2007)028-е; *Доклад о независимости судебной системы – Часть I: Независимость судей (2010)*, CDL-AD(2010)004; и *Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права*, CDL-AD(2016)007, 18 марта 2016 г.

<sup>22</sup> *Основные принципы независимости судебных органов ООН*, одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г. и 40/146 от 13 декабря 1985 г.

<sup>23</sup> Документ, цитируемый в сноске 19, п. 44, который гласит: «Решения, касающиеся отбора и карьеры судей, должны основываться на объективных критериях, заранее установленных законом или компетентными органами. Такие решения должны основываться на заслугах, с учетом квалификации, навыков и способностей, необходимых для вынесения судебных решений по делам с применением закона и уважением человеческого достоинства».

*признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения; однако требование о том, чтобы кандидат на юридическую должность был гражданином соответствующей страны, не должно рассматриваться в качестве дискриминационного»<sup>24</sup>.*

26. В своей прецедентной практике Европейский суд по правам человека разработал общие принципы определения независимости и беспристрастности суда, важным компонентом которых является порядок отбора судей. В деле «Финдли (Findlay) против Соединенного Королевства Суд» изложил критерии, которые необходимо учитывать при оценке независимости органа. В частности, Суд заявил: «...для решения вопроса о том, можно ли считать данный суд «независимым», **следует обратить внимание, среди прочего, на способ назначения его членов, сроки пребывания в должности, существование гарантий от внешнего давления и наличие у органа внешних признаков независимости...**»<sup>25</sup>.
27. Различные документы международного «мягкого права» рекомендуют проводить отбор судей на основе объективных и четко определенных критериев, заранее установленных законом<sup>26</sup>, для оценки их способностей, добросовестности и опыта<sup>27</sup>, при этом обеспечив отражение в составе судебной системы состава населения в целом<sup>28</sup> и сбалансированность по половому признаку<sup>29</sup>. Цель состоит в том, чтобы соответствующие решения об отборе основывались на заслугах, с учетом квалификации, навыков и возможностей, необходимых для применения закона и с соблюдением норм в области прав человека при рассмотрении дел<sup>30</sup>.
28. Консультативный совет европейских судей (КЕСЕ) рекомендует властям в государствах-членах, ответственным за назначение судей и их продвижение по службе, разработать, опубликовать и внедрить в практику объективные критерии, гарантирующие отбор и продвижение судей по служебной лестнице «на основе

---

<sup>24</sup> Рекомендация принята седьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившим в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года, и одобрена резолюциями Генеральной Ассамблеи 40/32 от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985 года.

<sup>25</sup> Европейский суд по правам человека: *Финдли (Findlay) против Соединенного королевства* (жалоба № 22107/93, постановление от 25 февраля 1997 г.), п. 73. См. также документ, цитируемый в сноске 17 (*Гудмундур Андри Астрэдссон (Guðmundur Andri Ástráðsson) против Исландии*), п.п.113-119 и *Гудмундур Андри Астрэдссон (Guðmundur Andri Ástráðsson) против Исландии* [БП] (жалоба № 26374/18, постановление от 1 декабря 2020 г.), п.п. 287-290.

<sup>26</sup> См. напр., Замечание общего порядка № 32 Комитета ООН по правам человека 2007 г., п. 19; Рекомендация Совета Европы 2010 CM / Rec (2010) 12, п. 44; документ, цитируемый в сноске 16 (Киевские рекомендации), п. 21; Статьи 4-1 и 5-1 Всеобщей хартии судей; Европейская хартия о статусе судей 1998 г., п.п. 2.1 и 2.2, а также п.1.3; документ, цитируемый в сноске 21 (Венецианская комиссия, Доклад о независимости судебной системы), п. 27; Заключение КЕСЕ №10 (2007 г.), п.п. 5-51.

<sup>27</sup> Документ, цитируемый в сноске 6, Принцип 13; документ, цитируемый в сноске 20 (Заключение КЕСЕ № 1), п.п. 17 и 29.

<sup>28</sup> Документ, цитируемый в сноске 16, п. 24; документ, цитируемый в сноске 20 (Заключение КЕСЕ №10, 2007 г.), п. 50.

<sup>29</sup> См. п. 190 Стратегической цели G.1: «Принятие мер по обеспечению равного доступа женщин к директивным структурам и процессу принятия решений и их полного участия в них» [Пекинской декларации и платформы действий, Глава I доклада Четвертой всемирной конференции по положению женщин, Пекин](#), 4-15 сентября 1995 г. (A/CONF.177/20 и Add.1); и [Решение Совета министров ОБСЕ №7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни»](#), 2 декабря 2009 г., п. 1. См. также Ежегодный доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов за 2011 год, п. 81. БДИПЧ ОБСЕ: Гендерный фактор, многообразие и система правосудия [https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/419840\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/419840_0.pdf) и ДКВС/БДИПЧ/ООН-Женщины, Справочное пособие «Гендер и реформирование системы правосудия» <https://www.osce.org/files/f/documents/8/9/442525.pdf> и приложение к нему: «Международные и региональные законодательные акты и документы, имеющие отношение к теме «Гендер и реформирование сектора безопасности» <https://www.osce.org/files/f/documents/f/7/461926.pdf>

<sup>30</sup> Документ, цитируемый в сноске 19, п. 44; документ, цитируемый в сноске 21 ([Доклад о независимости судебной системы – Часть I: Независимость судей](#)), п.п. 4 и 10; документ, цитируемый в сноске 6, Принцип 10.

заслуг с учетом квалификации, честности, способностей и эффективности». Как только это будет сделано, органы, ответственные за любое назначение или продвижение по службе, будут обязаны действовать соответствующим образом, и тогда, по крайней мере, появится возможность тщательно изучить содержание принятых критериев и их практическое действие<sup>31</sup>. В рекомендации СМ / Res (2010) 12 Комитета министров Совета Европы<sup>32</sup> о независимости, эффективности и ответственности судей содержатся аналогичные рекомендации. В ней также конкретно говорится, что сфера рекомендации распространяются на «всех лиц, выполняющих судебные функции», то есть и на «непрофессиональных судей», «за исключением случаев, когда из контекста ясно, что они применяются только к профессиональным судьям». Это включает в себя особенности статуса судей по административным делам, в роли которых в некоторых системах могут выступать непрофессиональные судьи.

## 1.2. Роль органов, ответственных за отбор судей и управление судами

29. На практике обеспечение независимости и беспристрастности суда или трибунала является таким же принципиальным вопросом, как и вопрос управления. В этом смысле управление судебной системой приобретает значение гарантии защиты независимости и беспристрастности, определяющим фактором для обеспечения которых являются полномочия, возложенные на органы, управляющие судебной системой (высшие судебные советы или аналогичные органы). Решающее значение для обеспечения профессионализма судей имеет система управления кадрами (отбор и назначение, продвижение по службе, несменяемость, зарплата, этические кодексы и дисциплина судей).
30. В принципе, судебные советы или другие аналогичные органы имеют решающее значение для поддержки и гарантии независимости судебной власти в данной стране и как таковые сами должны быть независимыми и беспристрастными<sup>33</sup>, т.е. свободными от вмешательства со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти. Действительно, вмешательство в работу органов, которые являются гарантами независимости судебной системы, может подорвать и потенциально поставить под угрозу независимость судебной власти в целом<sup>34</sup>.
31. Упомянутые здесь органы или советы отвечают за решение ключевых вопросов, касающихся независимости судей, особенно за их назначение и продвижение по службе, а также представляют интересы судебной власти в целом, в частности, во взаимоотношениях с исполнительной и законодательной властями. По этой причине, будучи свободными от исполнительного и законодательного контроля, эти независимые органы все же не должны состоять полностью или в большинстве своем из членов судебной системы, чтобы предотвратить своекорыстие, кумовство в целях защиты своих интересов, а также видимость корпоративизма<sup>35</sup>. В общем, необходимо найти правильный баланс, и это также относится к назначению судей в административные суды, в частности, в тех национальных системах (описанных

<sup>31</sup> Документ, цитируемый в сноске 20 (Заключение КСЕС №1).

<sup>32</sup> Документ, цитируемый в сноске 19.

<sup>33</sup> Документ, цитируемый в сноске 7 (Бангалорские принципы поведения судей), Преамбула: согласно которой, Бангалорские принципы «предполагают, что в своем поведении судьи подотчетны соответствующим органам, учрежденным для поддержания судебных стандартов, действующим объективно и независимо».

<sup>34</sup> Окончательное заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту поправок к Закону о Национальном совете судебной власти и некоторым другим законам Польши, 5 мая 2017 г., п. 37, доступно здесь: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/c/315946.pdf>.

<sup>35</sup> Документ, цитируемый в сноске 16, п. 2.

ниже), в которых существует только один порядок отбора, назначения и продвижения судей по службе.

## 2. СУДЕБНЫЙ ПЕРЕСМОТР АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

32. Тот факт, что судья может отменить административное решение и обязать административный орган восстановить справедливость в случае противоправно принятого решения и выплатить компенсацию потерпевшей стороне, является высшим проявлением верховенства закона. Это также наиболее действенное средство обеспечения того, чтобы все государственные органы эффективно подчинялись закону, а гражданам были гарантированы их права при взаимодействии с правительственными органами и администрацией.
33. Надежный и эффективный судебный пересмотр административных актов служит общегосударственным интересам, и государства-участники ОБСЕ создали различные системы для осуществления такого судебного пересмотра (см., например, раздел 5.1.3. о Бельгии ниже). Когда судебное постановление отменяет противоправное или незаконное административное решение или обязывает государство выплатить компенсацию пострадавшему гражданину, это не умаляет эффективности или престижа органов государственной власти или правительства; напротив, такое решение способствует повышению качества работы государственной администрации, утверждает легитимность государства и содействует возникновению общественного доверия к государственным учреждениям.
34. Европейский суд по правам человека подчеркнул важность административного производства и судебного пересмотра административных актов в плане защите прав человека: *«Суд отмечает в этой связи, что государственная администрация – это элемент правового государства, и ее интересы идентичны целям надлежащего отправления правосудия. Если органы управления отказываются выполнять или задерживают исполнение судебных решений, гарантии статьи 6, которыми пользуется лицо на время судебной стадии разбирательства, утрачивают смысл»<sup>36</sup>.*
35. Рекомендация (2004) 20 Комитета министров Совета Европы гласит, что все административные акты должны подлежать судебному пересмотру. Административные акты – это правовые акты, индивидуальные и нормативные акты администрации, изданные в порядке осуществления государственной власти, которые могут повлиять на права и интересы физических или юридических лиц. Административные акты также могут представлять собой отказ действовать или бездействие в случаях, когда представитель административной власти обязан инициировать процедуру по требованию. Под «судебным пересмотром» понимается изучение и определение судом законности административного акта, а также применение им необходимых мер.<sup>37</sup>
36. Хотя документы Совета Европы признают, «что другие способы контроля над административными актами, такие как обращение в вышестоящие административные органы, контроль омбудсмена, а также использование альтернативных способов разрешения конфликтов, указанных в Рекомендации № R

<sup>36</sup> Европейский суд по правам человека, «Хорнсби (Hornsby) против Греции», 19 марта 1997 г., п. 41.

<sup>37</sup> См., например, Европейский суд по правам человека: «Харабин (Harabin) против Словакии (жалоба № 58688/11, 20 ноября 2012 г.), п.п. 111–113.

(2001)9 об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами, полезны для улучшения функционирования государственных органов и эффективной защиты прав человека»<sup>38</sup>, судебный пересмотр административных решений является необходимой мерой предосторожности для обеспечения права на справедливое судебное разбирательство.

37. Как правило, до обращения в суд заинтересованные стороны обязаны исчерпать все доступные административные средства правовой защиты. В таком случае эти предварительные процедуры не должны быть длительными и не должны препятствовать обращению в суд. В целом, положения о предварительном использовании административных средств правовой защиты считаются положительными, поскольку могут более оперативно решить проблему, позволяя администрации пересматривать собственные решения и снижают издержки потерпевшей стороны, а также способствуют снижению нагрузки на суды. Срок подачи заявления в суд должен быть разумным и быть четко указан в административном акте<sup>39</sup>. Согласно рекомендациям, издержки на судебный пересмотр не должны служить препятствием для применения этого средства эффективной правовой защиты, поэтому в случаях, определенных законом, может быть оказана некоторая государственная юридическая помощь.
38. После исчерпания всех административных средств правовой защиты суд вправе восстановить права, нарушенные незаконными административными действиями, в том числе посредством временных мер (временное приостановление действия административного решения), и восстановить фактическую и правовую ситуацию, существовавшую до принятия незаконного административного акта (полная юрисдикция)<sup>40</sup>, в том числе при помощи денежной компенсации за ущерб или утрату имущества. Как минимум, суд должен быть уполномочен отменить противоправный административный акт и приказать административному органу издать новый акт, соответствующий закону. Суд также должен иметь возможность обязать административный орган действовать в случае, если он проявляет пассивность при рассмотрении заявления или запроса. Суд уполномочен возложить судебные издержки на одну из сторон или заставить их разделить понесенные расходы, в зависимости от обстоятельств. Необходимо гарантировать исполнение постановлений суда, в том числе, предусмотрев ответственность за неуважение к суду.
39. Исполнение судебных решений приобретает еще большее значение в контексте административных разбирательств, поскольку стороны конфликта часто добиваются не только отмены решения, но и устранения его последствий. Таким образом, защита, которую может обеспечить судебное разбирательство, и восстановление законности требуют со стороны административных органов обязательства выполнять судебные решения.

---

<sup>38</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec (2004) 20 государствам-членам о судебном пересмотре административных актов, Преамбула (принята Комитетом министров 15 декабря 2004 г. на 909-м заседании заместителей министров)

<sup>39</sup> Там же, раздел В. Принципы, 2 в.

<sup>40</sup> Документ, цитируемый в сноске 17: («Рамос Нунес де Карвальо э Са (Ramos Nunes de Carvalho) против Португалии»), п.п. 176-177, см. также «Денисов (Denisov) против Украины» [БП] (жалоба № 76639/11, 25 сентября 2018), п.п. 73-74.

### 3. РАЗЛИЧНЫЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И ИХ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ

40. Большинство государств, являющихся участниками ОБСЕ и членами ЕС, приняли идею судебного пересмотра административных решений, что привело к усилению роли и полномочий судов в рассмотрении решений административных органов.
41. Как правило, в большинстве стран суд имеет замещающие полномочия по отношению к администрации, т.е. он может заменить администрацию и/или административное решение «по существу». Это можно видеть на примере таких стран, как Австралия, Австрия, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Нидерланды, Испания, Швейцария и Турция, где в компетенцию административных судов входят заместительные полномочия по принятию решений. Однако это право следует толковать не широко и открыто, а ограничительно, и его конкретное применение зависит от конкретного государства, и в этом плане в государствах отмечается несколько уровней заместительных полномочий по принятию решений. Напротив, Бельгия, Канада, Финляндия, Ирландия, Норвегия, Польша и Великобритания исключают любую форму заместительных полномочий по принятию решений: они предполагают, что суд не может заменить государственную администрацию в принятии административных решений – такого рода административный контроль сосредотачивается на оценке самого процесса принятия решений с целью оценить, действовал ли рассматриваемый орган государственного управления по принципу «*ultra vires*», то есть превысил ли он свои полномочия по принятию решений, делегированные ему законом.
42. Разнообразие источников происхождения систем судебного пересмотра можно примерно описать следующим образом:
  - a. Страны общего права, где в центре внимания судебного пересмотра обычно находится процессуальная справедливость или процедурная правильность административных решений, а также оценка того, было ли решение принято административным органом в рамках его юридических полномочий и без превышения правового мандата («*ultra vires*»).
  - b. Страны, последовавшие постреволюционной французской модели, основное внимание в которой уделяется защите объективной законности действий и решений органов государственного управления.
  - c. Страны, находящиеся под влиянием послевоенной немецкой традиции, где контроль зависит от концепции защиты субъективных прав человека.
43. С практической точки зрения важно иметь в виду, что административное судопроизводство юстиция не ограничивается гарантией прав граждан, и его целью также является защита законности административных действий в соответствии с общественными интересами и поддержание баланса между индивидуальными правами и общими интересами. Например, во Франции проводится различие между защитой законности («*contentieux de la légalité*») и защитой прав («*plein contentieux*») или «*pleine juridiction*»).
44. Таким образом, организационная структура административного судопроизводства в государствах-участниках ОБСЕ различается в зависимости от страны. Традиционное различие, которое позволяло классифицировать эти страны,

состояло в выборе между моделями административной юрисдикции, отделенной от общей судебной системы, и юрисдикции, интегрированной в систему.

45. В системах, интегрированных в общую судебную систему, как, например, в Норвегии, административные дела рассматриваются как гражданские и как таковые подпадают под юрисдикцию суда общей юрисдикции, даже в случае существования определенных специализированных судов или аналогичных судов органов. Аналогичным образом, в Дании административные вопросы подлежат судебному пересмотру судами общей юрисдикции любой инстанции. В Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Нидерландах или Испании административными разбирательствами занимаются специальные судьи (специализированные палаты в судах общего права, специальные административные апелляционные трибуналы и комиссии с судебными функциями, а также другие органы, специализирующиеся на административных разбирательствах). Все большее признание получает специализация судей в области административного права, хотя ее особенности различаются в зависимости от страны.
46. Второй тип системы – это система административного права, отделенная от общей судебной системы и требующая отдельной организации. Такую модель используют Австрия, Франция, Финляндия, Германия, Греция, Италия, Япония, Португалия и Швеция.
47. В странах с отдельной административной юрисдикцией постепенно происходит процесс ее сближения с общими юрисдикциями. От административных судов ожидают тех же гарантий беспристрастности и независимости: административные судьи должны быть настоящими судьями, а не государственными служащими, рассматривающими официальные административные жалобы.

#### 4. МОДЕЛИ ОТБОРА СУДЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА

48. Типичной или стандартной процедуры назначения судей в регионе ОБСЕ не существует. Способы назначения судей различаются в разных правовых системах и в рамках одной правовой системы.
49. Однако в некоторых странах применяются специальные процедуры и условия назначения, которые обеспечивают информированность судей по административным делам о том, как функционируют органы государственного управления. Это особенно характерно для Франции, где постановления судей по административным делам традиционно рассматривались как административные решения, а не судебные постановления. Следовательно, органы государственного управления контролировались не судебной властью, а самими органами государственного управления в соответствии с принципом разделения властей<sup>41</sup>. Эта концептуальная основа и традиция постепенно сменилась во Франции административной юрисдикцией в соответствии с моделью «*juge administrative*», которая становится все более независимой от государственного управления.
50. В других странах условием отбора судей в административную юрисдикцию является предыдущий опыт работы в юридической профессии (Австрия, Бельгия, Финляндия, Франция, Италия и Соединенное Королевство). Такой опыт различается по продолжительности и другим квалификационным характеристикам

---

<sup>41</sup> «*Juger l'administration, c'est encore une fois administrer*». Henrion de Pansey : De l'autorité judiciaire en France, 1827.

в зависимости от страны. В Португалии, Испании и Швеции на работу принимают выпускников университетов, однако прежде чем стать полноценными судьями они должны пройти довольно продолжительный период обучения без отрыва от работы.

51. Процедура назначения на судебские должности выпускников университетов отличается от процедуры назначения опытных специалистов. В первом случае процедура почти полностью основана на конкурсных экзаменах для оценки юридических знаний, хотя некоторые страны (например, Нидерланды) оценивают знания, выходящие за рамки буквы закона (знание социологии, политологии, истории, экономики и т. д.). Порядок назначения опытных специалистов может включать экзамены, анализ опыта, письменные юридические заключения, структурированное собеседование и т.д.
52. Орган, отвечающий за набор сотрудников в органы административной юстиции, также варьируется от страны к стране. В некоторых странах эти функции для всех судей осуществляет один и тот же орган. В Словении это Верховный суд, в Хорватии – Судебная академия, в Бельгии, Португалии и Испании – Высший совет юстиции. В Англии и Уэльсе эту функцию выполняет Комиссия по назначениям судей, в Германии – министр юстиции и парламентский комитет, а в Австрии – министр юстиции, который не связан предлагаемым назначением. Довольно часто орган, осуществляющий процесс отбора кандидатов, отличается от органа, фактически назначающего кандидатов в судьи - последним обычно является министр юстиции или генеральный прокурор, президент республики или король, а в качестве первого выступает судебный совет или отборочная комиссия, как, например, в Финляндии (см. раздел 5.1.5 ниже).
53. В целом можно выделить несколько основных моделей назначения административным судей, применяя к ним *mutatis mutandis*:
  - а. Так называемая «профессиональная модель» назначения опытных юристов, в том числе на основе публичного конкурса;
  - б. Система, в которой политические институты и профессиональные судебные органы участвуют в процессе отбора / назначения судей, особенно в суды более высокой инстанции.
  - в. Так называемая «модель государственной службы», которая подразумевает назначение молодых выпускников университетов на основе публичного конкурса.
54. В рамках так называемой **профессиональной модели** судьи судов общей юрисдикции. Как правило, назначаются или избираются из числа практикующих юристов, и каждый судья принимается на определенную вакантную должность для работы в определенном суде, будь то суд первой инстанции, апелляционный или верховный суд. Официальных механизмов карьерного роста не предусмотрено, иными словами, судьи формально не могут подавать заявление о повышении путем перевода в суд более высокой инстанции и имеют законные основания ожидать допуска к участию в конкурсе наравне с другими кандидатами в судьи. Судьи суда низшей инстанции могут стать членами суда высшей инстанции только путем прохождения совершенно другой, специальной процедуры назначения<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> УНП ООН (2011 г.): «Справочное руководство по укреплению честности, неподкупности и потенциала судебных органов», Управление ООН по наркотикам и преступности, Нью-Йорк, 2011 г., доступно на сайте: [https://www.unodc.org/ji/en/resdb/data/2011/80/resource\\_guide\\_on\\_strengthening\\_judicial\\_integrity\\_and\\_capacity.html](https://www.unodc.org/ji/en/resdb/data/2011/80/resource_guide_on_strengthening_judicial_integrity_and_capacity.html).

Модель, подразумевающая участие политических институтов и судебных органов в процессе отбора судей, можно далее подразделить на репрезентативную или кооперативную модели (см. раздел 5.1.8 об Италии ниже), в которых политические институты и судебные органы выбирают определенный процент членов суда или когда два или более органа сотрудничают при назначении членов суда, функционируя отчасти как сверхквалифицированное большинство (например, в Армении, см. раздел 5.1.1 ниже), и помогают гарантировать наличие у судей широкой поддержки (институциональной или политической) до их назначения.

55. **Модель государственной службы** превалирует, например, во Франции, где она и зародилась. Предполагается, что судьи являются государственными служащими с определенным правовым статусом. В этой системе судьи низкого ранга (начального уровня) назначаются в административную юрисдикцию. Эта модель зародилась в наполеоновской Франции, под воздействием, в частности, идей Монтескье, который в своем шедевре «*L'esprit des lois*» (1748) в концептуальных рамках разделения властей определил роль судей как «уста закона». Он предположил, что судьи не интерпретируют закон, а просто и буквально применяют его к рассматриваемому делу («механическая юриспруденция»).
56. Модель государственной службы широко применяется в континентальной Европе. Фундаментальной особенностью этой модели является ее стремление к четкому разделению права и политики. С национальными вариациями в Западной Европе модель государственной службы можно встретить в Австрии, Бельгии, Дании, Финляндии, Франции, Германии, Греции, Италии, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Испании и Швеции.
57. Нидерланды и страны Северной Европы используют систему отбора судей, основанную на заслугах, при этом большое значение придается профессиональному опыту, приобретенному до момента приема на работу. Существующую в этих странах модель можно рассматривать как разновидность модели государственной службы. Нидерланды и Финляндия постепенно перешли от назначения практически исключительно молодых выпускников юридических факультетов к более широкому доступу в судебную систему, не только допуская, но и активно поощряя назначение опытных юристов, которые приобрели свой опыт вне судебной системы. За последние годы перевод опытных юристов из других областей получил популярность также во Франции и Испании, хотя и не стал наиболее распространенным способом назначения на судейские должности.
58. Эта модель основана на трех основных аспектах. Первый заключается в том, что назначение на судейскую должность основан на заслугах кандидата, при этом центральное место занимает оценка теоретических юридических знаний и квалификации. Это одна из причин, по которой кандидатами обычно становятся недавние молодые выпускники юридических факультетов. Второй аспект связан с тем, что после прохождения обучения и испытательного срока судьи останутся в должности пожизненно, если против них не будет принято дисциплинарных или уголовных мер с определенными последствиями. Третий аспект заключается в том, что судьи продвигаются по служебной лестнице благодаря стажу работы и оценке их профессиональных заслуг, в том числе результатов работы в некоторых национальных системах. В этой связи следует отметить, что осуществить индивидуальную оценку работы судьи проблематично, поскольку, если эта оценка не будет продумана и проведена достаточно тщательно, то может поставить под угрозу независимость судьи. Тем не менее, в рамках модели государственной службы или

бюрократических моделей заполнения вакансий в вышестоящих судах используется метод перевода в судебную систему опытных юристов из других областей.

59. Общие требования к кандидатам на судебную должность весьма схожи во всем регионе ОБСЕ:
- a. Наличие гражданства или подданства (хотя в Португалии к участию также допускаются граждане некоторых португалоговорящих стран);
  - b. Возрастное требование (в некоторых странах установлен минимальный возраст в 30 или 35 лет);
  - c. Диплом юриста или его эквивалент (например, в Турции эквивалентным считается диплом в области политологии), но для судей по административным делам в некоторых странах также допускаются другие дипломы. В некоторых странах для сдачи экзамена на должность судьи требуется профессиональный опыт в юридических вопросах: например, в Бельгии от кандидатов из государственного сектора требуется 10-летний стаж работы, а от кандидатов из частного сектора – 12-летний. В Испании попасть на судебскую должность по так называемому «четвертому пути» («*cuarto turno*») могут кандидаты, имеющие 10-летний стаж работы, для которых зарезервирована каждая четвертая вакансия судьи. В других странах, таких как Франция, Финляндия и Нидерланды, для назначения на судебскую должность также требуется предварительный профессиональный опыт и отсутствие судимости за умышленные преступления.
60. Таким образом, системы отбора призваны обеспечить внутреннюю и внешнюю независимость действующих судей. Очевидно, что доверие к независимой судебной системе необходимо для функционирования политической системы. Только независимость может обеспечить беспристрастность, что особенно важно, когда одной из сторон в судебном процессе является государство.
61. Подводя итог, следует подчеркнуть, что судебную систему нельзя приравнивать к государственной службе в рамках исполнительных структур, поскольку судья назначается с целью отправления правосудия. Правосудие вершится на основе свободного личного толкования закона самим судьей (за исключением стран с сильной традицией *stare decisis* (обязательная ценность прецедентов), наблюдаемой в системах общего права, где предыдущие дела имеют более сильную обязательную силу, чем это обычно наблюдается в системах гражданского права), осуществленного беспристрастно, без каких-либо предубеждений, за что он/она не несет личной ответственности. Тем не менее, работа судьи подлежит оценке, хотя вопрос о том, как должен происходить этот процесс и какими должны быть его последствия, является предметом обсуждения. Судьи не могут быть переведены, отстранены или уволены, кроме как по трудно доказуемым дисциплинарным основаниям, что обеспечивает им солидный, пожизненный срок пребывания в должности и большую личную стабильность, что является основой для поддержания их независимости.

## 5. ОБЗОР СИСТЕМ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРОЦЕССА ОТБОРА СУДЕЙ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

62. В этом разделе представлены примеры разных стран Региона. ОБСЕ / БДИПЧ не пытается представить одну отдельную модель как более оптимальную, чем другие, а, скорее, описывает системы как они есть в целях сравнения и анализа.

### 5.1.1 Армения

#### *Структура административных судов*

63. Судебная система Армении состоит из Конституционного суда, Кассационного суда, апелляционных судов, судов первой инстанции (судов общей юрисдикции), а также административных судов в качестве отдельной ветви судебной власти со следующей структурой:<sup>43</sup>

- Административные суды / суды первой инстанции, которые действуют на всей территории Республики и расположены в центре – в столице, а также в «марзах» (территориальных единицах);
- Апелляционный административный суд;
- Гражданская и административная палата Кассационного суда.

Гражданская и административная палата Кассационного суда является «высшей судебной инстанцией» по административным делам, за исключением области конституционного правосудия, в которой высшим органом является Конституционный суд<sup>44</sup>.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

64. Критерии и процесс отбора и назначения судей аналогичны во всех юрисдикциях - гражданских, уголовных и административных, однако судьи административных судов и административного апелляционного суда должны иметь специализацию в области административного права.

65. Кандидаты, претендующие на должность судьи, должны быть в возрасте от 28 до 60 лет, иметь степень бакалавра права, стаж работы не менее пяти лет, обладать правом голоса, иметь только гражданство Армении, владеть армянским языком и знать как минимум два из следующих языков: английский, немецкий, русский или французский<sup>45</sup>.

66. Процесс назначения на судебскую должность начинается с подачи потенциальными кандидатами заявлений в Высший судебный совет (ВСС), который отвечает за составление и регулярное пополнение резервных списков кандидатов в судьи уголовных, гражданских и административных судов.

67. Квалификационный отбор состоит из приема и проверки заявлений, проведения письменного экзамена и собеседования<sup>46</sup>. Результаты письменного экзамена проверяются оценочной комиссией, созданной Высшим судебным советом и состоящей из пяти судей и двух ученых-юристов<sup>47</sup>. Результаты письменного

<sup>43</sup> Конституция Республики Армения (принята 6 декабря 2015 г.), статья 164.

<sup>44</sup> Там же, статья 171.

<sup>45</sup> Судебный кодекс РА (принят 7 февраля 2018 г.), статья 97.

<sup>46</sup> Там же, статья 96.

<sup>47</sup> Там же, статья 104.

экзамена могут быть обжалованы в апелляционную комиссию. Перед собеседованием кандидаты также должны пройти психологическое тестирование.

68. Принимая во внимание результаты перечисленных выше этапов и консультативное заключение Комиссии по предотвращению коррупции относительно честности кандидата, Высший судебный совет составляет и утверждает список кандидатов и представляет его в Академию юстиции для организации их обучения, которое длится от 7 до 10 месяцев. На должность судьи могут быть назначены только кандидаты, успешно прошедшие юридическую практику в Академии правосудия, за исключением бывших судей, которым необходимо только пройти собеседование.
69. Судьи судов первой и апелляционной инстанций назначаются Президентом Республики по рекомендации Высшего судебного совета. Судьи Кассационного суда назначаются Президентом Республики по представлению Национального собрания, которое выбирает кандидатуру не менее чем тремя пятими голосов от общего числа депутатов, из трех кандидатов, выдвинутых Высшим судебным советом на каждую должность судьи.

#### *Меры по обеспечению честности судей*

70. Судьи судов общей юрисдикции и специализированных судов имеют одинаковый статус и занимают свои должности до достижения 65-летнего возраста. Любое вмешательство в отправлении правосудия запрещено<sup>48</sup>. В целях обеспечения независимости судей согласно законодательству Армении, уголовное преследование в отношении судьи в связи с исполнением им своих полномочий может быть возбуждено только Генеральным прокурором с согласия ВСС. Кроме того, судьи не могут быть членами какой-либо партии или иным образом участвовать в политической деятельности<sup>49</sup>. Комиссия по предупреждению коррупции имеет право проверять финансовое состояние судей<sup>50</sup>.
71. Судебный кодекс определяет основы дисциплинарной ответственности и виды дисциплинарных взысканий для судей. Основаниями для возбуждения дисциплинарного производства в отношении судей могут стать нарушение законодательства, нарушение правил поведения и непрохождение обязательных курсов обучения, при этом первые два нарушения должны быть совершены умышленно или по «грубой халатности»<sup>51</sup>.

### **5.1.2 Австрия**

#### *Структура административных судов*

72. В Австрии, которая является федеральным государством, 1 января 2014 года вступила в силу масштабная реформа системы административного судопроизводства на основе Закона о реформе административной юстиции 2012 года (*Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012*) и многочисленных законов и постановлений на уровне Федерации и на уровне австрийских провинций (*Bundesländer*), регулирующих исполнение закона о реформе. Это также повлекло

<sup>48</sup> Документ, цитируемый в сноске 44, статья 162, п. 2.

<sup>49</sup> Там же, статья 46, п. 2, и документ, цитируемый в сноске 46, статья 4, п. 1.

<sup>50</sup> Документ, цитируемый в сноске 46, статья 145.

<sup>51</sup> Там же, статьи 141 и 142.

за собой серьезную реформу Федеральной конституции, включая полное изменение главы об административной юстиции<sup>52</sup>.

73. В результате реформы было создано одиннадцать новых административных судов, по одному на каждую из девяти провинций, один для пересмотра решений федеральных агентств и один для пересмотра административных решений по налоговым вопросам. Девять судов в провинциях осуществляют судебный надзор за действиями местных административных властей по исполнению как законов провинций, так и федеральных законов. Апелляционные жалобы на решения этих судов могут поступать в Высокий административный суд (*Verwaltungsgerichtshof*) - апелляционный суд последней инстанции, который до реформы 2012 года был единственным административным судом в Австрии. Однако этот апелляционный суд рассматривает только важные вопросы права.
74. Реформа упразднила систему из более чем ста независимых квазисудебных органов в составе административных ведомств. Этими органами были независимые административные коллегии (*Unabhaengige Verwaltungssenate*), созданные в 1991 году с целью приведения системы в соответствие с Европейской конвенцией по правам человека, особенно со статьей 6 этой конвенции, которая требует, по крайней мере, двух инстанций для вынесения судебного решения<sup>53</sup>. После длительных правовых дискуссий между Австрией и Европейским судом по правам человека, эти коллегии были квалифицированы Европейским судом как независимые трибуналы, хотя согласно Конституции Австрии, они не являлись судами.

*Отбор / назначение судей по административным делам и меры по обеспечению честности судей*

75. Все судьи по административным делам и члены Высшего административного суда являются профессиональными судьями, которые не связаны никакими инструкциями и подчиняются исключительно закону. Они независимы в исполнении своих судебных функций и не могут быть уволены или переведены на другое место работы против своей воли.

### **5.1.3 Бельгия**

*Структура административных судов*

76. В соответствии с законодательством Бельгии законность административных актов и постановлений проверяется судами общей юрисдикции и трибуналами, а также административными судами со специальной юрисдикцией (например, Советом по рассмотрению споров с иностранцами) и Государственным советом – единственным административным судом, обладающим общей юрисдикцией на территории всей страны. Бельгийское законодательство не проводит разграничения между административными судами и административными апелляционными судами. С 1831 года Конституция Бельгии наделила суды общей юрисдикции и трибуналы полномочиями, которые были установлены в качестве обязательных Верховным апелляционным судом, по предотвращению применения любого

<sup>52</sup> Конституция Австрии, впервые принята 1 октября 1920 г. (с последующими изменениями), Раздел 8, статьи 129-136.

<sup>53</sup> Европейская ассоциация административных судей: Доклад по Австрии 8 ноября 2012 г. <https://aeaj.org/page/Austrian-report>.

административного акта, противоречащего стандартам, превосходящим его в иерархии стандартов. Эта система известна как «ссылка на незаконность»<sup>54</sup>.

77. Государственный совет (*Conseil d'Etat*) является высшим административным судом. В Бельгии нет административных судов первой или второй степени. Если такие суды создаются в определенных областях по инициативе субъектов Федерации или федерального государства (например, Совет по рассмотрению споров по делам иностранцев), Государственный совет выносит постановления в качестве административного кассационного суда («*cour de cassation*»). Состав Государственного совета регулируется законом в соответствии со статьей 160 Конституции, а его члены не являются частью судебной системы и образуют «*sui generis*» (уникальный) орган магистратов.

*Отбор / назначение судей по административным делам*

78. Общие требования к кандидатам на судейские должности в Бельгии, в том числе на должности судей по административным делам, включают наличие бельгийского гражданства, возраст старше 35 лет, наличие диплома юридического университета и минимум год опыта работы в юридической профессии, приобретенный в течение последних трех лет до подачи заявления на должность судьи. Большинство экзаменов проводит Федеральный орган по отбору государственных служащих (SELOR) под эгидой Высшего судебного совета.

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

79. Федеральный институт подготовки судей обеспечивает предварительную подготовку и непрерывное обучение судей, прокуроров и других сотрудников судебных органов. Институт имеет независимый статус, но программа обучения должна соответствовать рекомендациям Высшего судебного совета, который также является независимым органом в соответствии с пунктом 2 статьи 151 Конституции Бельгии. Пункт 3 (1) той же статьи гласит, что Судебный совет несет ответственность за выдвижение кандидатов в судьи. Совет состоит из 44 членов, назначаемых на четырехлетний срок. Они объединены во франкоязычную и голландскоязычную секции, каждая из которых состоит из 22 членов: 11 судей или прокуроров и 11 непрофессионалов, назначаемых в Парламент Сенатом большинством в две трети голосов.

Назначения производятся на неопределенный срок до ухода на пенсию по обоснованному представлению Высшего судебного совета.

#### **5.1.4 Эстония**

*Структура административных судов*

80. В соответствии с Конституцией, в Эстонии существует трехуровневая судебная система<sup>55</sup>, а в соответствии с Законом о судах, административные решения пересматривают специальные суды. Уездные и административные суды рассматривают дела в первой инстанции. Суды второй инстанции, которые называются апелляционными (или окружными), рассматривают апелляции на решения или постановления судов первой инстанции. В окружных судах имеются палаты по гражданским, уголовным и административным делам. Административные акты могут быть обжалованы только в административном суде,

<sup>54</sup> Конституция Бельгии (от 22 апреля 2019 г.), статья 159; см. также Gosselin, Delannay and Lewalle (2018): The Council of State of Belgium и [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/belgium/belgium_en.pdf).

<sup>55</sup> Конституция Эстонской Республики, принятая 22 июня 1992 г., статья 148.

затем в окружном (или в его палате по административным делам), а далее в Палате по административным делам Верховного суда.<sup>56</sup>

*Отбор / назначение судей по административным делам*

81. Судьи, пересматривающие административные решения, имеют такой же правовой статус, что и судьи судов общей юрисдикции. Все судьи имеют одинаковые социальные гарантии и положение. Судьи, а также члены административных судов назначаются пожизненно и не могут быть переведены из одного суда в другой без своего согласия. Требования к образованию и профессиональной подготовке, а также другие требования к кандидатам на судейскую должность одинаковы для судей административных и уездных судов.
82. То же относится и к назначению судей административных судов, однако иногда опыт работы судьи по административным делам в суде второй или третьей инстанции отличается от опыта работы судьи общей юрисдикции. Например, лицо, не являющееся судьей, но достигшее высокого звания на государственной службе до начала карьеры в судебной системе, также может быть назначено судьей по пересмотру административных дел в судах второй и третьей инстанций.
83. В отношении назначения на должность административного судьи и судьи общей юрисдикции используется одна и та же процедура. Закон о судах устанавливает общие требования ко всем эстонским судьям, а также к порядку выдвижения кандидатуры на судейскую должность. Гражданин Эстонии может быть назначен судьей если соответствует следующим требованиям: 1) имеет как минимум официально подтвержденную степень магистра в области права; 2) владеет эстонским языком на уровне C1 или соответствующем этому уровне; 3) обладает высокими моральными качествами; 4) обладает способностями и личными качествами, необходимыми для работы судьей.
84. Назначение на судейскую должность происходит на основании открытого конкурса. Министр юстиции объявляет открытый конкурс на замещение вакантной должности судьи в уездном, административном и окружном суде. Председатель Верховного суда объявляет открытый конкурс на замещение вакантной должности судьи Верховного суда, в том числе судей по административным делам. Если на вакантную судейскую должность выдвигаются несколько человек, Верховный суд на своем заседании в полном составе выбирает кандидатуру, которая будет представлена на утверждение Президенту Республики. Предварительно Верховный суд в полном составе рассматривает мнение о кандидате того суда, в который выдвигается кандидат.
85. Судьи первой и второй инстанций назначаются Президентом Республики по представлению Верховного суда, вынесенному в полном составе. Судьи Верховного суда (включая членов палаты по административным делам) назначаются на свою должность Парламентом по представлению главного судьи Верховного суда.
86. Есть несколько способов занять должность судьи. Лицо, прошедшее стажировку в суде или освобожденное от стажировки и сдавшее судейский экзамен, может быть назначено уездным судьей или судьей административного суда. Лица, работавшие адвокатами или прокурорами, в течение двух лет непосредственно перед сдачей экзамена на должность судьи (за исключением помощников прокурора), а также

<sup>56</sup> Ассоциация советов государственной и высшей административной юрисдикции Европейского Союза, Страновой доклад по Эстонии, раздел 1 (ACA-Europe - Administrative Justice in Europe Country Report on Estonia, section 1).

лица, работавшие судьями в прошлом и освобожденные от этой должности не ранее чем за десять лет до выдвижения их кандидатуры на судебскую должность, не обязаны проходить предварительную стажировку.

87. Судьей окружного суда может быть назначено лицо, являющееся опытным и признанным юристом и сдавшее экзамен на должность судьи. Лицо, работающее судьей непосредственно на момент назначения, освобождается от экзамена на должность судьи окружного суда. Судьей Верховного суда может быть назначено лицо, являющееся опытным и признанным юристом.

#### *Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судебские должности*

88. Личные характеристики кандидата на судебскую должность оцениваются в ходе собеседования. Экзаменационная комиссия может также использовать другие источники для сбора информации о кандидате на должность судьи, которая важна для выполнения судебных обязанностей, а также делать запросы и запрашивать мнение руководителя кандидата.
89. Перед назначением кандидат на судебскую должность должен пройти проверку безопасности, за исключением случаев, когда он или она имеет действующее разрешение на доступ к государственной информации, классифицированной как совершенно секретная, или если на момент выдвижения кандидатуры он / она занимает должность, которая дает право на доступ ко всем уровням государственной тайны.
90. В соответствии со статьей 74 Закона о судах судья обязан на регулярной основе повышать свой уровень знаний и навыков по своей специальности и проходить обучение. За обучение судей отвечает Совет по профессиональной подготовке, который состоит из двух судей суда первой инстанции, двух судей апелляционного суда, двух судей Верховного суда и представителей прокуратуры, министра юстиции и Тартуского университета.
91. Обучение основано на стратегиях профессиональной подготовки судей, ежегодных программах обучения и программе экзаменования судей, которые разрабатываются отделом повышения квалификации судей Верховного суда и утверждаются Советом по профессиональной подготовке. Отдел повышения квалификации судей Верховного суда занимается разработкой учебных и методических материалов, необходимых для обучения судей, заключает соглашения с преподавателями, а также организует сами курсы обучения.

### **5.1.5 Финляндия**

#### *Структура административных судов*

Согласно Конституции Финляндии, в стране существует два уровня административных судов<sup>57</sup>: семь областных административных судов и Высший административный суд (ВАС) на национальном уровне. Апелляции по административным делам сначала рассматриваются областными административными судами. Исключения составляют несколько избранных категорий дел - в основном, решения правительства и министерств, которые обжалуются непосредственно в Высший административный суд.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

---

<sup>57</sup> Конституция Финляндии (принята 11 июня 1999 г.), статья 98.

92. В Финляндии нет специальной категории судей по административным делам. Все судьи имеют одинаковый статус. Согласно статье 102 Конституции, судьи назначаются пожизненно Президентом Республики по рекомендации министра юстиции, по представлению Совета по назначениям судей и в установленном законом порядке<sup>58</sup>. Процедура назначения всех судей (независимо от категории суда) регулируется единым парламентским законом (Закон о назначении судей, 205/2000). Независимый Совет по назначениям судей проводит предварительную работу по заполнению вакантных судейских должностей в судебной системе и выдвигает мотивированное представление о назначении на судейскую должность. Совет не обладает юрисдикцией в отношении назначения судей Верховного суда и Высшего административного суда - эти суды последней инстанции вносят собственные представления о назначении Президенту Республики, который официально назначает судей этих судов. Подать заявление на должность судьи могут все юристы, соответствующие общей квалификации, изложенной в Законе. Ожидается, что Совет будет способствовать набору судей из всех сфер юриспруденции, то есть из числа юридических консультантов, работающих в суде, юристов, находящихся на государственной службе, из научных кругов и из числа практикующих юристов<sup>59</sup>.
93. В объявлении о судейской вакансии указывается подробная информация о необходимой квалификации кандидатов и их соответствии судейской должности. Квалификация кандидатов оценивается на основе знаний и навыков, которые они приобрели в результате получения образования и предыдущего опыта работы. Основное внимание уделяется способности кандидатов выполнять задачи, требуемые на судейской должности. Соответствие должности включает в себя такие вопросы, как знание норм материального и процессуального права, владение юридической информацией, навыки анализа и решения проблем, способность знакомиться с фактами и юридическим материалом дела, навыки управления процессом, навыки аргументирования и языковые навыки.
94. Лицо, назначаемое на должность судьи в Финляндии, должно быть финским гражданином и обладать степенью магистра права или другой юридической степенью с дополнительным соответствующим опытом и с подтвержденной предыдущим опытом способностью работать в качестве судьи.<sup>60</sup>

*Меры по обеспечению честности кандидатов на судейские должности*

95. В соответствии со статьей 103 Конституции Финляндии, финские судьи назначаются пожизненно и могут быть смещены только по решению суда. Кроме того, они не могут быть переведены в другой суд против своей воли.
96. До 2017 года в Финляндии не было обязательного повышения квалификации судей без отрыва от работы, а судьи проходили обучение на добровольной и независимой основе в соответствии со своими личными потребностями и интересами. С 1 января 2017 года в Финляндии вступил в силу новый Закон о судах, который изменил систему и практику подготовки и назначения судей. В рамках реформы была

---

<sup>58</sup> Совет по назначениям судей в основном состоит из представителей судебной системы за исключением трех членов, которые не занимают судебных должностей. Один из них является практикующим юристом, назначенным коллегией адвокатов, другой - прокурором, назначенным Генеральным прокурором, а третий - ученым, назначенным Министерством юстиции.

<sup>59</sup> Референдариев также называют помощниками судей или старшими помощниками судей. Референдарии ответственны за практическую подготовительную работу, подготовку меморандумов и предлагаемых решений по делам под надзором ответственного судьи. Референдарии должны иметь степень магистра права и пройти судебную практику.

<sup>60</sup> Закон Финляндии о назначении судей (205/2000), статья 11.

введена должность «ответственных за подготовку судей» – так называемых «судей по подготовке ассессоров» – и создан Совет по профессиональной подготовке судей. Кроме того, подготовка судей теперь стала обязательной и более систематизированной. Идея реформы состоит в том, чтобы реализовать программу профессиональной подготовки, при которой все судьи будут иметь запланированную программу обучения на протяжении всей своей карьеры, основанную на их навыках и потребностях.

97. Целью независимого Совета по профессиональной подготовке судей является планирование и координация, совместно с Министерством юстиции и судами, процесса подготовки персонала, занимающегося исполнением правосудия в судах, от стажировки до дополнительного обучения. Совет по профессиональной подготовке осуществляет процедуру приема заявлений на должности младших судей в соответствии с Законом о судах и осуществляет предварительный отбор. В рамках процесса отбора Совет утверждает и организует предварительный экзамен и присуждает кандидатам, завершившим программу обучения, звание младшего судьи. Совет также осуществляет централизованную процедуру приема заявлений на прохождение стажировки в суде, отбирает и назначает стажеров в окружные, административные и апелляционные суды и предоставляет кандидатам, успешно прошедшим стажировку, право использовать квалификацию «прошедшего профессиональную судебную подготовку».
98. Правительство назначает членов Совета по профессиональной подготовке судей сроком на пять лет. В составе Совета десять членов, шесть из которых представляют судебную систему, а также по одному представителю от прокуратуры Финляндии, Финской коллегии адвокатов, из научно-преподавательской сферы, а также от Министерства юстиции. Порядок назначения членов Совета по профессиональной подготовке судей во многом соответствует порядку назначения Совета по назначениям судей. Первый Совет по профессиональной подготовке судей приступил к работе 1 января 2017 года, когда вступил в силу Закон о судах 673/2016, таким образом, первый пятилетний срок работы Совета начался с 1 января 2017 года и продлится до 31 декабря 2021 года.

### 5.1.6 Франция

#### *Структура административных судов*

99. Административная юрисдикция Франции представлена на трех уровнях: Государственный совет (высшая юрисдикция с кассационными полномочиями), в состав которого входят около 300 государственных советников, административные апелляционные суды (суды второй инстанции) и административные трибуналы (суды первой инстанции, где дела обычно рассматривается одним судьей по административным делам), в которых работает около 1200 магистратов.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

100. Во Франции существует явное разграничение между «*juge judiciaire*» (судей общей юрисдикции) и «*juge administratif*» (судьей по административным делам). Последние являются государственными служащими, на которых распространяется общий статус государственных служащих и особые правовые положения Кодекса административного судопроизводства<sup>61</sup>, гарантирующие их независимость и

<sup>61</sup> См. [Кодекс административного судопроизводства](#) Франции, особенно статьи с 231-1 по 231-9. Еще до принятия таких положений в 1986–1987 годах Конституционный совет Франции недвусмысленно признал независимость административной юрисдикции (см. [Решение № 80-119](#) DC от 22 июля 1980 г., п. 6).

несменяемость и детализирующие правила, регулирующие их статус и условия назначения.

101. Существует несколько способов приема на работу в административные юрисдикции, с отдельными процедурами в отношении назначения членов Государственного совета<sup>62</sup>. Члены административных апелляционных судов и трибуналов назначаются и продвигаются по службе указом Президента Республики (статья L.233-1 Кодекса административного судопроизводства) одним из следующих способов:

а. Наиболее распространенный способ – набор из числа бывших студентов Национальной школы управления (*Ecole Nationale d'Administration (ENA)*) (статья L.233-2 Кодекса административного судопроизводства): выпускники Школы выбирают корпус государственной службы, в который хотят поступить на работу, в соответствии со своей академической успеваемостью за 27 месяцев обучения (выпускник с самым высоким рейтингом выбирает первым).<sup>63</sup>

б. Набор из числа других государственных служащих высшей категории А, обладающих необходимым стажем и дипломами (статьи L.233-3 и 233-4 Кодекса административного судопроизводства): после открытого конкурса заявки оцениваются Высшим советом административных трибуналов и административных апелляционных судов (*Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel*)<sup>64</sup> в два этапа<sup>65</sup>: предварительный отбор, осуществляемый подкомиссией, состоящей из нескольких членов Высшего совета, с последующим структурированным собеседованием на основе общедоступной шкалы для оценки юридических знаний, профессиональных навыков и личных качеств<sup>66</sup>.

в. Откомандирование и потенциальная последующая интеграция после трех лет службы в качестве судьи по административным делам (статья L.233-5 Кодекса административного судопроизводства): государственные служащие, принадлежащие к любому корпусу, набранному через Национальную школу управления, судьи общей юрисдикции («*juges judiciaires*»), профессора университетов и государственные служащие из территориальных и больничных государственных служб высшей категории (А) могут быть откомандированы в административные органы в качестве магистратов.

г. Назначение на должность напрямую, после сдачи конкурсного экзамена кандидатами извне или из самой административной системы (статья L.233-6 Кодекса административного судопроизводства): любой человек, имеющий документы об окончании университета, необходимые для подачи заявки в Национальную школу управления – ENA (кандидаты извне) или судьи общей юрисдикции («*juges judiciaires*») или государственные служащие высшей категории

<sup>62</sup> См.: <https://www.conseil-etat.fr/recrutement-et-carrieres/dans-les-tribunaux-administratifs-et-cours-administratives-d-appel>.

<sup>63</sup> Зачисление в ENA осуществляется на основании конкурсных экзаменов.

<sup>64</sup> Совет состоит из 13 членов, включая пять членов трибуналов или апелляционных административных судов, одного государственного советника, генерального секретаря Государственного совета, генерального директора государственной службы, директора, отвечающего за судебные вопросы в Министерстве юстиции, трех членов, которые не имеют выборного мандата и назначаются, соответственно, Президентом Республики, председателем Национального собрания и председателем Сената; Совет возглавляет заместитель председателя Государственного совета (статья L232- 2 CAJ)..

<sup>65</sup> См.: <http://versailles.tribunaladministratif.fr/Tribunaux-Cours/Recrutement-Carriere/Recrutement-des-magistrats/Nomination-au-tour-exterieur>.

<sup>66</sup> См.: <http://versailles.tribunaladministratif.fr/content/download/162171/1641392/version/1/file/Mod%C3%A8le%20grille%20%C3%A9valuation%20TE%20TA%20mai%202019.pdf>.

А с минимум четырехлетним стажем работы на государственной службе (кандидаты из числа служащих административной системы) могут сдать конкурсный экзамен, условия которого, включая предметное содержание, критерии оценки и состав оценочной комиссии, подробно описаны в опубликованных правилах и других документах<sup>67</sup>. Оценка осуществляется на основе анонимного письменного экзамена по вопросам публичного права. Кандидаты, успешно сдавшие письменный экзамен, проходят устное собеседование<sup>68</sup>, на котором могут присутствовать все желающие (исключение составило собеседование в этом году ввиду пандемии коронавируса)<sup>69</sup>. После конкурсного экзамена оценочная комиссия публикует отчет с подробными исправлениями письменного теста и соответствующими статистическими данными с разбивкой по полу.<sup>70</sup>

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судебские должности*

102. Как упоминалось выше, французские судьи независимы и несменяемы. С 2017 года в системе административного судопроизводства также были введены конкретные меры по обеспечению гендерного равенства и разнообразия, в том числе в отношении отбора и назначения административных магистратов, путем пересмотра критериев проведения конкурсных экзаменов, назначения и продвижения по службе, чтобы избежать дискриминации и создать сбалансированный по гендерному признаку состав кандидатов для очередного назначения в качестве председателей судов<sup>71</sup>.

### 5.1.7 Германия

*Структура административных судов*

103. Как отмечалось ранее, административные суды Германии отделены от исполнительной власти, а также от судов общей юрисдикции. В их юрисдикцию входят все вопросы публичного права, кроме конституционных. Кроме того, существуют различные ветви административной юстиции для решения конкретных административных вопросов, то есть, помимо общего административного права, существуют суды, занимающиеся налоговым и социальным правом. Общая административная юрисдикция разделена на три уровня: административные суды, высшие административные суды и Федеральный административный суд. В каждой из федеральных земель существует высший административный суд. Хотя в некоторых случаях высшие административные суды выступают в качестве судов первой инстанции<sup>72</sup>, они, в основном, рассматривают жалобы и апелляции по

<sup>67</sup> См. <<https://www.conseil-etat.fr/recrutement-et-carrieres/dans-les-tribunaux-administratifs-et-cours-administratives-d-appel/recrutement-des-magistrats/le-recrutement-direct-par-voie-de-concours-externe-et-interne>>; министерский указ от 28 сентября 2012 года, устанавливающий программу конкурсных экзаменов, организуемых для приема на работу магистратов административных судов и административных апелляционных судов.

<sup>68</sup> Устное собеседование состоит из двух частей: презентация кандидата по публично-правовому вопросу, выбранному с помощью жребия, для подготовки к которой ему/ей дается 30 минут, с последующим обсуждением с оценочной комиссией по правовым вопросам (всего 30 минут); и собеседование с жюри для обсуждения биографии и мотивации кандидата, а также его/ее способностей осуществлять функции судьи по административным делам и вопросы этики (всего 20 минут).

<sup>69</sup> Видеоконференции могут быть организованы по просьбе кандидатов с ограниченными возможностями, беременных женщин или кандидатов с проблемами здоровья, согласно условиям, предусмотренным министерским указом от 22 декабря 2017 г., устанавливающим условия для использования видеоконференцсвязи для организации набора на государственную гражданскую службу.

<sup>70</sup> См. <<https://www.conseil-etat.fr/recrutement-et-carrieres/dans-les-tribunaux-administratifs-et-cours-administratives-d-appel/recrutement-des-magistrats/le-recrutement-direct-par-voie-de-concours-externe-et-interne>>.

<sup>71</sup> См. <<https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/doublement-labellise-la-justice-administrative-va-renforcer-ses-actions-en-faveur-de-la-diversite-et-de-l-egalite>>.

<sup>72</sup> Кодекс административного судопроизводства Германии (принят 19 марта 1991 г. с поправками от 22 декабря 2010 г.), раздел 47.

фактическим вопросам и вопросам права, связанным с решениями административных судов. Федеральный административный суд рассматривает апелляции по вопросам права и в некоторых случаях выступает в качестве суда первой инстанции.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

104. Образование, условия назначения и правовой статус судьи идентичны во всех юрисдикциях, общих и административных. Только лица, окончившие юридический факультет, сдавшие первый государственный экзамен в университете и прошедшие двухлетнюю практическую юридическую подготовку («референдарият») с последующей сдачей второго государственного экзамена, могут выполнять обязанности судьи<sup>73</sup>.
105. Процесс отбора и назначения судей варьируется в зависимости от соответствующей земли в составе Федеративной Республики. Судьи выбираются министерством юстиции соответствующей земли и назначаются министром с учетом их способностей, квалификации и профессиональных достижений (пункт (2) статьи 33 Конституции или Основного закона); на практике большое значение имеют результаты государственных экзаменов. В некоторых федеральных землях судьи назначаются местным министром юстиции по представлению отборочного комитета, состоящего из судей и членов парламента.
106. Федеральных судей избирает комитет, состоящий из ответственных министров земель и такого же количества членов федерального парламента (Бундестага). Избранные кандидаты назначаются федеральным министром юстиции. Квалификация, компетентность и профессиональная деятельность являются юридически обязательными критериями для назначения судей. Судьей может быть назначен любой гражданин Германии до определенного возраста, обладающий необходимой компетенцией для выполнения обязанностей судьи (юрист, сдавший два государственных экзамена). Обычно федеральные судьи назначаются из числа судей высших административных судов.

#### *Меры по обеспечению честности судей*

107. Гарантированная Конституцией независимость судебной власти означает, что судьи, назначаемые в административный суд пожизненно, не могут быть переведены в другой суд против своей воли. Раздел 15 Кодекса административного судопроизводства предусматривает, что судьи административных судов всех уровней назначаются пожизненно.

### **5.1.8 Италия**

#### *Структура административных судов*

108. Итальянская судебная система имеет сложную структуру и делится на суды общей юрисдикции и административные суды. Однако тот факт, что одна из сторон в деле является государственной организацией или государственным органом, автоматически не означает, что дело подпадет под юрисдикцию административных судов. Вместо этого решение о том, будет ли дело рассматриваться общим или административным судом, зависит от требования, заявленного истцом. Сложность заключается в установлении юрисдикции, поскольку в каждом случае необходимо

---

<sup>73</sup> Carsten Günther: Administrative Justice in Europe – Report for Germany. См. на сайте: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/germany/germany_en.pdf).

определить, стремится ли истец удовлетворить «субъективные права», которые могут быть реализованы судами общей юрисдикции, или же дело касается «законных интересов», которые должны быть заявлены в административный суд.

*Отбор / назначение судей по административным делам*

109. Судья по административным делам обладает таким же статусом, что и судья общей юрисдикции или магистрат, однако у судей по административным делам есть собственный орган самоуправления – Председательский совет административной юстиции (*Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*), в компетенцию которого входит назначение судей, их перевод на другую работу, продвижение по службе, дисциплинарные взыскания и т. д.<sup>74</sup>
110. Набор судей по административным делам первой инстанции в региональные административные трибуналы (*Tribunali amministrativi Regionali*) осуществляется только на основе открытого конкурса, состоящего из письменных и устных экзаменов по вопросам права. Участвовать в конкурсе могут только судьи общей юрисдикции, юристы, государственные адвокаты («*avvocati dello stato*») и государственные служащие (которые обладают достаточным стажем работы для своей категории).
111. При том, что судьи по гражданским и уголовным делам имеют такой же статус, что и судьи по административным делам, процесс их назначения и экзамены отличаются, и судьям по гражданским и уголовным делам не требуется сдавать практический / профессиональный экзамен и иметь стаж работы, что является отличительным требованием для приема на работу судей по административным делам.<sup>75</sup>
112. Набор судей в состав Государственного совета обеспечивается частично путем продвижения судей из региональных административных трибуналов (50 процентов вакансий), частично путем назначения правительством (25 процентов вакансий) и частично путем прямого открытого конкурса (25 процентов вакансий), участие в котором могут принимать только судьи региональных административных трибуналов после года работы в трибунале, государственные юристы, судьи общей юрисдикции и т. д.
113. Все судьи по административным делам должны иметь предыдущий опыт работы в качестве судей общей юрисдикции, юристов, государственных адвокатов или должностных лиц государственной администрации. Таким образом, судьи по административным делам приступают к своим обязанностям немедленно, без дополнительной предварительной подготовки. Курсы профессиональной подготовки продолжительностью несколько дней каждый доступны на постоянной основе для повышения квалификации и усовершенствования судебных навыков и компетенций.
114. Судьи региональных административных трибуналов начинают свою карьеру в качестве т. н. референдариев (первое назначение), затем, через четыре года, становятся первыми референдариями, еще через четыре года – советниками в административном трибунале, а четыре года спустя – председателями судебных палат. Судьи Государственного совета начинают с должности государственных советников, а затем могут стать председателями палат Государственного совета, если имеют достаточный стаж работы. Назначение на должность председателя регионального административного трибунала или в палату Государственного

<sup>74</sup> См.: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/normativa-e-criteri>.

<sup>75</sup> См.: <https://www.aej.org/page/Questionnaire-on-the-Independence-and-Efficiency-of-administrative-Justice--Italy>.

совета требует прохождения оценки, которая, как правило, основана на выслуге лет.

115. Решения о назначении принимаются временным независимым органом, членами которого являются профессор и административные судьи. Орган назначается Председателем Государственного совета по представлению Председательского совета административной юстиции.

### *5.1.9 Латвия*

#### *Структура административных судов*

Закон об административном судопроизводстве предусматривает, что решения и действия административных органов рассматриваются районным административным судом, краевым административным судом и Палатой по административным делам Верховного суда.<sup>76</sup>

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

116. Общие условия в отношении образования и условий выдвижения на должность судей административных судов аналогичны требованиям в отношении судей судов общей юрисдикции. При выборе кандидата на судейскую должность соблюдается принцип, согласно которому судьями могут работать только высококвалифицированные и честные юристы, имеющие латвийское гражданство. Кандидаты должны соответствовать и различным другим требованиям, например, свободно и на высочайшем уровне владеть государственным языком, быть не младше 30 лет, иметь высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет и сдать квалификационные экзамены.
117. В соответствии с Законом о судебной власти 1993 года с последними поправками, внесенными в 2020 году, Судебный совет (*Tieslietu padome*) является коллегиальным органом, занимающимся формулированием политики и стратегии и улучшением организации работы судебной системы, но не обладает юрисдикцией в отношении назначения судей, за исключением утверждения процедурных положений в отношении отбора судей и вынесения заключения по кандидатам на пост министра юстиции. Судебная администрация (*Tiesu administrācija*) организует и обеспечивает выполнение административной работы районных и городских судов, краевых судов и бюро регистрации земельных участков и находится в ведении Министерства юстиции.
118. Министр юстиции представляет кандидатуры для назначения или утверждения в качестве районных (городских) судей или судей краевых судов на основании заключения Квалификационной судебной комиссии. Районные судьи назначаются Парламентом по рекомендации министра юстиции на трехлетний срок. После того, как районный судья проработает в должности в течение трех лет, Парламент по рекомендации министра юстиции и на основании заключения Квалификационной судебной комиссии утверждает судью в этой должности на неограниченный срок или повторно назначает его / ее на эту должность на срок, не превышающий двух лет. По истечении повторного срока полномочий Парламент по рекомендации министра юстиции утверждает районного судью на неограниченный срок. В случае неудовлетворительной работы судьи министр юстиции в соответствии с

---

<sup>76</sup> Гражданский процессуальный закон Латвии (вступил в силу 1 февраля 2004 года), раздел 122, п. 1 (районный), раздел 290, п. 1 (краевой) и раздел 339, п. 3 (кассационный уровень).

заключением Квалификационной комиссии не вправе повторно назначать или утверждать его / ее кандидатуру на судейскую должность.

119. Судьи региональных судов утверждаются на неограниченный срок Парламентом, по представлению министра юстиции и по представлению председателя Верховного суда, соответственно. Судьи обязаны уйти в отставку по достижении 70-летнего возраста.
120. Судьи районных или краевых судов со стажем работы не менее 10 лет и получившие положительное заключение Судебного совета во время «внеочередной оценки» профессиональной деятельности могут подать заявление на работу в Верховном суде. На работу в Верховном суде могут также претендовать лица с общим стажем работы не менее 15 лет на должности преподавателя юридической специальности в высшем учебном заведении, присяжные адвокаты или прокуроры, сдавшие квалификационный экзамен, а также лица, занимавшие должность судьи Конституционного суда, международного суда или наднационального суда. На должность судьи Верховного суда могут претендовать лица, достигшие 40-летнего возраста. Кандидатов на утверждение в качестве судьи Верховного суда выдвигает председатель Верховного суда на основании заключения Квалификационной судебной комиссии.

#### *5.1.10 Литва*

##### *Структура административных судов*

121. В Литве существуют специальные административные суды на уровне уездов. Уездный административный суд создается для рассмотрения жалоб (ходатайств) на административные акты и действия или бездействие (неисполнение обязанностей) со стороны органов государственного и внутреннего управления. Уездные административные суды разрешают споры в сфере государственного управления, рассматривают вопросы, касающиеся законности нормативных административных актов, налоговые споры и др. Система также предусматривает этап до подачи заявления в административный суд, на котором отдельные правовые акты или действия, предпринятые предусмотренными законом субъектами государственного управления, могут быть оспорены в досудебном порядке. Досудебные процедуры расследуются и заслушиваются городскими государственными комиссиями по административным спорам, районными комиссиями по административным спорам и Главной комиссией по административным спорам.
122. Высший административный суд Литвы является первой и последней инстанцией по административным делам, отнесенным к его юрисдикции по закону. Он также является апелляционным судом по делам, касающимся решений, постановлений и приказов, вынесенных краевыми административными судами, а также по делам об административных правонарушениях, связанных с решениями районных судов. Высший административный суд также является инстанцией для рассмотрения ходатайств о возобновлении завершенных административных дел в случаях, предусмотренных законом, в том числе дел об административных правонарушениях.

##### *Отбор / назначение судей по административным делам*

123. Судьи по административным делам не относятся к отдельной определенной категории. В соответствии с Законом об учреждении административных судов

правовое положение судей административных судов приравнивается к правовому положению судей судов общей юрисдикции.

124. Все судьи назначаются Президентом Республики, за исключением судей Верховного суда общей юрисдикции, которые назначаются Сеймом (парламентом) по рекомендации Судебного совета, который является высшим органом судебного самоуправления в стране. Общие требования к кандидатам на должность судьи включают наличие литовского гражданства, высоких моральных качеств, высшего юридического образования, определенного стажа работы по юридической профессии (в зависимости от уровня суда). Кандидаты, не имеющие степени доктора социальных наук (права) перед назначением сдают специальный экзамен.
125. При наличии нескольких кандидатов, претендующих на замещение вакантной судейской должности, отбор производится специальной отборочной комиссией в соответствии с правилами, которые утверждаются Судебным советом. При отборе кандидатов на должность судьи необходимо учитывать их навыки, профессиональные и личные качества, общую компетентность и предыдущие профессиональные достижения. Критерии оценки кандидатов на судейскую должность определяются Судебным советом.

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

126. Профессиональная подготовка судей состоит из предварительной подготовки и обязательного обучения без отрыва от работы. Предварительная подготовка предназначена для лиц, впервые назначаемых судьями, с целью расширения их знаний и развития профессиональных навыков. Обязательное обучение без отрыва от работы предполагает расширение специальных профессиональных знаний и повышение квалификации. Существует специальная программа подготовки судей административных судов, утвержденная Судебным советом.

### **5.1.11 Молдова**

*Структура административных судов*

127. Судебная система Молдовы состоит из трех инстанций: суды общей юрисдикции первой инстанции, Апелляционный суд и Верховный суд<sup>77</sup>. По отдельным категориям дел существуют специализированные суды (экономические, военные). В Молдове нет специализированных административных судов, и вопросы публичного права входят в компетенцию судов общей юрисдикции. В судах могут действовать советы или специализированные коллегии судей, а на уровне существующих судов могут назначаться специализированные судьи<sup>78</sup>.

*Отбор / назначение судей по административным делам*

128. Кандидаты на должность судьи должны иметь гражданство Республики Молдова, право проживания в Молдове, высшее образование со степенью бакалавра или магистра права, являться выпускниками Национального института юстиции, иметь пятилетний стаж работы в области права, отсутствие судимости, владеть государственным языком, соответствовать медицинским требованиям для работы на судейской должности и обладать безупречной репутацией<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Закон Молдовы «О судеустройстве» (№ 514-ХІІІ от 06.07.1995), статья 15 (1).

<sup>78</sup> Там же, статья 15 (2).

<sup>79</sup> Закон Молдовы №544-ХІІІ от 20 июля 1995 г. «О статусе судьи», статья 6 и положение «О критериях отбора, продвижения и перевода судей», № 613/29 20 декабря 2018 г., раздел II, статья 8.

129. Процедура назначения судей регулируется конкретным законодательством, а именно Законом об отборе, оценке и карьере судей. Отбор кандидатов осуществляется Отборочной комиссией, в состав которой входят судьи и представители гражданского общества, назначаемые, соответственно, Генеральной ассамблеей судей и Высшим советом магистратуры<sup>80</sup>. Основные критерии отбора указаны выше и устанавливаются законом и специальными постановлениями, разработанными Высшим советом магистратуры<sup>81</sup>.
130. Процедура отбора должна быть прозрачной и основанной на заслугах. Соответствующими критериями являются: уровень юридических знаний и профессиональных навыков; способность применять знания на практике; предыдущий опыт работы на должности судьи или других соответствующих должностях; качественные и количественные показатели судейской деятельности; соблюдение этических норм; академическая деятельность и сертифицированная внесудебная деятельность<sup>82</sup>.
131. Судьи назначаются Президентом Республики по представлению Высшего совета магистратуры<sup>83</sup>. Судьи, успешно прошедшие экзамен, назначаются на свои должности сроком на 5 лет, после чего назначаются на неограниченный срок, истекающий по достижении ими 65-летнего возраста<sup>84</sup>.

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

132. Судебная независимость обеспечивается порядком отправления правосудия, а также процедурой назначения судей, их отстранения, отставки и увольнения, неприкосновенностью, обеспечением материального и социального благополучия судей и другими мерами, предусмотренными законом<sup>85</sup>. Судьи назначаются на неограниченный срок<sup>86</sup>.
133. Судьи обязаны подавать декларацию об имуществе и личной заинтересованности<sup>87</sup>, а также незамедлительно, в тот же день письменно информировать Высший совет магистратуры о любых сообщениях или попытках оказать влияние при рассмотрении дел со стороны любого из участников судебного разбирательства или должностных лиц<sup>88</sup>.

---

<sup>80</sup> Закон Молдовы «Об отборе, оценке работы и карьере судей» № 154 от 05.07.2012, статья 3.

<sup>81</sup> Документ, цитируемый в сноске 80; правовой основой положения является Закон № 947-ХІІІ (от 19 июля 1996 г.) «О Высшем совете магистратуры», документ, цитируемый в сноске 79 (закон «О статусе судьи») и документ, цитируемый в сноске 77 (Закон Молдовы «О судоустройстве»).

<sup>82</sup> Закон Молдовы «Об отборе, оценке работы и карьере судей» №154 от 05.07.2012, статья 2 (2).

<sup>83</sup> Документ, цитируемый в сноске 81 (закон Молдовы «О Высшем совете магистратуры»), статья 4 а).

<sup>84</sup> Документ, цитируемый в сноске 79 (закон Молдовы «О статусе судьи»), статья 11 (1).

<sup>85</sup> Там же, статья 17.

<sup>86</sup> Там же, статья 18.

<sup>87</sup> Там же, статья 15 (1) г).

<sup>88</sup> Там же, статья 15 (2).

### 5.1.12 Португалия

#### Структура административных судов

134. Административные суды Португалии включают административные и налоговые суды первой инстанции, центральные административные суды (Северный и Южный) и Высший административный суд (*Supremo Tribunal Administrativo*), охватывающий всю страну<sup>89</sup>. Высший административный суд является высшим административным и налоговым судом по делам, в отношении которых Конституционный суд не обладает юрисдикцией. Административные и налоговые суды рассматривают дела о разрешении споров, возникающих из административных и налоговых отношений (статья 212 Конституции Португалии). Этот порядок закреплен в Кодексе административного судопроизводства (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, СРТА) и Судебно-процессуальном кодексе (*Código de Procedure e Processo Tributário*, СРРТ). Административные суды действуют параллельно судам общей юрисдикции по гражданским и уголовным делам и аналогичны им по своей структуре.

#### Отбор / назначение судей по административным делам

135. Судьи по административным делам обладают особым статусом и могут быть прикомандированы к судьям общей юрисдикции или судьям, нанятым непосредственно Высшим советом административных и налоговых судов (*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, CSTAF)<sup>90</sup>, который является административным и дисциплинарным органом в отношении судей по административным делам. Этот Совет, который возглавляет председатель Высшего административного суда, состоит из 10 членов: двое из них назначаются Президентом Республики, четверо избираются Собранием Республики, а еще четверо – коллегами. Высший совет административных и налоговых судов отвечает за назначение, перевод, продвижение по служебной лестнице судей административных и налоговых судов и принятие дисциплинарных мер в их отношении.

136. Судьи административных судов первой инстанции обычно набираются на основе конкурса, участие в котором могут принять граждане страны, имеющие ученую степень в области права (статья 60, ЕТАФ). Судьи высших судов также набираются на конкурсной основе и в соответствии со своей квалификацией. Отобранные кандидаты проходят обучение в Центре судебных исследований (*Centro de Estudos Judiciários*, CEJ)<sup>91</sup>.

137. Судьи гражданской и уголовной юрисдикций могут быть откомандированы для выполнения обязанностей в административной юрисдикции, но обратное невозможно. Все магистраты могут выполнять обязанности в сфере государственного управления в порядке прикомандирования с разрешения советников соответствующего магистрата, но количество магистратов в этом случае очень ограничено.

### 5.1.13 Румыния

<sup>89</sup> Статус административных и налоговых судов [(ЕТАФ) Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais], утвержденный указом-законом №13/2002 от 19 февраля 2002 года с поправками, внесенными законом №107-D / 2003 от 31 декабря 2003 года – сохраняется система административных судов, теперь с полной юрисдикцией.

<sup>90</sup> Высший совет административных и налоговых судов: <http://www.cstaf.pt/>.

<sup>91</sup> См: АСА-Europe: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/portugal/portugal\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/portugal/portugal_en.pdf), раздел D, п. 3.

*Структура административных судов*

138. В Румынии нет специальных административных судов – вместо этого в обычных судах создаются палаты в соответствии с характером судопроизводства (уголовные дела, гражданские дела, дела об административных и налоговых исках)<sup>92</sup>.

*Отбор / назначение судей по административным делам*

139. Судьи административных судов имеют тот же статус и проходят такую же профессиональную подготовку, что и судьи общей юрисдикции. Работа судьей несовместима с любыми другими государственными или частными функциями, за исключением преподавания в высших учебных заведениях и в Национальном институте магистратуры и Национальной школе секретарей суда<sup>93</sup>.

140. Судьи обычно принимаются в магистратуру на основе открытого конкурса, основанного на следующих критериях: профессиональная компетентность, способности и безупречная репутация. Конкурсный набор, а также предварительная профессиональная подготовка судей проводятся Национальным институтом магистратуры с одобрения Высшего совета магистратуры. Национальный институт магистратуры организует программы непрерывной подготовки магистратов, судей и прокуроров всех судов.

141. После окончания Национального института магистратуры судьи могут быть назначены только в суды первой инстанции с испытательным сроком в один год, после чего обязаны сдать экзамен на профпригодность. В случае успешной сдачи экзамена судьи назначаются на неограниченный срок президентом Румынии по представлению Высшего совета магистратуры.

142. Перевод судей с одной инстанции на другую осуществляется исключительно на основе общенационального конкурса, при этом количество кандидатов не должно превышать количество вакантных должностей в трибуналах и апелляционных судах. В конкурсе могут участвовать судьи, отвечающие определенным критериям, к которым относятся качество профессиональной деятельности и, по крайней мере, несколько лет стажа, а именно: пятилетний стаж работы судьей или прокурором для перевода в трибунал; шестилетний стаж работы судьей или прокурором для перевода в апелляционный суд. Для продвижения по службе в Высокий кассационный суд Румынии требуется 15-летний стаж работы в качестве судьи или прокурора и 3 года эффективной службы в качестве судьи или прокурора в апелляционном суде. Назначение на руководящие должности в судах производится путем конкурса или экзамена, на трехлетний срок, с возможностью восстановления в прежнем положении только единожды, при условии выполнения определенных условий в плане стажа работы и профессиональной компетентности.

---

<sup>92</sup> Административное судопроизводство в Европе, Доклад по Румынии, раздел А, п. 6, на сайте: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/romania/romania\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/romania/romania_en.pdf).

<sup>93</sup> Там же, раздел D, п. 11.

### **5.1.14 Словакия**

#### *Структура административных судов*

143. Судебный надзор за решениями административных органов (административная юстиция) первой инстанции в Словакии проводится специализированными коллегиями из трех членов, существующими в восьми краевых судах, а на апелляционном уровне – коллегиями из трех членов Административного отдела Верховного суда. Верховный суд Словацкой Республики имеет статус Кассационного суда в системе административной юстиции<sup>94</sup>, что означает, что в Словакии, как и в Румынии, существуют специальные административные палаты или отделы в рамках судов общей юрисдикции, а не отдельные административные суды.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

144. Судьи по административным делам (т.е. судьи административных палат региональных судов или административной палаты Верховного суда) имеют такой же статус, что и другие судьи судов общей юрисдикции, и не пользуются особыми льготами, не имеют особых характеристик и не образуют какой-либо специальной судейской категории.

145. До своего назначения Президентом Республики судьи по административным делам обязаны доказать свое соответствие общим требованиям, предъявляемым к любому судье, т.е. то, что они являются гражданами Словакии, получили юридическое образование в Словацкой Республике и достигли соответствующего возраста, не имеют судимости, физически здоровы и успешно сдали специальный судейский экзамен.

146. Поскольку судьи, ведущие административные дела, работают в краевых судах, естественно, они изначально участвуют в рассмотрении гражданских, коммерческих или (очень редко) уголовных дел в районных судах. Для того чтобы поступить на работу в суд, любой судья административной палаты должен соответствовать следующим требованиям:

- а. возраст не менее 30 лет на момент назначения;
- б. юридическое образование – наличие степени магистра права юридического факультета университета в Словацкой Республике, или нострификация диплома иностранного университета в области права;
- в. полная дееспособность и способность занимать должность судьи по состоянию здоровья;
- г. безупречная честность и моральные качества, гарантирующие, что он / она будет безупречно выполнять обязанности судьи;
- д. постоянное место жительства в Словацкой Республике;
- е. успешная сдача специального судейского экзамена, и
- ж. успешное прохождение процедуры отбора судей.

147. В соответствии с Законом о судьях, экзамены для адвокатов, прокуроров, нотариусов и специальный экзамен для коммерческих юристов также

---

<sup>94</sup> Административное судопроизводство в Европе, Доклад по Словацкой Республике, часть I, раздел А, п. 6, на сайте: [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/slovakia/slovakia\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/slovakia/slovakia_en.pdf).

рассматриваются как специальный судейский экзамен. С одобрения Судебного совета министр юстиции может отменить требование о специальном судейском экзамене в отношении лиц, которые являются экспертами или значимыми специалистами в юридической отрасли и проработали в юридической профессии не менее 20 лет.

148. Поскольку в Словакии преобладает карьерная система, основным и естественным требованием является требование о том, чтобы каждый судья начинал свою карьеру в судах общей юрисдикции самой низкой инстанции – в районных судах. Тем не менее районные суды не рассматривают административные дела; они занимаются уголовными, коммерческими и гражданскими делами.

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

149. Перед приемом на работу окружной судья, желающий заниматься административным судопроизводством, должен успешно пройти процедуру отбора в административную палату соответствующего краевого суда, которая включает подробное собеседование. Набор юристов со стороны с многолетней специализацией в определенной сфере не практикуется.

150. Судьи административных палат обязаны участвовать в курсах повышения квалификации на протяжении всей своей карьеры. Курсы проводятся по четырем направлениям: а) обучение, организованное Академией юстиции, б) самостоятельное обучение (с использованием имеющихся библиотечных ресурсов и периодических изданий или путем участия в семинарах), в) обучение путем стажировки в органах государственного управления или других судах, г) обучение посредством изучения судебных дел, включая обмен опытом в палатах или на встречах судей административных палат с членами академического сообщества. Академия юстиции обеспечивает обучение в различных областях на основе утвержденного плана обучения. Лекторами на курсах обучения выступают сами судьи или эксперты из соответствующих секторов.

### **5.1.15 Испания**

*Структура административных судов*

151. Правовой контроль над административными решениями осуществляется судами и отдельными судьями административных судов, а именно судьями по административным разбирательствам на уровне провинций или регионов, Судебными палатами по административным делам Высших региональных судов (для автономных сообществ), Судебной палатой по административным делам Национального суда (*Audiencia Nacional*) и Палатой по административным делам Верховного суда. Вопросы обжалования и неконституционности рассматриваются Конституционным судом<sup>95</sup>.

*Отбор / назначение судей по административным делам*

152. Между судьями по административным делам и судьями общей юрисдикции не существует никаких различий – все они являются членами единой судебной системы. Судьи в Испании подразделяются на следующие категории: судьи (в судах низшей инстанции) и магистраты (в судах высшей инстанции).

<sup>95</sup> Органический закон о судебной власти (принят 1 июля 1985 г.), статья 301 и последующие. См. также [http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain\\_en.pdf](http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/spain/spain_en.pdf), раздел 6.

Административное судопроизводство представляет собой просто специализацию судей в зависимости от их профессиональных предпочтений, и судьи по административным делам также могут быть назначены и в другие юрисдикции. Порядок назначения судей регулируется Органическим законом о судебной власти<sup>96</sup> и несколькими поправками к нему. Главный совет судебных органов (*Consejo General del Poder Judicial*) управляет процессом отбора и назначает успешных кандидатов на судейские должности. Существует два основных способа назначения судей:

а. Отбор недавних выпускников юридических факультетов основан на экзамене, который должен проводиться не реже одного раза в два года (на практике он проводится ежегодно), за которым следует двухгодичный курс обучения в Судебной школе – учреждении при Судебном совете, расположенном в Барселоне, во время которого кандидаты, в основном, изучают вопросы гражданского, уголовного, административного, трудового и процессуального права. Экзамен состоит из трех квалификационных этапов: 1) тест, состоящий из 100 вопросов с многовариантными ответами; 2) пять устных докладов по выбранным тайным голосованием темам по общей теории права, конституционному, гражданскому и уголовному праву; и 3) несколько докладов на темы, также выбранные тайным голосованием и связанные с гражданским и уголовным процессом, коммерческим, административным и трудовым правом.

б. Второй способ – это назначение опытных юристов со стажем более десяти лет. Таким путем происходит назначение судей на каждую четвертую вакантную судебную должность – поэтому он называется «четвертый путь» (*cuarto turno*). Эта процедура по существу представляет собой конкурс без экзаменов, оцениваемый по заранее установленному набору критериев, таких как обучение, стаж, публикации. Кандидатов могут вызвать на собеседование с комиссией по набору персонала. Успешные кандидаты проходят месячный курс обучения в Судебной школе.

153. Существует третий способ назначения на усмотрение Судебного совета. Юристы или профессора университетов с опытом работы более 15 лет могут быть назначены магистратами Верховного суда. Назначение носит дискреционный характер, но основывается на профессиональных достижениях и достоинствах кандидатов. Таким образом можно заполнить не более 20 процентов вакантных должностей, то есть назначить каждого пятого судью. Членами приемных комиссий являются судьи, профессора университетов и юристы с опытом работы более 10 лет. Кандидаты отбираются путем довольно сложной процедуры под председательством судьи Верховного суда.

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

154. Конституция Испании гласит, что судьи и магистраты назначаются на постоянный срок и могут быть сняты с должности только в предусмотренном законом порядке<sup>97</sup>. В 2016 году Главный совет судебных органов утвердил Принципы судейской этики, следуя основным международным этическим стандартам в отношении судей. Эти руководящие принципы не являются обязательными для исполнения, и их нарушение не подлежит дисциплинарному взысканию (дисциплинарные меры применяются только в случаях нарушения законов), однако они призывают судей к этичному поведению. Комитет по этике

<sup>96</sup> Текст закона можно найти здесь: <https://www.legislationline.org/documents/id/20381>

<sup>97</sup> Конституция Испании (принята 27 декабря 1978 г.), раздел 117, п. п. 1 и 2

судей может давать заключения и рекомендации по конкретным этическим вопросам.

### 5.1.16 Швеция

#### *Структура административных судов*

155. В Швеции существует три инстанции административных судов: административные суды на уровне коммун (*Förvaltningsrätten*), четыре региональных административных суда (*Kammarrätten*), рассматривающих апелляции из нижестоящих судов, и Высший административный суд на национальном уровне (*Högsta förvaltningsdomstolen*), рассматривающий апелляции из региональных судов<sup>98</sup>. В судах всех инстанций производство ведется в письменной форме, но при необходимости также возможны устные слушания.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

156. Все судьи общих и административных судов Швеции, независимо от судебной инстанции, принадлежат к одному корпусу<sup>99</sup>. Судейскую карьеру судей в административных судах, а также в судах общей юрисдикции можно описать следующим образом: кандидат на должность судьи должен иметь степень магистра права, для получения которой обычно необходимо четыре с половиной года отучиться в университете. Многие выпускники юридических факультетов впоследствии работают служащими региональных или районных административных судов в течение не более двух лет. Поскольку степень магистра права является чисто академической, работа судебным служащим является важной практикой в дополнение к учебе в университете. Такую практику юрист может пройти в любой области права, независимо от того, в какой области он намеревается специализироваться в будущем<sup>100</sup>.

157. Судебные служащие оказывают судьям различную помощь, а ближе к концу срока службы могут также рассматривать несложные дела. Впоследствии судебный служащий может подать заявление на должность секретаря в апелляционном или административном апелляционном суде на срок до двенадцати месяцев. По истечении этого срока юрист должен не менее двух лет прослужить помощником судьи в окружном суде общей юрисдикции или окружном административном суде. Помощник судьи компетентен рассматривать все дела, кроме самых сложных. После испытательного срока в апелляционном или административном апелляционном суде продолжительностью около года, в течение которого юрист входит в состав судебной коллегии, он или она утверждается в качестве младшего (ассоциированного) судьи. Помощники судьи и ассоциированные судьи считаются непостоянными судьями. Ассоциированный судья может также выступать в качестве непостоянного судьи в окружном суде общей юрисдикции или окружном административном суде или в качестве судьи-референта в Верховном суде или Верховном административном суде.

158. Нередко ассоциированный судья работает за пределами судебной системы, например, в качестве советника по правовым вопросам в одном из министерств или постоянного секретаря правительственной комиссии по расследованию. Такая

<sup>98</sup> Закон Швеции об административных судах (*Lag om allmänna förvaltningsdomstolar*), (1971:289), статья 1.

<sup>99</sup> См.: Lars Wennerström and Annika Brickman: The Status of Administrative Judges in Sweden. На сайте:

<http://www.aihja.org/images/users/ARCHIVES/docutheque-docs/EReportSweden.pdf>.

<sup>100</sup> Европейская ассоциация административных судей (AEAJ): <https://www.aej.org/page/Questionnaire-on-the-Independence-and-Efficiency-of-administrative-Justice--Sweden>.

дополнительная квалификация на самом деле часто необходима для того, чтобы претендовать на должность постоянного судьи в будущем.

159. Большинство назначаемых на постоянной основе судей в различных судах проходят описанный выше карьерный путь. На должность судьи может быть также назначен кандидат из числа адвокатов или прокуроров, или из академических кругов. В последние годы, отчасти из-за того, что судебной системе становится все труднее конкурировать с частным сектором в плане заработной платы, порядок назначения судей стал предметом обсуждения, и существует мнение, что круг потенциальных кандидатов следует расширять.
160. Шведская судебная академия обеспечивает предварительное и непрерывное обучение судей и юристов, работающих в судах Швеции. Преподавателями академии становятся лица, имеющие практику работы в суде или университете или юристы из других стран. Судьи проходят непрерывное обучение на протяжении всей карьеры. В целом обучение проводится в соответствии со схемой, разработанной Национальной судебной администрацией (NSA), которая также организует большинство курсов за пределами судов. Ассоциированные судьи в течение примерно пяти лет пребывания на этой должности проходят постоянные проверки со стороны начальства, которое, однако, не вправе вмешиваться в их полномочия принимать независимые решения. Несмотря на то, что основное внимание уделяется практике вынесения судебных решений, все большее признание получает необходимость повышения квалификации судей. Ассоциированные судьи обычно посещают недельные курсы повышения квалификации примерно раз в шесть месяцев. Эти курсы проводят опытные судьи, но также привлекаются лекторы из университетов или из министерства. Курсы охватывают различные аспекты судебного разбирательства в судах первой инстанции и в апелляционных судах, а также определенные области шведского уголовного, гражданского и административного права, европейского права и вопросов прав человека, судебного управления и отношений со СМИ.
161. Назначенные впервые постоянные судьи проходят предварительный двухнедельный курс обучения, после чего им обеспечиваются возможности для регулярного обучения с целью постоянного повышения квалификации. Большая часть курсов обучения без отрыва от работы предоставляется Национальной судебной администрацией. Эти курсы посвящены вопросам лидерства, эффективному ведению дел и социологическим аспектам, таким как этническая принадлежность. Есть также необязательные более короткие семинары на определенные темы, которые обычно предназначены либо для судов общей юрисдикции, либо для административных судов. Судьи также посещают семинары и курсы, организуемые частными предприятиями и доступные для всех желающих на коммерческой основе.
162. Постоянные судьи назначаются Правительством по представлению Специального совета. Большинство членов Совета являются судьями, а возглавляет Совет председатель одного из верховных судов (общего или административного). В Совете также представлены профсоюзы работников судов. При представлении кандидатов учитываются только объективные факторы, такие как заслуги и компетентность кандидатов, а также обязательное наличие шведского гражданства. Представленные Советом кандидатуры на судейские должности публикуются. Судьи верховных судов и судьи на некоторых других руководящих должностях назначаются правительством без предварительного представления.

163. Судьи обязаны уйти в отставку в возрасте 67 лет, но могут сделать это уже с 65 лет. Постоянный судья не вправе оставаться на своей должности после достижения 67 лет, но вышедшие в отставку судьи часто назначаются различными судами в качестве дополнительных судей, если суд испытывает нехватку персонала. Им также позволено занимать любую другую должность в частном или государственном секторе.

#### *Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

164. Правила в отношении независимости судей изложены, в основном, в Конституции Швеции, которая гарантирует независимость судов. Ни один государственный орган, парламент или правительство не вправе влиять на принятие судом решений или применение им правовых норм по тому или иному делу.

165. Законные обязательства судей, в основном, закреплены в Конституции и в процессуальных кодексах для судов общей юрисдикции и административных судов. Применимые к судьям положения есть также в трудовом законодательстве, например, в законе о государственной занятости и в специальном законе о государственной занятости для определенных назначаемых должностных лиц. К судьям также применяются общие положения уголовного и деликтного права. Судьи обязаны соблюдать тайну судебного разбирательства.

166. При отправлении правосудия судья не подчиняется никакому другому судье или должностному лицу, а выполняет эту задачу в соответствии с конституцией и другими законами. В некоторых административных вопросах главный судья суда правомочен принимать решения, касающиеся его обязанностей в целом.

167. Беспристрастность судьи может быть поставлена под сомнение сторонами или самим судьей при исполнении своих обязанностей в соответствии с правилами, установленными в шведских процессуальных кодексах для судов общей юрисдикции и административных судов.

### **5.1.17 Украина**

#### *Структура административных судов*

168. В Украине существует трехуровневая система правосудия, основанная на принципах территориальности и специализации. Юрисдикция специализированных административных судов распространяется на дела, касающиеся публично-правовых споров. Суды первой инстанции и апелляционные административные суды отделены от судов общей юрисдикции. Административный кассационный суд входит в состав Верховного суда и состоит из пяти внутренних органов: Большой палаты и четырех специализированных кассационных судов. Верховный суд является высшей инстанцией в судебной системе Украины. Каждый кассационный суд в составе Верховного суда имеет палаты по отдельным категориям дел, а Административный кассационный суд разделен на палаты по налоговым вопросам, социальным правам и политическим правам. В состав административного кассационного суда входят судьи соответствующей специализации.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Кодекс административного судопроизводства (вступил в силу 7 октября 2012 г.), статьи 22-24.

*Отбор / назначение судей по административным делам*

169. Кандидат на должность судьи должен иметь украинское гражданство, быть в возрасте от 30 до 65 лет, иметь высшее юридическое образование и не менее пяти лет профессионального юридического опыта, владеть государственным языком и быть «компетентным и честным»<sup>102</sup>. Согласно Конституции, законом могут быть установлены другие требования к судьям специализированных судов в отношении образования и профессионального опыта<sup>103</sup>.
170. Процесс отбора кандидатов состоит из оценки пригодности кандидата лицами, допущенными к отбору; специальной процедуры проверки Высшей квалификационной комиссией судей (ВККС) в соответствии с законодательством о предотвращении коррупции; специального обучения и подготовки к квалификационному экзамену<sup>104</sup>.
171. ВККС проводит квалификационную оценку с целью определить способность кандидата осуществлять правосудие в соответствующем суде и в соответствии с критериями, установленными законом. На основании рейтинга кандидатов, принявших участие в конкурсе, ВККС дает рекомендации Высшему совету юстиции (ВСЮ) относительно назначения кандидата на должность судьи. По представлению Высшего совета юстиции Президент Украины официально назначает судью на должность.

*Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

172. Независимость и неприкосновенность судей гарантируются Конституцией<sup>105</sup>. Судьи назначаются на неограниченный срок и не могут быть переведены в другой суд без своего согласия. Основания для увольнения судьи устанавливаются Конституцией и включают состояние здоровья, серьезные дисциплинарные проступки и нарушение обязательства по обоснованию законности происхождения собственности<sup>106</sup>. Судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в порядке дисциплинарного производства. Основания для привлечения к дисциплинарной ответственности определены в Законе о судебной системе и статусе судей<sup>107</sup>.
173. Судья не может являться членом политической партии или профсоюза или принимать участие в какой-либо политической деятельности, иметь представительский мандат, занимать любую другую оплачиваемую должность и заниматься другой оплачиваемой работой, кроме академической, преподавательской или творческой деятельности<sup>108</sup>.
174. Чтобы проверить соответствие уровня жизни судьи его / ее имуществу и доходу (включая капитал и доход семьи), образ жизни судьи подлежит контролю<sup>109</sup>. Судьи обязаны подавать заявление о добросовестности по форме, установленной Высшей квалификационной комиссией судей.

<sup>102</sup> Конституция Украины (принята 28 июня 1996 г., в редакции от 7 февраля 2019 г.), статья 127.

<sup>103</sup> Там же.

<sup>104</sup> Закон Украины «О судебной системе и статусе судей» (2 июня 2016 г.), статья 70. См. также Заключение БДИПЧ ОБСЕ о законе Украины «О судебной системе и статусе судей» от 30 июня 2017 г.; доступно на сайте: [https://www.legislationline.org/download/id/7363/file/298\\_JUD\\_UKR\\_30June2017\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/7363/file/298_JUD_UKR_30June2017_en.pdf)

<sup>105</sup> Документ, цитируемый в сноске 103, статья 126.

<sup>106</sup> Там же.

<sup>107</sup> Документ, цитируемый в сноске 104, статья 106 (закон Украины «О судебной системе и статусе судей»); см. Также Заключение БДИПЧ ОБСЕ о законе Украины «О судебной системе и статусе судей» от 30 июня 2017 г, п. п. 82-84.

<sup>108</sup> Там же, статья 54, п. п. 2 и 4.

<sup>109</sup> Там же, статья 54, п. 7.

### 5.1.18 Соединенное Королевство

#### *Структура административных судов*

175. Система административного судопроизводства Соединенного Королевства, а точнее Англии и Уэльса, претерпела значительные изменения в 2007 году<sup>110</sup>, после принятия Закона о трибуналах, судах и правоприменении с введением двухэтапной системы для административных судов. Трибунал первого уровня состоит из нескольких специализированных палат и рассматривает дела, касающиеся административных решений, принадлежащих палате. Трибунал высшего уровня рассматривает апелляции трибуналов первого уровня после выдачи разрешения. За пределами этой системы также существует несколько специализированных трибуналов. Апелляции из трибунала высшей инстанции рассматриваются в рамках Гражданской палаты Апелляционного суда и, наконец, в Верховном суде Соединенного Королевства. Важно отметить, что гражданские споры между физическими лицами разрешаются магистратскими или семейными судами в зависимости от характера дела. Апелляции, поступающие из таких судов, рассматриваются Высоким судом, который состоит из трех отделов<sup>111</sup>: суд Королевской скамьи заслушивает апелляции магистратских судов и палаты по семейным делам и рассматривает дела, поступающие из семейных судов. Апелляции из высоких судов поступают в Апелляционный суд и, в конечном итоге, в Верховный суд при наличии необходимых разрешений.

#### *Отбор / назначение судей по административным делам*

176. Судьи в Соединенном Королевстве назначаются на конкретные судебные вакансии при наличии профессионального опыта. Существуют установленные законом критерии квалификации судей. Законом о конституционной реформе 2005 года была создана Комиссия по назначениям судей (*Judicial Appointments Commission*), которая пришла на смену так называемой Вестминстерской системе, в соответствии с которой всех судей назначал лорд-канцлер (министр юстиции).

177. Уставные обязанности Комиссии по назначениям судей состоят в отборе кандидатов на судебные должности и их представлении лорд-канцлеру для назначения. В соответствии с положениями Закона, лорд-канцлер производит назначения или рекомендует кандидатуры премьер-министру для утверждения лично Королевой. Комиссия отвечает за отбор кандидатов на все судебные должности, а также на должности сотрудников офисов лорда-главного судьи, глав отделов, судей апелляционных судов и Высокого суда. При выборах в Верховный суд в состав комиссии должен входить член Комиссии по назначениям судей.

178. Комиссия по назначению судей выполняет чрезвычайно специфические обязанности в отношении отбора судей, которые установлены законом и заключаются в следующем: 1) отбор кандидатов исключительно на основе личных качеств; 2) отбор только лиц с «безупречными характеристиками»; и 3) учет необходимости поощрения разнообразия среди кандидатов на должности судей.

179. Комиссия по назначению судей состоит из пятнадцати членов, двенадцать из которых избираются Министерством юстиции, а трое избираются из числа судей Судебным советом. Лорд-канцлер как член правительства теперь имеет ограниченные полномочия по назначению судей, но может принять или отклонить

<sup>110</sup> <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>.

<sup>111</sup> <https://www.gov.uk/courts-tribunals/queens-bench-division-of-the-high-court>.

представленного кандидата, если сочтет его кандидатуру неподходящей, и вернуть представленную кандидатуру в Комиссию.

180. Процесс отбора основан на квалификационных тестах, которые представляют собой онлайн-оценку с целью отбора кандидатов на некоторые судейские вакансии. Квалификационные тесты предназначены для оценки способности кандидата быстро усваивать и анализировать информацию, выявлять проблемы и надлежащим образом применять закон. Каждый тест разработан с учетом конкретной должности и разрабатывается опытными судьями. Комиссия по назначению судей определяет количество кандидатов, которых следует пригласить на следующий этап, и использует телефонные оценки в качестве инструмента предварительного отбора кандидатов, часто в дополнение к другим инструментам, прежде чем принять решение о том, кого из кандидатов представить на назначение в «отборочный день». Не прошедшие отбор кандидаты получают отзыв с указанием причин отказа, чтобы учесть их при подаче заявления в будущем.

181. Отобранные кандидаты приглашаются в отборочный день, в течение которого проводится: а) групповое интервью; б) ситуационный опрос на основании сценариев, с которыми кандидат может столкнуться в должности судьи; в) ролевая игра, имитирующая обстановку суда или трибунала; г) презентация.

Комиссия по назначению судей также обязана по закону проверять личные характеристики кандидатов, включая перепроверку в сотрудничестве с другими органами<sup>112</sup> (например, проверку наличия судимости, финансового положения, дисциплинарных мер и профессионального поведения). Наконец, Комиссия рекомендует кандидатов соответствующей инстанции (лорду-канцлеру, лорд-главному судье или старшему председателю трибуналов) для назначения, также представляя заключения уважаемых консультантов и указав на любые расхождения во мнениях.

#### *Меры по обеспечению честности судей и кандидатов на судейские должности*

182. Как административные, так и другие судьи пользуются иммунитетом от судебного преследования за любые действия, которые они совершают при исполнении своих судебных функций, а также за то, что они говорят о сторонах или свидетелях в ходе слушания дела. Однако судьи подчиняются закону так же, как и все другие граждане. В случае совершения судьей уголовного преступления, лорд-главный судья или лорд-канцлер могут направить дело в Управление по расследованию судебных жалоб, чтобы установить, целесообразно ли отстранить его или ее от должности<sup>113</sup>. Кроме того, обе палаты парламента имеют право ходатайствовать перед Ее Величеством об отстранении от должности судьи Высокого или Апелляционного суда. Это право было впервые обговорено в Акте об урегулировании споров 1701 года и теперь содержится в статье 11 (3) Закона о Верховном суде 1981 года.

<sup>112</sup> Комиссия по назначению судей: <https://www.judicialappointments.gov.uk/good-character/>.

<sup>113</sup> Courts and Tribunal Judiciary: <https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/the-judiciary-the-government-and-the-constitution/jud-acc-ind/independence/>

## 6. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ

### 6.1. Гендерно-нейтральная формулировка законодательных текстов

183. Как отмечалось в Разделе 2.1 выше, в рамках судебной системы в целом, и особенно при выборе судей не должна иметь место дискриминация. Чтобы способствовать соблюдению запрета на дискриминацию, БДИПЧ ОБСЕ призывает государства использовать гендерно нейтральную терминологию во всех законодательных актах. Следует избегать использования терминов только в мужском роде, что может означать, что должность может занять только мужчина. Согласно установившейся международной практике, законодательство должно разрабатываться в гендерно нейтральном тоне<sup>114</sup>. Рекомендуется по возможности использовать нейтральные с гендерной точки зрения слова при упоминании должностных лиц или определенных категорий лиц. В качестве альтернативы можно использовать форму множественного числа соответствующего существительного вместо единственного, или же как мужские, так и женские формы слова<sup>115</sup>.

### 6.2. Оценка воздействия и интерактивный подход

184. БДИПЧ ОБСЕ приветствует подход, соответствующий обязательствам ОБСЕ, согласно которому законодательство должно приниматься «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 года, п. 18.1).

185. Для проведения эффективных консультаций по законопроектам и политике, эти консультации должны быть всеобъемлющими и предоставлять достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам. Государству также следует предусмотреть адекватный и своевременный механизм обратной связи, в соответствии с которым государственные органы смогут получить и учесть предложения и рекомендации<sup>116</sup>. В соответствии с рекомендациями международных и региональных органов и передовой практикой в Регионе, общественные консультации обычно длятся от 15 дней до двух или трех месяцев, хотя при необходимости их следует продлевать с учетом, среди прочего, характера, сложности и объема предлагаемого законопроекта и сопроводительных материалов, и информации<sup>117</sup>. Чтобы гарантировать эффективное участие общественности в консультациях, консультативные механизмы должны обеспечивать сторонам возможность выражения мнения, начиная с раннего этапа и на протяжении всего процесса<sup>118</sup>, то есть не только тогда, когда проект готовится соответствующими министерствами, но и когда он обсуждается в парламенте (например, посредством организации общественных

<sup>114</sup> См., напр., Экономическая и социальная комиссия ООН для Западной Азии (ЭСКВА), «Гендерно-чувствительный язык» (2013 г.), <[https://unswar.unwomen.org/UNEntity/ViewDocument?FileName=Annex16\\_23201435437.pdf](https://unswar.unwomen.org/UNEntity/ViewDocument?FileName=Annex16_23201435437.pdf)>.

<sup>115</sup> См., напр., БДИПЧ ОБСЕ, Доклад об оценке законодательного процесса в Республике Армения (октябрь 2014 г.), п.п. 47-48, <<http://www.legislationline.org/documents/id/19365>>.

<sup>116</sup> См., напр., Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне (от участников Форума гражданского общества, организованного в 2015 г. на полях Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений), Вена, 15-16 апреля 2015 г., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

<sup>117</sup> См., напр., БДИПЧ ОБСЕ, Заключение по проекту закона Украины «Об общественных консультациях», 1 сентября 2016 г., п.п. 40-41, <<http://www.legislationline.org/documents/id/20027>>.

<sup>118</sup> См., напр., БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы по защите правозащитников (2014 г.), раздел III, подраздел «ж» о праве на участие в государственных делах, <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

слушаний). Общественные консультации представляют собой средство открытого и демократического управления; они обеспечивают большую прозрачность и подотчетность государственных учреждений и помогают выявлять потенциальные разногласия до принятия закона<sup>119</sup>. Проводимые подобным образом консультации, обеспечивающие открытые и всесторонние обсуждения, улучшают понимание различных факторов всеми заинтересованными сторонами и укрепляют доверие к принятому законодательству, что в конечном итоге также улучшает выполнение уже принятых законов.

186. В свете вышесказанного, законодателям рекомендуется обеспечить всеобъемлющие, обширные и эффективные консультации по поводу любого нового законодательства, в соответствии с изложенными выше принципами, на всех этапах законотворческого процесса.

*[КОНЕЦ ТЕКСТА]*

---

<sup>119</sup> Там же.