



Руководство по мониторингу административного правосудия

Академия им. Фольке Бернадота
и
Бюро по демократическим институтам и правам человека

Сентябрь 2013 г.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Академия им. Фольке Бернадота выражают признательность всем участникам длительного процесса консультаций, приведшего к созданию настоящего руководства и проходившего на заседаниях круглого стола в Стокгольме в мае 2011 года, на Конференции экспертов по вопросам верховенства права и административного правосудия (Expert Conference on Rule of Law and Administrative Justice) в ноябре 2011 г. в Вильнюсе, а также на совещании экспертов в Варшаве в ноябре 2012 года, на котором обсуждалась окончательная редакция руководства. Мы благодарим всех, кто оказал поддержку данному изданию и внес свой вклад в его подготовку. Мы также выражаем особую признательность миссиям ОБСЕ на местах, щедро предоставившим информацию и комментарии, в которых отразились обширный опыт наблюдений за судебными процессами и глубокое понимание работы систем административного правосудия, – в частности, Бюро ОБСЕ в Баку, Миссии ОБСЕ в Косово, Координатору проектов ОБСЕ в Украине и Присутствию ОБСЕ в Албании.

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Miodowa 10
00-557 Warsaw
Poland
www.osce.org/odhr

© OSCE/ODIHR 2013

ISBN 978-92-9234-874-8

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно свободно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии обязательного указания БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
Список сокращений	7
ГЛАВА 1. Введение	8
1.1 Цели мониторинга административного правосудия	8
1.2 Право на справедливое судебное разбирательство в административном правосудии	9
1.3 Основные задачи мониторинга административного правосудия	11
1.3.1 Повышение качества отправления правосудия	11
1.3.2 Оказание поддержки новым судам и трибуналам	12
1.3.3 Повышение осведомленности о мониторинге и его задачах	12
1.4 Сфера применения руководства	13
1.4.1 Краткий обзор руководства	14
1.4.2 В центре внимания – судебное производство	14
1.4.3 Административные правонарушения уголовного характера	15
1.5 Ограничения практического характера при мониторинге административного правосудия	16
1.5.1 Апелляционное производство	16
1.5.2 Поддержка от заинтересованных субъектов внутри страны	16
1.6 Основные понятия	17
ГЛАВА 2. Начало работы: подготовка к мониторингу	20
2.1 Основные принципы	20
2.2 Универсальные факторы	21
2.2.1 Гендерное равенство	21
2.2.2 Отправление правосудия с учетом интересов детей	22
2.2.3 Административное усмотрение	22
2.3 Предварительная оценка	24
2.3.1 Доступ к информации и неприкосновенность частной жизни	24
2.3.2 Правовая база	25
2.3.3 Институциональные рамки	26
2.3.4 Письменное производство	27
2.4 Выбор и установление приоритетности судебных дел	28
2.5 Вопросы кадрового обеспечения	28
ГЛАВА 3. Стандарты справедливого судебного разбирательства в административном правосудии	30
3.1 Введение	30
3.2 Право на справедливое слушание дела	32
3.3 Суды и трибуналы	34
3.3.1 Независимость судов и трибуналов	34

3.3.2	Беспристрастность судов и трибуналов	36
3.4	Открытое слушание.....	38
3.5	Эффективное средство правовой защиты.....	39
ГЛАВА 4.	Возбуждение дела.....	42
4.1	Разумный срок для возбуждения административного производства	42
4.2	Доступ к суду или трибуналу.....	43
4.2.1	Исчерпание средств административной защиты до судебного пересмотра	44
4.2.2	Правосубъектность истца	44
4.2.3	Стороны разбирательства	44
4.2.4	Физический доступ в суд	45
4.2.5	Издержки	45
4.3	Равный доступ к суду	48
4.4	Правовое содействие и правовая помощь	51
ГЛАВА 5.	Рассмотрение дела.....	56
5.1	Устное слушание	56
5.1.1	Письменный и устный перевод	56
5.1.2	Исключения из права на устное слушание	57
5.2	Равенство состязательных возможностей	60
5.2.1	Состязательное и дознавательное производство	60
5.2.2	Доступ к материалам дела, документам и доказательствам	61
5.3	Обеспечительные меры	64
ГЛАВА 6.	Принятие решения по делу	66
6.1	Судебное разбирательство в разумные сроки	66
6.2	Публичное и обоснованное судебное решение	68
6.3	Исполнение судебных решений	70
Приложение I.	Инструментарий для мониторинга административного правосудия	73
Приложение II.	Практические примеры мониторинга административного правосудия.....	96
Приложение III.	Международные и региональные нормы и стандарты.....	100
Приложение IV.	Судебные прецеденты.....	102
Приложение V.	Рекомендации и резолюции Совета Европы.....	106
Приложение VI.	Литература	107

ПРЕДИСЛОВИЕ

Комплексный подход к поддержке демократических институтов и демократических процессов все настоятельнее требует привлечения внимания к работе органов государственного управления и вопросам соблюдения ими принципа верховенства права. Прозрачность и подотчетность государственных органов обычно считаются неотъемлемыми признаками демократического правления.

Продвижение и практическая реализация этих принципов невозможны без отлаженной системы административного правосудия, которая позволяет частным лицам эффективно оспаривать административные акты и решения и привлекать к ответственности государственные органы за нарушение законодательства и посягательство на права человека. Наоборот, отсутствие такой системы ведет к росту правовой незащищенности, усилению потенциальной социальной напряженности и возникновению конфликтов – особенно если органы власти не считаются подотчетными обществу и уважающими закон.

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство обеспечивать эффективные средства правовой защиты от административных решений. На Копенгагенском совещании 1990 года они составили обширный список «элементов справедливости», включающий пункт о том, что «каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений с тем, чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось нанесение ущерба правовой системе». Помимо этого, государства провозгласили, что «административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты»¹. Позже, на Московском совещании 1991 года государства-участники договорились о том, что «будут предусмотрены эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений», а также о том, что государства «будут стремиться обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями»².

В целом можно отметить, что в ряде государств-участников ОБСЕ сохраняются проблемы в сфере административного правосудия. Это касается, например, формирования надлежащей и четкой нормативной базы, которая обеспечивала бы эффективные административные и судебные средства правовой защиты для понесших ущерб частных лиц, или же вопросов применения судебного пересмотра или исполнения решений административных судов. Данные проблемы ставят под сомнение эффективность систем административного правосудия независимо от существующих в стране правовых традиций, конституционных положений и действующих процессуальных актов.

Мониторинг судебных процессов считается важным и мощным инструментом, поддерживающим реформирование судебных систем в соответствии с национальными и международными гарантиями справедливого судебного разбирательства. В целях практического выполнения своих обязательств в данной области государства-участники ОБСЕ договорились «принять в качестве меры по укреплению доверия присутствие наблюдателей [...] на судебных процессах»³. В настоящее время мониторинг судебных процессов на всей территории региона ОБСЕ и за его пределами проводится многочисленными организациями и

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Копенгаген, 5-29 июня 1990 г., пп. 5.10 и 5.11. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>.

² Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, Москва, 10 сентября - 4 октября 1991 г., пп. 18.3 и 18.4. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/14310>.

³ [Копенгагенский документ](#), указ. соч., сноска 1, п. 12.

программами, в составе которых работают профессионально подготовленные внутренние и международные наблюдатели. Осуществляя систематический сбор достоверной информации о том, как проходят судебные процессы, эти программы помогают государствам-участникам ОБСЕ развивать существующие системы правосудия, с тем чтобы обеспечить вынесение судебных решений в соответствии с принципом верховенства права, а также в соответствии с международными и региональными стандартами справедливого судебного разбирательства.

Задача настоящего «Руководства по мониторингу административного правосудия», подготовленного совместно Академией им. Фольке Бернадота и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), состоит в том, чтобы содействовать соблюдению принципа верховенства права в системе государственном управлении. О необходимости такого практического пособия, способного повысить эффективность мониторинга судебных процессов и программ по реформированию систем административной юстиции, заявляли миссии ОБСЕ на местах и другие партнеры БДИПЧ. Руководство создавалось с намерением заполнить существующие пробелы и представить обзор основных стандартов, касающихся сферы административного правосудия, с тем чтобы способствовать укреплению национального и международного потенциала по развитию реформ в данной области. Еще одна задача руководства - помочь улучшить соблюдение международных и европейских стандартов справедливого судебного разбирательства и выполнение обязательств ОБСЕ. Данное издание предназначено в первую очередь для практического использования специалистами в регионе ОБСЕ и за его пределами при организации мониторинга административного правосудия и является дополнением к изданию БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков».

Настоящее руководство было подготовлено в ходе консультаций с экспертами в области права, юристами-практиками, учеными и представителями региональных и международных организаций. Первое обсуждение концепции группой экспертов состоялось в ходе круглого стола в Стокгольме в мае 2011 г. В ноябре 2011 г. Академия им. Фольке Бернадота и БДИПЧ провели в Вильнюсе международную конференцию с участием 30 экспертов из различных государств-участников ОБСЕ, на которой обсуждался первоначальный вариант издания. Наконец, на встрече экспертов в Варшаве в ноябре 2012 г. участники рассмотрели и обобщили замечания к тексту руководства и утвердили его окончательную редакцию. Проектная группа в составе представителей Академии им. Фольке Бернадота и БДИПЧ выражает признательность всем участникам процесса консультаций.

Представляя данное издание всем заинтересованным институтам, организациям и лицам, мы надеемся, что для специалистов-практиков и органов власти оно станет стимулом к совершенствованию существующей базы административного правосудия и к улучшению работы систем административной юстиции.

Посол Янез Ленарчич, директор БДИПЧ

Свен-Эрик Сёдер, генеральный директор Академии им. Фольке Бернадота

Список сокращений

АКПЧ	Американская конвенция о правах человека
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и права человека
ЕКПЧ	Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕС	Европейский Союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КПЧ	Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций
МКПЧ	Межамериканская комиссия по правам человека
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ГЛАВА 1. Введение

1.1 Цели мониторинга административного правосудия

Административное право регулирует широкий круг вопросов, в том числе вопросы отчуждения имущества, городского планирования и градостроительства, регистрации актов гражданского состояния, лицензирования предпринимательской деятельности, охраны окружающей среды, работы коммунальных служб и доступа к информации. Административные органы, как структуры взаимодействия частных (физических или юридических) лиц с государством, своими действиями определяют права, льготы, обязанности и сферы ответственности различных лиц. Например, при регистрации актов гражданского состояния (выдача свидетельств о рождении, смерти или заключении брака) оформляются юридические документы, предоставляющие возможность реализации в полном объеме гражданских, политических, экономических и социальных прав (таких, как право на медицинское обслуживание, социальное обеспечение, льготное налогообложение и право голоса). Таким образом, административные акты оказывают глубокое влияние на повседневную жизнь, и поэтому частным лицам важно иметь право оспаривать административные решения, затрагивающие их права, свободы или интересы.

Наличие административного правосудия – одно из фундаментальных требований к обществу, основанному на принципах верховенства права. Оно означает приверженность принципу, состоящему в том, что правительство данной страны и его органы управления должны действовать строго в рамках правовых полномочий.

Это требование также означает, что частные лица имеют право добиваться возмещения по суду любого ущерба, нанесенного их правам, свободам или интересам в результате незаконных действий органов государственного управления или ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей⁴. В таких случаях у частных лиц должна быть возможность добиваться действительного возмещения посредством инициирования административного производства в суде или трибунале. Такой суд или трибунал должен обладать полномочиями по судебному пересмотру того или иного административного акта в целях выяснения его законности и/или целесообразности, а также по определению соответствующих мер, которые могут быть приняты в разумные сроки⁵. Необходимо соблюдать баланс между законными интересами всех сторон, обеспечивая не только безотлагательное рассмотрение жалобы, но и эффективную и действенную работу государственной администрации.

Гарантия судебного пересмотра административных актов компетентным и независимым судом или трибуналом, действующим в соответствии с международными и региональными стандартами справедливого судебного разбирательства, является основополагающим условием защиты прав человека и верховенства права.

⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [Рекомендация о надлежащем управлении], Council of Europe, 20 June 2007. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

⁵ См.: Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts [Рекомендация о судебном пересмотре административных актов], Council of Europe, 15 December 2004, URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>; Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law [Рекомендация об исполнении административных и судебных решений в сфере административного права], Council of Europe, 9 September 2003, URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=65519&Site=CM>.

1.2 Право на справедливое судебное разбирательство в административном правосудии

Право на справедливое судебное разбирательство в системе административного правосудия прямо вытекает из международных и региональных конвенций о правах человека, включая следующие:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), ст. 14(1);
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), ст. 6(1);
- Американская конвенция о правах человека (АКПЧ), ст. 8(1);
- Африканская хартия прав человека и народов (Африканская хартия), ст. 7(1).

Помимо этого, данные международные договоры упоминают права и обязанности, рассматриваемые в процессах по административным делам.

Государства-участники ОБСЕ тоже признают право на справедливое судебное разбирательство в административном правосудии. Основные обязательства ОБСЕ, касающиеся сферы административной юстиции, содержатся в Копенгагенском документе 1990 года, в котором государства-участники заявили, что обладание «эффективными средствами правовой защиты против административных решений» является одним из «элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей»⁶. Далее в Копенгагенском документе говорится, что административные решения должны быть полностью обоснованными и что они должны содержать указания на имеющиеся средства правовой защиты⁷. Московский документ 1991 года включает дополнительное положение о том, что государства-участники должны предпринять усилия, с тем чтобы обеспечить судебный контроль за административными положениями и решениями⁸. В этой связи Решение № 7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ», принятое Советом министров в Хельсинки, призывает государства-участники укреплять верховенство права по таким направлениям, как независимость судебной системы, эффективное отправление правосудия, право на справедливое судебное разбирательство, доступ к суду, подотчетность государственных институтов и должностных лиц, соблюдение принципа верховенства права в государственном управлении, право на правовую помощь, а также предоставление эффективных средств правовой защиты и доступ к ним⁹.

Помимо этого, государства-участники ОБСЕ приняли ряд обязательств по соблюдению комплекса правил и принципов в области отправления правосудия в соответствии с международными и региональными стандартами справедливого судебного разбирательства. В целях соблюдения этих стандартов государства-участники договорились о принятии такой меры укрепления доверия, как «присутствие наблюдателей [...] на судебных процессах»¹⁰.

Обязательства ОБСЕ

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990)

⁶ [Копенгагенский документ](#), указ. соч., сноска 1, пп. 5 и 5.10.

⁷ Там же, пп. 5.10 и 5.11. См. также: [Московский документ](#), указ. соч., сноска 2, пп. 18.2 и 18.3.

⁸ Там же, пп. 18.4.

⁹ Совет Министров ОБСЕ, Решение № 7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ», Хельсинки, 5 декабря 2008 г., п. 4. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/35498>.

¹⁰ [Копенгагенский документ](#), указ. соч., сноска 1, п. 12.

(5) [Государства-участники] торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

(5.10) каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе;

(5.11) Административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты;

(5.16) Каждый человек имеет право при рассмотрении любого предъявленного ему уголовного обвинения или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и открытое разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Итоговый документ Венского совещания (1989)

«(13.9) [Государства-участники] будут обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты, а также полная информация о них были доступны тем, кто заявляет, что их права человека и основные свободы были нарушены; они будут, в частности, эффективно применять следующие средства правовой защиты:

- право лица апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам;

- право на справедливое и публичное разбирательство в разумные сроки в независимом и беспристрастном суде, включая право выдвигать юридическую аргументацию и быть представленным адвокатом по своему выбору;

- право быть быстро и официально уведомленным о решении, принятом по любой апелляции, включая юридические основания, на которых основывалось решение. Эта информация будет предоставляться, как правило, в письменной форме и во всяком случае так, чтобы позволить лицу эффективно воспользоваться другими доступными средствами правовой защиты.

Итоговый документ Московского совещания третьей Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991)

(18.2) Каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты от административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе.

(18.3) С этой же целью будут предусмотрены эффективные средства правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате действия административных положений.

(18.4) Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за такими положениями и решениями.

Решение Совета министров № 7/08, принятое на шестнадцатой встрече Совета министров (Хельсинки, 2008 г.)

4. 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 частности, 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; ...
— предоставление эффективных средств правовой защиты, когда это необходимо, и доступ к ним ...

1.3 Основные задачи мониторинга административного правосудия

В сфере уголовного правосудия мониторинг судебных процессов уже стал постоянным компонентом технической помощи и усилий по развитию потенциала в рамках программ в области верховенства права и прав человека. Такой мониторинг оказался важным инструментом поддержки правовой реформы и содействия государствам в деле эффективного решения остающихся проблем в их системах правосудия. Аналогичным образом, мониторинг судебных процессов в сфере обжалования административных решений можно использовать в качестве комплексного инструмента совершенствования административного правосудия, обеспечивающего соблюдение международных и региональных стандартов справедливого судебного разбирательства в государственном законодательстве и судебном производстве¹¹.

Далее перечислены три основные задачи мониторинга судебных процессов в сфере административного правосудия:

- повышение качества отправления правосудия;
- оказание поддержки новым судам и трибуналам;
- повышение осведомленности населения и органов государственной власти о мониторинге и его задачах.

Эти цели особенно важны, и мы подробно рассматриваем их ниже.

1.3.1 Повышение качества отправления правосудия

Одна из основных функций системы правосудия – обеспечение защиты прав личности. Мониторинг помогает оценить, насколько реальные административные процедуры и практика соответствуют положениям, включенным в национальную правовую базу, а также международным и региональным стандартам справедливого судебного разбирательства. Программы мониторинга также позволяют выявить сильные и слабые стороны системы, предложить административным органам рекомендации по использованию свободы усмотрения в соответствии с общими стандартами административного права, содействовать проведению реформ (при помощи подготовки целенаправленных рекомендаций), а также способствовать обмену примерами рекомендуемой практики между национальными системами правосудия или судами. Таким образом, мониторинг помогает всем заинтересованным сторонам в поиске путей совершенствования судебной практики, повышения ее действенности и эффективности в тех ситуациях, когда она не отвечает стандартам справедливого судебного разбирательства; в результате улучшается качество отправления правосудия. Что касается конкретных судебных дел, то уже само присутствие беспристрастного наблюдателя в зале суда повышает уровень справедливости в рамках судебного производства.

¹¹ В тексте настоящего руководства термин «стандарты» используется в качестве собирательного и обозначает обязанности, принципы, стандарты и судебные прецеденты, касающиеся прав на справедливое судебное разбирательство в сфере административного правосудия.

Вопрос о качестве отправления правосудия в административных делах приобретает особое значение, когда в качестве сторон выступают представители уязвимых групп – например, этнических или религиозных меньшинств, – которые могут в большей степени нуждаться в защите со стороны судов и трибуналов. Помимо этого, уязвимые группы обычно более всего страдают от нарушений принципа верховенством права и от недостатков системы административного правосудия¹².

1.3.2 Оказание поддержки новым судам и трибуналам

Настоящее руководство дает ответ на вопросы, связанные с растущей во многих странах тенденцией к организации в рамках обычной судебной системы специализированных судов, трибуналов или палат по судебному пересмотру административных актов. Например, эта тенденция особенно сильна в Центральной и Восточной Европе и на Южном Кавказе, где ряд стран уже сформировал специальные суды или проводит комплексные реформы в сфере административного правосудия. В сообщениях со всего региона ОБСЕ об учреждении новых судов и введении нового административно-процессуального законодательства указывается, что эти инициативы нередко сталкиваются с трудностями с точки зрения толкования и применения новых законов, в результате чего страдают частные лица, обратившиеся в суд в поисках правосудия¹³.

Программы мониторинга административных процессов предлагают органам, отвечающим за новое судоустройство (а также заинтересованным группам и широкой общественности) проверку и оценку качества их работы с точки зрения соблюдения национального законодательства и международных и региональных стандартов. Отчеты программ по мониторингу судебных процессов в регионе ОБСЕ обычно указывают направления, по которым требуется дополнительная поддержка реформ в национальном контексте, и предлагают рекомендации по совершенствованию систем правосудия. Помимо этого, они отмечают противоречащие друг другу или дублирующие друг друга положения, а также препятствия, затрудняющие исполнение законодательства (например, обеспечение ресурсами, организационные вопросы и т. д.).

1.3.3 Повышение осведомленности о мониторинге и его задачах

Во многих странах существует разрыв между большим числом административных актов, издаваемых государственными органами, и числом административных пересмотров в судах и трибуналах. Причиной такого положения вещей может быть тот факт, что многие вопросы успешно и выгодно разрешаются на стадии внутреннего административного надзора. Однако причина может состоять и в том, что дела не доходят до судов ввиду ограниченности применения судебного пересмотра, а также в дискриминации и отсутствии у отдельных групп доступа к правосудию или же в высокой стоимости и длительности процессов в сфере административного судопроизводства. В числе причин также может быть отсутствие у людей

¹² См.: Per Bergling, Lars Bejstam, Jenny Ederlöv, Erik Wennerström, and Richard ZajacSannerholm. Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development [Верховенство права в деятельности государственной администрации: проблемы и перспективы формирования и роста], Folke Bernadotte Academy, 2008, pp. 16-18. URL: http://folkebernadotteacademy.se/Documents/Kunskapsomr%C3%A5den/RuleofLaw/Rule_of_Law_in_Public_Administration.pdf.

¹³ См.: Opinion on the Draft Law of the Republic of Kazakhstan on Administrative Procedures [Заключение по проекту Закона Республики Казахстан об административных процедурах], OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 29 December 2010, <http://www.legislationline.org/documents/id/16203>; Report on the Administrative Justice System in Kosovo [Отчет о системе административного правосудия в Косово], OSCE Mission in Kosovo, April 2007, <http://www.osce.org/kosovo/24637>.

информации и знаний о том, как получить доступ к административному правосудию. Возможно также, что частные лица воздерживаются от споров с государственными органами в суде, так как не верят в справедливость системы или даже опасаются возмездия со стороны властей.

В целом представляется, что уровень осведомленности общества о стандартах справедливого судебного разбирательства и понимания этих стандартов в административном разбирательстве ниже, чем уровень понимания таких норм в уголовных или гражданских делах¹⁴. Проблема усугубляется еще и тем, что административное правосудие возлагает бóльшую часть ответственности за возбуждение административного разбирательства против государства на частных лиц, при том, что в правилах судебной системы может быть трудно разобраться самостоятельно, а доступ к бесплатной правовой помощи нередко отсутствует. Во многих административных делах «бремя доказательства» возлагается на частное лицо – например, при подаче заявления на получение тех или иных льгот, – и, таким образом, от частного лица требуется определенный уровень понимания законов и способность добиваться правовой защиты.

Что касается частных лиц, взаимодействующих с государственными органами управления и системой административного правосудия, то отчеты программ по мониторингу судебных процессов могут повысить их осведомленность и улучшить понимание прав отдельного человека и обязанностей государства, вытекающих из национального и международного законодательства, а также обязательств, принятых государствами ОБСЕ. Информация мониторинга может быть полезной лицам, оспаривающим административные акты, и, следовательно, может способствовать их доступу к административному правосудию.

1.4 Сфера применения руководства

Настоящее руководство основывается на международных, европейских и других региональных стандартах, включая обязательства ОБСЕ, а также на международном и региональном прецедентном праве. Хотя географически оно учитывает прежде всего регион ОБСЕ, ссылки на международные стандарты позволяют использовать содержащиеся в нем положения и рекомендации в любой стране мира.

Основное внимание в настоящем издании уделяется делам по обжалованию административных решений в судах и трибуналах. Данное руководство призвано служить справочником для лиц, ответственных за формирование политики, и для специалистов-практиков. Оно также адресовано международным и региональным организациям, международным профессиональным ассоциациям, национальным НПО и организациям гражданского общества, работающим в таких областях как мониторинг судебных процессов, укрепление верховенства права, судебная и правовая реформа, надлежащее правление, государственная администрация и права человека. Что касается профессиональной целевой аудитории данного руководства, то это сотрудники программ по мониторингу судебных процессов, в том числе руководители миссий, наблюдатели в зале суда, юридические специалисты и лица, ответственные за составление отчетов.

¹⁴ См., например: Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Promising Approaches, Trend Report, Part 1 [К базовому правосудию для каждого: проблемы и многообещающие подходы. Отчет о тенденциях, часть 1], Hague Institute for the Internationalisation of Law, 2012. URL: <http://ssrn.com/abstract=2229686>.

Данная публикация опирается на установившуюся практику и методики мониторинга гражданских и уголовных процессов в регионе ОБСЕ. Она дополняет уже существующие пособия, заполняя пробелы по тем направлениям, где мониторинг административных процессов требует соответствующих уточнений или другого подхода к устоявшейся практике мониторинга уголовных процессов. Настоящее руководство следует рассматривать вместе с публикацией БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков».

1.4.1 Краткий обзор руководства

Настоящее руководство содержит рекомендации по вопросам нормативного и практического характера в области мониторинга судебных процессов и состоит из двух частей. В первой части (главы 1 и 2) представлены практические соображения о том, как организовать проект по мониторингу административного правосудия. В этой части используются примеры существующей рекомендуемой практики и опыт программ и мероприятий по мониторингу уголовных процессов; при этом особое внимание уделяется практическим аспектам наблюдения, характерным для мониторинга административных процессов¹⁵. Вторая часть (главы 3-6) содержит описание основных стандартов справедливого судебного разбирательства, применимых к административным процессам и основанных на соответствующих международных и региональных нормах, стандартах и прецедентном праве. Во вторую часть также входят практические рекомендации по мониторингу соблюдения этих стандартов в административном производстве. В приложениях представлены практические инструменты для мониторинга изложенных в руководстве стандартов в условиях конкретной правовой системы.

1.4.2 В центре внимания – судебное производство

Как указывалось выше, в центре внимания настоящего издания находятся разбирательства в административных судах и трибуналах (а также в квазисудебных органах, обладающих полномочиями по осуществлению судебного надзора) по административным спорам между частными лицами и государственными органами. В руководстве дается обзор не всех материальных прав, подпадающих под действие административного законодательства и относящихся к компетенции административного правосудия¹⁶, а лишь тех аспектов справедливого судебного разбирательства в административном производстве, которые можно рассматривать в свете международных и европейских стандартов.

Таким образом, настоящее руководство не касается тех процедур, которые проводятся административными органами, регулирующими вопросы административного права. Не затрагивает оно и процедур внутреннего надзора, проводимых самими административными органами при проверке законности административных актов, выпущенных нижестоящими административными органами.

Различные формы альтернативного разрешения споров (арбитраж, посредничество, урегулирование путем переговоров или согласительные процедуры) также выходят за рамки

¹⁵ Полный обзор методических аспектов организации и проведения мониторинга судебных процессов можно найти в публикации «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков» (пересмотренное издание), Варшава, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, 2012. URL: <http://www.osce.org/ru/odhr/102519?download=true>.

¹⁶ Полный обзор является задачей комментариев к административному законодательству.

настоящего издания. Однако следует отметить, что Совет Европы в своей рекомендации «Об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами» подчеркивает, что использование альтернативных вариантов не должно исключать возможности разбирательства в суде или трибунале¹⁷.

1.4.3 Административные правонарушения уголовного характера

Административные правонарушения уголовного характера не входят в число вопросов, рассматриваемых в настоящем руководстве. Национальная классификация правонарушений по категориям «административные» и «уголовные» не является определяющей и имеет лишь относительное значение¹⁸. Таким образом, правонарушение может рассматриваться в качестве уголовного, даже если национальное законодательство относит его к категории административных.

При решении в контексте ЕКПЧ вопроса о том, имеет ли конкретное правонарушение признаки уголовного преступления, можно учитывать приводимые ниже «критерии дела Энгеля» – по отдельности или все вместе¹⁹:

- (1) квалификация данного правонарушения национальным законодательством;
- (2) характер правонарушения;
- (3) характер и степень суровости наказания, которому обвиняемый рискует подвергнуться²⁰.

Квалификация правонарушения с учетом данных критериев поможет определить, следует ли рассматривать конкретный процесс в качестве уголовного или административного. Проведение мониторинга дел, признанных уголовными, также возможно, однако это потребует использования стандартов справедливого судебного разбирательства для уголовного правосудия, а они являются более объемными, чем стандарты, применимые к административным делам. Поэтому в таких случаях необходимо обращаться к изданиям БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков»²¹ и «Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник»²².

Важно понимать, может ли то или иное административное правонарушение носить уголовный характер. Например, во многих странах региона ОБСЕ с переходной экономикой проводится декриминализация уголовного законодательства. Это означает, что законы, регулирующие

¹⁷ Рекомендация Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами, Совет Европы, 5 сентября 2001 г., раздел II, п. iii. URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2001\)9&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2001)9&Language=lanRussian&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

¹⁸ [Ziliberg v Moldova](#) [Зилиберберг против Молдовы], ECtHR, 1 February 2005, para 30.

¹⁹ Там же, para 31.

²⁰ [Engel and others v the Netherlands](#) [Энгель и другие против Нидерландов], ECtHR, 8 June 1976, para 82. Более свежие судебные прецеденты: [Benham v the United Kingdom](#), [Бенхэм против Великобритании], ECtHR, 10 June 1996, para 56; [Garyfallou AEBE v Greece](#) [Гарифаллу против Греции], ECtHR, 24 September 1997, paras 32-33; [Lauko v Slovakia](#) [Лауко против Словакии], ECtHR, 2 September 1998, para 56. Для дальнейшего уточнения этих критериев см.: Key Case-Law Issues, Compatibility Ratione Materiae, Article 6 (Notion of “Criminal Charge”) [Основные вопросы прецедентного права: совместимость Ratione Materiae, статья 6 (Понятие «уголовного обвинения»), Council of Europe, 31 December 2006.

²¹ БДИПЧ: [Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15.

²² Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник. Варшава, БДИПЧ, 2013. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/100894?download=true>.

определенные правонарушения, переводятся из категории уголовных в административные. Такой переход в материальном праве обычно влечет за собой и соответствующие изменения в процессуальном праве. Таким образом, когда уголовные правонарушения становятся административными в результате декриминализации, обвинения по ним определяются путем административного разбирательства. Этот процесс нередко уходит от полного соблюдения международных стандартов справедливого судебного разбирательства, применимых в уголовном производстве.

1.5 Ограничения практического характера при мониторинге административного правосудия

1.5.1 Апелляционное производство

Если в уголовных процессах право на подачу апелляций в суде является универсальным, то в административных делах оно не всегда относится к числу неотъемлемых прав. Однако во всех случаях, когда в правовой системе предусмотрено право на обжалование административных решений в административном суде или трибунале, на него должны распространяться права на справедливое судебное разбирательство²³.

Вместе с тем, не все стандарты справедливого судебного разбирательства, применимые в судах первой инстанции, могут применяться в апелляционном производстве. Например, если у заявителя была возможность устно изложить свое дело на открытом слушании в суде первой инстанции, то к рассмотрению апелляции требование о необходимости открытого слушания может и не применяться, и рассмотрение апелляции будет проходить исключительно на основе представленных письменных документов²⁴.

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О судебном пересмотре административных актов» (Recommendation on judicial review of administrative acts) говорится о том, чтобы решения судов или трибуналов, пересматривающих административные акты, должны, по крайней мере в важных делах (например, связанных с наложением серьезных административных санкций), подлежать обжалованию в судах или трибуналах более высокой инстанции; однако это не относится к случаям, когда в соответствии с национальным законодательством дело передается напрямую в суд более высокой инстанции²⁵.

1.5.2 Поддержка от заинтересованных субъектов внутри страны

Успех проекта по мониторингу судебных процессов в значительной степени зависит от сотрудничества с заинтересованными сторонами внутри государства и их приверженности таким инициативам. Сотрудничество может включать предоставление заинтересованными сторонами информации о датах судебных заседаний, содействие в обеспечении свободного доступа к слушаниям, а также предоставление доступа к официальным документам – материалам дел и решениям судов. Однако, поскольку административному правосудию обычно уделяют мало внимания в рамках реформ, направленных на обеспечение

²³ В контексте административного правосудия термин «апелляция» не ограничен лишь ситуациями судебного пересмотра, но, поскольку настоящее руководство посвящено мониторингу судебных слушаний, этот термин обозначает здесь апелляцию в административный суд или трибунал.

²⁴ [R.M. v Finland](#) [Р.М. против Финляндии], HRC Communication 301/1988, UN Doc CCPR/C/35/D/301/1988 (1989), para 6.4.

²⁵ [Recommendation Rec\(2004\)20](#), Council of Europe, указ. соч., сноска 5, para B.4.i.

верховенства права или соблюдение прав человека²⁶, заинтересованные стороны – например, судьи или административные органы – могут быть незнакомы с мониторингом судебных процессов или не понимать его смысла.

Например, многие страны в регионе ОБСЕ только недавно приступили к созданию более специализированной системы административной юстиции. В таких странах лицам, проводящим мониторинг, следует убедиться в том, что осуществляющие реформы органы власти рассматривают мониторинг судебных процессов как дополнительное средство развития потенциала и содействия проведению реформ.

1.6 Основные понятия

Многие из представленных в настоящем руководстве понятий трудно представить в виде универсальных и простых определений; кроме того, имеются различия в том, как национальные юрисдикции трактуют и применяют такие понятия, как «административное правосудие» и «административный акт». Для облегчения пользования руководством были разработаны следующие рабочие определения, относящиеся к области административного права и административной юстиции²⁷:

Государственная администрация

Термин «государственная администрация» обозначает институты, органы и деятельность исполнительной ветви государственной власти. Это могут быть, например, исполнительные органы муниципального уровня или налоговые органы. Под государственной администрацией также понимаются частные субъекты, наделенные государственными полномочиями – делегированными или переданными по договору. Этим термином также обозначаются законодательные и другие нормативные акты, регулирующие функции вышеуказанных институтов и субъектов.

Административное правосудие

Термин «административное правосудие» обозначает систему судов и трибуналов, осуществляющих юрисдикцию в делах, касающихся государственной администрации.

Административное разбирательство

Термин «административное разбирательство» обозначает процесс возбуждения административных дел, производства по ним в административных судах и трибуналах и принятия решений по таким делам.

Административные суды и трибуналы

Термин «административные суды и трибуналы» обозначает государственные органы, созданные и уполномоченные по закону рассматривать споры в рамках административного права между административными учреждениями и частными лицами. Эти органы могут осуществлять судебный пересмотр административных актов в целях определения их законности, целесообразности или и того, и другого вместе.

Административная процедура

²⁶ Более подробно на эту тему см.: [Rule of Law in Public Administration](#) [Верховенство закона в деятельности государственной администрации], указ. соч., сноска 12.

²⁷ Общие определения терминов в области мониторинга судебных процессов см. в: [БДИПЧ: Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15.

Термин «административная процедура» обозначает предусмотренный законодательством порядок действий, которому обязаны следовать административные органы в процессе принятия административных актов.

Административный орган

Термин «административный орган» обозначает институты, составляющие часть центрального (например, министерства), регионального или созданного на уровне федерального штата (федеральной земли в Германии) учреждения или же местной исполнительной власти (например, городского совета), а также любой субъект или лицо, наделенное каким-либо иным образом публично-правовыми полномочиями и уполномоченное по закону принимать административные акты. Административный орган состоит из субъектов государственной администрации.

Административные акты

Термин «административные акты» обозначает правовые и физические акты, принятые во исполнение государственных полномочий, которые могут затрагивать права, свободы или интересы физических или юридических лиц. Сюда относятся и отказы от действия, и бездействие (в случае, когда государственный орган обязан действовать), а также нормативно-правовые акты. Адресатом административных актов может быть как отдельное лицо, так и группа лиц.

Мониторинг

Термин «мониторинг» обозначает любую деятельность, программу, проект или другую структуру, организованную в целях проведения мониторинга судебных процессов в сфере административного правосудия.

Персонал мониторинга

Термин «персонал мониторинга» обозначает всех сотрудников проекта по мониторингу – руководителя, координатора, аналитиков по правовым вопросам, наблюдателей в зале суда и т. д. При необходимости в настоящем руководстве указывается конкретная категория персонала.

Судебный пересмотр

Термин «судебный пересмотр» обозначает рассмотрение судом или трибуналом (но не конституционным судом) того или иного административного акта в целях определения его законности и (или) целесообразности, а также предоставление эффективного средства правовой защиты.

Административное усмотрение

Термин «административное усмотрение» обозначает законное наличие у административного органа дискреционных полномочий, ограниченных четкими правовыми рамками и требующих применения ряда принципов конституционного и административного права.

Дискреционные полномочия

Термин «дискреционные полномочия» обозначает полномочия, которые дают административному органу некоторую степень свободы в принятии решений, и тем самым позволяют ему выбирать из нескольких юридически допустимых решений то, которое он считает наиболее уместным²⁸.

²⁸ Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities [Рекомендация № R(80)2 Комитета министров об использовании

дискреционных полномочий административными органами], Council of Europe, 11 March 1980, appendix, section I. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043&Site=COE>.

ГЛАВА 2. Начало работы: подготовка к мониторингу

Международными, региональными и неправительственными организациями создано огромное количество методических и практических пособий и руководств по мониторингу судебных процессов. Однако эти материалы посвящены главным образом мониторингу процессов по уголовным делам²⁹. Настоящее издание было задумано как специализированное пособие в поддержку деятельности по мониторингу административного правосудия. Оно создавалось с учетом существующих пособий по мониторингу и включает в себя многие из их характерных черт.

Во избежание совпадений и дублирования настоящее руководство ссылается на примеры рекомендуемой практики в области мониторинга судебных процессов по широкому кругу вопросов, которые более подробно рассматриваются в издании БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков». Помимо этого, информацию из этого издания, касающуюся организационных вопросов, ресурсов, рабочих подходов, систем отчетности и управления информацией, можно по аналогии использовать и применительно к мониторингу административного производства.

2.1 Основные принципы

В основе программ по мониторингу судебных процессов, осуществляемых институтами ОБСЕ и миссиями ОБСЕ на местах, лежат три основных принципа: невмешательство, объективность и согласие.

Принцип невмешательства обеспечивает недопущение нарушения независимости судей на практике или в восприятии наблюдателя. Применение принципа невмешательства может быть абсолютным, когда персонал мониторинга избегает любых прямых контактов с работниками судов, или может предусматривать различной степени ограничения (например, когда персоналу мониторинга разрешается обсуждать с сотрудниками судов лишь административные или общеправовые вопросы, но запрещается касаться существа того дела, которое является объектом мониторинга). При определении степени применения принципа невмешательства руководителям проектов по мониторингу следует учитывать тот факт, что в административном правосудии преобладает письменное производство, и понимать, в какой

²⁹ См., например, [БДИПЧ: Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15; Trial Observation Manual for Criminal Proceedings: Practitioners Guide No 5 [Руководство по наблюдению за уголовным процессом. Практическое руководство №5], Geneva, International Commission of Jurists, 22 July 2009, <http://www.icj.org/criminal-trials-and-human-rights-a-manual-on-trial-observation/>; Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Monitoring Legal Systems [Пособия по укреплению верховенства права в пост-конфликтных государствах: мониторинг правовых систем], New York and Geneva, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2006, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMonitoringen.pdf>; Training Manual on Human Rights Monitoring [Учебное руководство по мониторингу соблюдения прав человека], New York and Geneva, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf>; What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice [Что такое справедливый суд? Общее руководство по правовым стандартам и практике], New York, Lawyers Committee for Human Rights, March 2000, http://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/fair_trial.pdf; In Practice: A Manual for Non-lawyers Working in the Criminal Justice System [На практике: руководство для неюристов, работающих в системе уголовной юстиции], Paralegal Advisory Service; Trial Monitoring Manual [Руководство по мониторингу судебных процессов], United Nations Assistance Mission in Afghanistan.

мере это может требовать ограничения общения между наблюдателями и сотрудниками судов (см. ниже раздел 2.3.4 «Письменное производство»).

Принцип объективности обеспечивает сбалансированный подход программ по мониторингу к выбору судебных дел, наблюдению за разбирательством в суде, проведению анализа и составлению отчетов, так как этот принцип требует беспристрастного применения четко определенных и общепринятых стандартов справедливого судебного разбирательства. Это сводит к минимуму риск любой непреднамеренной или предполагаемой предвзятости и способствует широкому признанию выводов, заключений и рекомендаций программы мониторинга.

Принцип согласия означает, что проекту мониторинга необходимо заручиться согласием национальных властей на проведение мониторинга судебных процессов, а также добиться взаимопонимания с властями относительно целей мониторинга и приносимых им выгод. Такое согласие поможет предупредить возникновение напряженности или снизить ее, обеспечить доступ в помещения судов и к письменной документации, а также повысить эффективность мониторинга.

Более подробную информацию о каждом из этих трех принципов можно найти в издании «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков»³⁰.

2.2 Универсальные факторы

Существуют два важных момента, которые нельзя упускать из виду в ходе всего мониторинга судебных процессов: гендерный аспект и особые потребности детей. Помимо этого, наблюдатели и аналитики должны понимать, насколько административные органы могут обладать свободой усмотрения при принятии решений и административных актов.

2.2.1 Гендерное равенство

Учет гендерных аспектов считается одним из основных факторов повышения качества и эффективности проекта по мониторингу судебных процессов. Чрезвычайно важно, чтобы лица, проводящие мониторинг, отдавали себе отчет не только в том, что административное правосудие по-разному сказывается на мужчинах, женщинах, юношах и девушках, а также понимали, каким образом учет гендерного фактора может способствовать обеспечению более эффективного и равного подхода в работе государственных служб. Помимо этого, различия между мужчинами и женщинами могут определять степень их уязвимости в ходе административного разбирательства, различия в их представительстве в суде или трибунале и разные для них последствия от принятия административных решений. Таким образом, оценка административного правосудия в процессе мониторинга должна включать в себя и тщательное исследование вопросов гендерного равенства.

Мониторинг административного правосудия может быть особенно действенным средством оценки эффективности конкретной судебной системы в тех делах, где присутствует гендерный аспект (например, издание судом охранных приказов в делах о домашнем насилии; решения о распределении собственности или алиментов, а также решения по поводу опеки над детьми в бракоразводных процессах). Учет гендерного фактора также может быть важным инструментом при обмене информацией с сотрудниками судебных органов – таким способом признанные нормы гендерного равенства могут получить большее распространение и укорениться в национальной практике.

³⁰ [БДИПЧ: Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15, раздел 1.2.

2.2.2 Отправление правосудия с учетом интересов детей

Взаимодействие детей с административным правосудием до начала, во время и после судебных слушаний происходит многими различными способами. Система административного правосудия обязана обеспечивать выполнение требования о том, что конкретные права, интересы и потребности детей должны осознаваться и уважаться и что все органы власти, чьи действия в ходе судебных процессов имеют отношение к правам детей, должны быть информированы надлежащим образом³¹.

Во всех разбирательствах, связанных с принятием решений по вопросам, имеющим большое значение для благополучия ребенка (например, вопросы усыновления, опеки или права на посещение), административный орган в своих действиях должен в первую очередь учитывать наилучшие интересы ребенка. Принцип «наилучших интересов» требует, чтобы в числе других факторов принимались во внимание констатированные пожелания ребенка с должным учетом его возраста и степени зрелости.

Таким образом, следует уважать право ребенка быть выслушанным, и детям должна предоставляться возможность быть выслушанными на любом касающемся их судебном и административном процессе – либо через личное участие, либо через представителя – в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства³². Помимо этого, в ситуациях, когда дети оказываются в наиболее уязвимом положении в рамках административного права (например, при осуществлении процедур усыновления или при рассмотрении жалоб на службы социального обеспечения), административные решения должны подлежать судебному пересмотру.

2.2.3 Административное усмотрение

Большинство административных актов связано с использованием административными органами права на административное усмотрение. Наличие дискреционных полномочий у этих органов составляет законную особенность административного права, поскольку законодатели не могут предусмотреть все возможные ситуации, с которыми сталкиваются государственные органы в ходе повседневного административного регулирования и, следовательно, не могут прописать в законе готовые решения на все случаи жизни. В то же время, наличие дискреционных полномочий создает риск того, что их использование может привести к незаконным или злостным нарушениям прав человека.

Таким образом, дискреционные полномочия административных органов должны иметь четко определенные правовые границы и соответствовать ряду стандартов конституционного и административного права – таким, как объективность и последовательность в применении³³. Помимо этого, власти должны использовать административное усмотрение прозрачным образом, согласно заранее установленной административной процедуре.

³¹ [The Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice](#) [Руководящие принципы функционирования правосудия, учитывающего интересы детей] были приняты 17 ноября 2010 г. с целью гарантировать детям эффективный доступ к правосудию и соответствующее обращение с его стороны. Эти руководящие принципы основаны на пяти основных стандартах правосудия, учитывающего интересы детей: участие ребенка в процессе, учет наилучших интересов ребенка, уважение достоинства ребенка, защита от дискриминации и верховенство права. Документ можно найти по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1705197&Site=CM> (англ.).

³² Организация Объединенных Наций, [Конвенция о правах ребенка](#), 1989, ст. 12.

³³ [Recommendation No.R\(80\)2](#), указ. соч., сноска 28.

Судебный пересмотр административных актов может служить гарантией от злоупотреблений и должен, как минимум, определять, были ли нарушены границы и стандарты усмотрения, установленные национальным законодательством³⁴. Суды и трибуналы должны иметь полномочия по проверке законных пределов усмотрения принимающего решения органа с точки зрения стандартов административного права. Помимо этого, судебный пересмотр должен быть «достаточным», т. е. он должен не только касаться применения дискреционных полномочий, но и предоставлять эффективные средства правовой защиты в случаях, когда использование этих полномочий привело к нарушению прав человека.

На практике многие административные юрисдикции не разрешают полный судебный пересмотр дискреционных актов административных органов, ссылаясь на принцип разделения властей. Утверждается, что, если законодатель разрешил административному органу свободно действовать по своему усмотрению, то судебная власть в этой ситуации не имеет права принуждать его к изменению своего решения.

В случае, если осуществляющий пересмотр суд обнаружит нарушение административным органом законных пределов своих дискреционных полномочий, такое решение суда должно быть исполнено, а государственная администрация обязана внести соответствующие изменения в свое административное решение. В некоторых правовых системах суд может иметь полномочия по замене первоначального административного акта своим собственным решением, даже если такой первоначальный акт был принят в результате использования дискреционных полномочий.

Административное усмотрение

В деле *«Meltex Ltd. и Месроп Мовсесян против Армении»* (Meltex LTD and Mesrop Movsesyan v. Armenia)³⁵ Национальная комиссия Армении по телевидению и радиовещанию в рамках Закона о вещании пользовалась дискреционными полномочиями на выдачу или невыдачу лицензий на вещание. Рамки усмотрения комиссии ограничивались четырьмя критериями отбора: преобладание собственных программ заявителя, преобладание программ, произведенных в Армении; технический и финансовый потенциал заявителя и профессиональный уровень его сотрудников.

Компания-заявитель подала семь заявок на получение вещательной лицензии, которые Комиссия последовательно отвергла без объяснений, хотя другим компаниям лицензии выдавались. Заявитель указал на нарушение права на свободу выражения мнения, гарантированного статьей 10 ЕКПЧ, поскольку Комиссия никак не обосновала свои решения, принимаемые в рамках дискреционных полномочий.

ЕСПЧ постановил, что, когда речь идет о «вопросах, затрагивающих основные права, использование законного усмотрения, предоставленного исполнительному органу, в форме неограниченных полномочий ... идет

³⁴ См.: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, ЭКОСОС ООН, UN Doc E/CN.4/1985/4, 28 сентября 1984 г., п. 18. URL: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>.

³⁵ [Meltex LTD and MesropMovsesyan v Armenia](#) [Meltex Ltd. и Месроп Мовсесян против Армении], ECtHR, 17 June 2008.

вразрез с принципом верховенства права. В связи с этим, закон должен с достаточной ясностью указывать пределы любого такого усмотрения, предоставляемого соответствующим органам, а также характер его применения, исходя из законной цель такой меры, с тем чтобы обеспечить гражданам достаточную защиту от произвольного вмешательства»³⁶. Таким образом, действия Комиссии составили нарушение статьи 10³⁷.

2.3 Предварительная оценка

До начала любых мероприятий по мониторингу административного производства необходимо провести анализ фактической ситуации, существующей правовой базы, а также всех действующих и прогнозируемых вариантов политики и стратегии развития в области административного правосудия. Результатом такого анализа должны стать выводы относительно необходимости мониторинга, а также относительно его основных целей. Для этого может понадобиться анализ статистических данных (в том числе с учетом гендерного фактора), если их можно получить, а также анализ имеющейся информации о системе административного правосудия и отчетов о ее работе.

Для выявления причин обращения частных лиц в административные суды, а также для понимания основных проблем, стоящих перед государственной администрацией, полезно обратиться к уже существующим экспертным отчетам, подготовленным национальными и международными субъектами, действующими в сфере государственной администрации и местного управления. Ценными источниками информации для дальнейшего определения целей, объема и основного направления мониторинга в конкретном национальном контексте могут также служить результаты оценки реформ государственной администрации и других аналогичных программ.

Для сбора информации о взглядах и мнениях относительно текущей ситуации и о примерах практического опыта, а также о перспективах перемен в сфере административной юстиции можно использовать и другие методы – например, опрос соответствующих национальных субъектов. В их число следует включить представителей как судебных органов (в качестве арбитров), так и органов исполнительной власти (в качестве стороны в административных разбирательствах), поскольку они применяют данное законодательство на повседневной основе, и, следовательно, выводы и рекомендации по итогам мониторинга будут относиться непосредственно к ним. Такой опрос может иметь особое значение в ситуации, когда у властей отсутствует достаточная политическая воля к сотрудничеству с проектом по мониторингу.

Мониторинг судебных процессов может дополнить реформу системы административного правосудия и поддержать ее или же помочь в выявлении остающихся проблем и тем самым дать толчок дальнейшему реформированию системы. В обоих случаях важно оценить наличие и уровень политической воли, связанной с процессом реформ, а также степень вероятности того, что рекомендации, предложенные по итогам мониторинга судебных процессов, будут выполнены.

2.3.1 Доступ к информации и неприкосновенность частной жизни

³⁶ Там же, пара 81.

³⁷ Там же, paras 83-85.

Поскольку мониторинг административных разбирательств – относительно новое явление, административные суды могут быть не готовы к такому же уровню контроля со стороны общества, с каким сталкиваются уголовные суды. Установление позитивных рабочих отношений с представителями и руководящими органами административного сектора судебной системы поможет снять любую напряженность и получить доступ к документам, слушаниям и другой информации. Это особенно важно в тех странах и районах, где структуры административных судов сформированы относительно недавно или где еще не полностью сложились их внутренние процедуры и каналы коммуникации.

Вопросы доступа к публичной информации и слушаниям в суде следует учитывать с самого начала проекта по мониторингу. Возможность получения документов зависит от национального законодательства и практики, и поэтому необходимо изучить законодательство с точки зрения прав и ограничений на получение доступа к документам административного производства и судебных слушаний.

Во многих странах региона ОБСЕ доступ к документам по делу предоставляется лишь сторонам спора, но не публике. В связи с этим, для получения доступа к материалам дела и судебным слушаниям сотрудникам проекта по мониторингу необходимо заранее предпринять конкретные шаги – подписать меморандум о взаимопонимании с соответствующими государственными и административными органами или вступить в непосредственный контакт со сторонами и их юридическими представителями³⁸.

В особых случаях в рамках административного производства закон может предусматривать проведение закрытых слушаний – например, когда дело затрагивает интересы детей или вопросы о социальных льготах. В таких ситуациях следует со всей серьезностью отнестись к уважению права на неприкосновенность частной жизни. Аналогичным образом, в ходе всех мероприятий по мониторингу должны соблюдаться требования о конфиденциальности определенной личной информации или фактов. Рекомендуется также провести кампанию по информированию местных общин о проведении мониторинга административного правосудия и о его целях, с тем чтобы развеять возможные опасения по поводу нарушения неприкосновенности частной жизни³⁹.

2.3.2 Правовая база

Выявление и анализ соответствующей национальной и международной правовой базы – одна из самых важных мер в период, предшествующий началу мониторинга. Это может потребовать значительных усилий со стороны персонала мониторинга на подготовительной стадии работы.

Подборка применимых законов и примеров прецедентного права, касающихся отправления административного правосудия, – включая законодательство об административной процедуре и закон о порядке обжалования административных решений⁴⁰, – будет важнейшим источником информации для персонала мониторинга. Если такие материалы недоступны в Интернете и их нельзя получить непосредственно в судах, подборки и обзоры

³⁸ См. также: [БДИПЧ: Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15, глава 4.

³⁹ Более подробно общую информацию о мерах пропаганды см.: [БДИПЧ: Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15, разделы 12.1 и 12.4.1.

⁴⁰ Поскольку разные государства используют разные названия для законов об отпращивании административного правосудия, они приводятся в данном разделе исключительно в ознакомительных целях. В ряде правовых систем Европы закон об административной процедуре регулирует вопросы судебного пересмотра и порядок последующего обжалования, а закон об административных спорах и закон об административных судах определяют структуру и порядок осуществления административного производства.

соответствующих правовых документов следует поискать через другие источники – например, университеты, организации гражданского общества или учебные заведения, готовящие работников судебных органов. Информацию о судебных прецедентах и их анализ можно найти в юридических или связанных с юриспруденцией журналах, публикующих материалы о системе административного права.

Важно также иметь общее представление о национальном гражданско-процессуальном праве, поскольку при рассмотрении административных дел могут делаться ссылки на гражданское законодательство как на дополнительный источник информации. Помимо этого, некоторые административные вопросы (например, социальное обеспечение, лицензирование компаний или охрана окружающей среды) могут регулироваться процессуальными законами. Иногда судебный пересмотр административных актов может подлежать законным ограничениям – это обычно происходит, когда речь идет о вопросах внешней политики, национальной безопасности и некоторых решениях правительства⁴¹.

Наконец, с точки зрения международного права следует проанализировать и оценить национальную правовую базу и соответствующую судебную практику с точки зрения их соответствия международным правовым обязательствам и стандартам, применимым в данной стране. В главах 3-6 настоящего руководства в качестве справочного материала приведены наиболее распространенные международные и европейские стандарты справедливого судебного разбирательства, применимые в административном правосудии.

2.3.3 Институциональные рамки

Настоящее руководство учитывает существование различных форм институциональных рамок у судов и трибуналов (в том числе с точки зрения структуры, состава и полномочий) в зависимости от политических и правовых традиций конкретной страны. Независимо от своего формата институциональная база, созданная государством, должна соответствовать международным и региональным стандартам справедливого судебного разбирательства. Хорошее знание и понимание конкретной системы административного правосудия позволит персоналу мониторинга лучше понять, как данный судебный процесс соотносится с этими стандартами.

В целом, в мире можно выделить различные традиции административного правосудия с точки зрения способов рассмотрения административных дел; при этом некоторые страны могут использовать и смешанный набор институциональных схем. Преимущественно в странах с традициями общего права обжалование административных актов происходит в специализированных административных трибуналах и/или в обычных судах (например, в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах). В других странах (например, в Испании и Нидерландах) административное производство осуществляется в специализированных палатах или специальных секциях в составе обычных судов. Многие страны (например, Германия, Греция, Франция и Швеция) имеют отдельные параллельные структуры административных судов, занимающиеся вопросами общего административного права⁴². Тем не менее, в странах с такими параллельными судебными структурами, существующими отдельно от обычных судов, могут работать и специализированные суды, которые принимают решения по делам, затрагивающим конкретные области (например, охрана окружающей среды, социальное обеспечение или предоставление убежища).

⁴¹ См.: S. Galera, ed., *Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System* [Судебный пересмотр: сравнительный анализ в рамках правовой системы Европы], Council of Europe, 2010, pp. 198-201.

⁴² B. Guy Peters and Jon Pierre, eds. *The Handbook of Public Administration*. Sage, London, 2008, p. 172f.

Практической исходной точкой проекта мониторинга может быть составление карты, на которую наносятся все суды, трибуналы и их юрисдикционные отношения. Чтобы понять, какие суды или трибуналы отправляют административное правосудие, персоналу мониторинга следует обратить внимание на различные юрисдикции судов. В зависимости от метода выявления дел, подлежащих наблюдению, персоналу мониторинга может понадобиться обследовать разные суды, применяющие различные законы об административной процедуре (по вопросам охраны окружающей среды, гражданской службы, социального обеспечения и т. д.).

Существуют системы, в которых административное правосудие по некоторым тематическим вопросам (таким, например, как социальное обеспечение или охрана окружающей среды) могут осуществлять не суды, а квазисудебные органы и трибуналы, не являющиеся судами, – например, независимые комиссии или советы. Осуществляемое такими органами производство должно соответствовать международным стандартам справедливого судебного разбирательства, если эти органы можно рассматривать в качестве судов и трибуналов, подпадающих под требование о соблюдении права на справедливое судебное разбирательство в рамках международного законодательства (см. главу 3)⁴³. Персоналу мониторинга следует также проверить, являются ли эти квазисудебные органы единственными, кто отправляет административное правосудие по данным вопросам. В целом, решения таких квазисудебных органов могут подлежать ограниченному судебному пересмотру.

Одно и то же дело может содержать вопросы, подпадающие под действие и гражданского, и административного права, и это осложняет принятие решения о том, в какой юрисдикции оно должно рассматриваться. В некоторых правовых системах существуют механизмы для разрешения такого конфликта юрисдикций – например, специальные палаты при высших судебных инстанциях или специальные комиссии, задача которых – разрешить такой конфликт и обеспечить эффективные средства судебной защиты. Если персоналу мониторинга становится известно о таких делах, следует провести их мониторинг, с тем чтобы выяснить, обеспечивает ли национальное законодательство доступ к правосудию и эффективные средства судебной защиты в подобных случаях.

2.3.4 Письменное производство

Во многих юрисдикциях административные разбирательства проходят в основном только в письменной форме в связи с тем, что устное производство не предусмотрено законом или же не применяется на практике. Это уже само по себе может выглядеть как нарушение норм справедливого судебного разбирательства, особенно в контексте требования о равенстве состязательных возможностей и права на устное слушание⁴⁴.

Персонал мониторинга должен быть готов использовать самые разнообразные методы сбора данных в зависимости от конкретной ситуации и характера разбирательства. Это особенно важно, когда наблюдение за процессом невозможно ввиду преимущественного использования письменных материалов. Альтернативные методы сбора информации могут

⁴³ Замечание общего порядка № 32: статья 14 «Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство». Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 9-27 июля 2007 г. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom32.html>.

⁴⁴ См. главу 5.

включать сбор текстов решений, ходатайств и других документов по делу, изучение переписки между судом и сторонами, а также опрос сторон.

Опросы можно проводить с использованием стандартизованных анкет, отражающих цели, объем и методику мониторинга. Интервьюерам, помимо общего курса обучения методам наблюдения за судебными процессами и этике поведения, следует пройти базовую подготовку в области проведения опросов. В соответствии с общим принципом невмешательства мониторинга в судебный процесс и в целях сохранения независимости суда интервьюерам следует обращать основное внимание на административное производство и на соблюдение в его ходе стандартов справедливого судебного разбирательства, но не касаться существа того или иного дела⁴⁵.

2.4 Выбор и установление приоритетности судебных дел

Выбор и установление приоритетности судебных дел, подлежащих мониторингу, зависит от мандата отвечающей за мониторинг организации и от целей мониторинга.

Одним из подходов к выбору дел является случайная выборка: это позволяет охватить самый разнообразный набор судебных дел, репрезентативных для системы административного правосудия в целом. Используя метод случайного выбора, можно получить комплексные данные и информацию о сильных и слабых сторонах всей системы.

Другой подход состоит в том, чтобы избирательно сосредоточиться на важных и противоречивых делах, которые имеют особое значение для прав, интересов и свобод частных лиц. Критерием такого выбора может быть интерес к итогам конкретного судебного дела, связанного с какими-либо конкретными событиями, имеющими важные последствия с точки зрения прав человека (например, права на свободу собраний или объединений) или же привлекающих большое внимание общества (например, крупное отчуждение имущества в интересах общественного строительства). Критерии выбора также могут быть тематическими и касаться определенных аспектов административного права (например, права на собственность), проблем гендерного равенства при отправлении правосудия (например, проблемы насилия на гендерной почве или вопросов семейного права) или оценки доступа уязвимых групп к правосудию (например, вопросы прав меньшинств).

Полезными источниками информации для выбора судебных дел могут быть программы по реформированию государственной администрации и другие аналогичные программы, проводимые либо национальными властями, либо международными организациями, поскольку такие программы обычно обращают внимание на насущные проблемы, которые становятся причиной жалоб в административные органы и могут привести к подаче апелляций в административные суды. Оценка и анализ таких проблем могут помочь в поиске процессуальных препятствий в административном праве и практике.

2.5 Вопросы кадрового обеспечения

Весь персонал мониторинга должен иметь хорошие знания в области стандартов административного права и правосудия, а также в области международных и региональных стандартов справедливого судебного разбирательства. В идеальном случае правовые аналитики проекта по мониторингу должны быть специалистами по административному праву и административному производству. Проводящие мониторинг международные организации могут подумать о создании смешанных групп, включающих внутренних и международных

⁴⁵ Более подробно см.: [БДИПЧ: Мониторинг судебных процессов](#), указ. соч., сноска 15, раздел 1.2.

специалистов по мониторингу, тем самым объединяя их знания, опыт и правовые традиции их стран.

Определяя нагрузку (число дел) наблюдателей в суде, необходимо учитывать сложность, технические особенности и длительность административных разбирательств. Иногда рассмотрение сложных административных дел растягивается на долгое время, и мониторинг следует планировать так, чтобы наблюдатель мог оставаться на одном месте достаточно долго и имел возможность отслеживать дело до вынесения окончательного решения.

ГЛАВА 3. Стандарты справедливого судебного разбирательства в административном правосудии

3.1 Введение

В настоящей главе предлагается обзор ряда основных стандартов справедливого судебного разбирательства, применимых на всех стадиях административного производства. Последующие главы посвящены рассмотрению этих стандартов применительно к трем стадиям административного разбирательства в суде или трибунале:

- (1) возбуждение дела (глава 4);
- (2) производство по делу (глава 5);
- (3) вынесение решения по делу (глава 6).

Если эта классификация несколько отличается от принятой в конкретной стране, ее можно адаптировать соответствующим образом. Разделение разбирательства на три указанные стадии позволяет проводить мониторинг либо всей системы административного правосудия, либо лишь конкретных этапов производства.

Каждая из трех указанных глав содержит полное объяснение стандартов справедливого судебного разбирательства применительно к конкретному этапу административного процесса, а также рекомендации по мониторингу соблюдения каждого из этих стандартов. Помимо этого, в Приложении I («Инструментарий для мониторинга административного правосудия») представлен список контрольных вопросов по мониторингу административного правосудия, включающий основные вопросы, которые должны быть проанализированы в ходе мониторинга в соответствии с перечисленными в настоящем руководстве стандартами. В этом же Приложении также приводится образец анкеты для правового анализа, который можно использовать в качестве инструкции по составлению местной анкеты для мониторинга административных судебных процессов, учитывающей особенности правовой системы, в которой проводится мониторинг. Помимо этого, в Приложении I представлен образец анкеты для наблюдателей в суде, тоже требующий адаптации к местным условиям, – этот документ указывает конкретные аспекты судебного производства и поведения судей в зале суда, которые необходимо тщательно отслеживать с точки зрения соблюдения международных и региональных стандартов.

В настоящем руководстве собраны минимально необходимые стандарты справедливого судебного разбирательства, применимые к административным делам и требующие рассмотрения в ходе мониторинга судебных процессов. На различных стадиях административного разбирательства основными стандартами, соблюдение которых необходимо отслеживать, являются следующие:

(1) Возбуждение дела:

- разумный срок для возбуждения административного производства;
- эффективный доступ к судам или трибуналам;
- наличие правового содействия и правовой помощи в необходимом объеме.

(2) Производство по делу:

- право на устное слушание;
- равенство состязательных возможностей сторон и состязательность процесса;
- наличие превентивных или обеспечительных мер.

(3) Вынесение решения по делу:

- право на суд в разумные сроки;
- публичность и обоснованность судебного решения;

- эффективное исполнение решений суда.

Следует отметить, что указанными стандартами справедливого судебного разбирательства не исчерпывается весь их список: существуют региональные и национальные варианты соблюдения таких стандартов. Настоящее руководство использует международный свод договоров, рекомендаций и других политических документов, с тем чтобы предложить внутренним наблюдателям набор стандартов для оценки административных разбирательств в их стране. В руководстве не указано, какие из этих положений являются обязательными или применимыми в той или иной юрисдикции в силу международных обязательств данного государства, предоставляя наблюдателям при планировании мониторинга самим определить конкретные международные обязательства данного государства, касающиеся его системы административного правосудия.

Представленные в настоящем руководстве стандарты справедливого судебного разбирательства, применимые к административному производству, вытекают из международного права, стандартов, установленных региональными и международными организациями, и судебной практики региональных и международных судов, трибуналов и органов по правам человека. К этим инструментам относятся следующие:

- МПГПП и судебная практика Комитета по правам человека ООН (КПЧ);
- ЕКПЧ и судебная практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ);
- Африканская хартия и судебная практика Африканской комиссии по правам человека и народов (Африканская комиссия) и Африканского суда по правам человека и народов (Африканский суд);
- Американская конвенция по правам человека (АКПЧ) и судебная практика Межамериканской комиссии по правам человека (МКПЧ) и Межамериканского суда по правам человека.

Право на справедливое судебное разбирательство в международном и региональном законодательстве

МПГПП, статья 14 (1)

«Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, — при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми».

ЕКПЧ, статья 6 (1)

«Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не

допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо - при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия».

Африканская хартия, статья 7 (1)

«Каждый имеет право на гласное рассмотрение его дела. Это включает:

- а) право обращаться к компетентным национальным органам за защитой в случае действий, нарушающих его основные права как они признаны конвенциями, законами, правилами или обычаями, находящимися в силе;
- б) право считаться невиновным до тех пор, пока вина не будет установлена компетентным судом или трибуналом;
- в) право на защиту, включая право на защиту лично выбранным адвокатом;
- г) право на рассмотрение дела в пределах разумного срока беспристрастным судом или трибуналом».

АКПЧ, статья 8 (1)

«Каждый человек имеет право на слушание его дела с надлежащими гарантиями и в течение разумного периода времени в компетентном, независимом и беспристрастном суде, заранее созванном по закону в обоснование любого обвинения уголовного характера, выдвинутого против него или для определения его прав или обязательств гражданского, трудового, финансового или любого иного характера».

3.2 Право на справедливое слушание дела

Право на справедливое слушание в административном производстве вытекает из международных и региональных стандартов справедливого судебного разбирательства и является одновременно и неотъемлемым правом человека, и одним из основных признаков верховенства права в государственной администрации.

Статья 14(1) МПГПП предусматривает в качестве одного из основных прав, что все лица равны перед судами и трибуналами и что каждый человек «при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе» имеет право на справедливое и публичное разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Согласно Комитету по правам человека ООН, «определение прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе» связано скорее с характером конкретных прав, а не со статусом одной из сторон или местом урегулирования спора, предоставленным национальной правовой системой для определения конкретных прав⁴⁶. Это означает, что вопросы административного права, в принципе, тоже подпадают под действие статьи 14(1). Примеры таких вопросов включают увольнение государственных служащих (кроме увольнений по дисциплинарным причинам)⁴⁷, определение размера социальных

⁴⁶ [Замечание общего порядка №32](#), указ. соч., сноска 43, раздел III; [Perterer v Austria](#) [Пертерер против Австрии], HRC Communication 1015/2001, UN Doc CCPR/C/81/D/1015/2001, 20 July 2004, para 9.2.

⁴⁷ [Casanovas v France](#) [Касановас против Франции], HRC Communication 441/1990, UN Doc CCPR/C/51/D/441/1990, 26 July 1994.

пособий⁴⁸ и вопросы использования государственных земель⁴⁹. Другие примеры можно оценивать в каждом конкретном случае, принимая во внимание характер соответствующих прав.

Статья 6(1) ЕКПЧ применима к административным разбирательствам, если их результат может оказать решающее влияние на личные права и обязанности данного конкретного лица⁵⁰. Например, таким было дело об административном усмотрении в отношении продажи земли⁵¹, об отказе в приеме на учебу в государственное учебное заведение⁵² или о выдаче и отзыве лицензий на продажу алкогольной продукции⁵³. Вместе с тем, некоторые споры могут не подпадать под действие статьи 6(1), если государственные органы осуществляют свои полномочия, являющиеся прерогативой государственной власти (например, по вопросам сбора налогов⁵⁴), или если государство четко заявило о своем намерении вывести такие разбирательства из-под действия данной статьи (например, по вопросу о выдворении иностранного гражданина, которое прямо подпадает под действие Протокола № 7⁵⁵), или же если речь идет о политических, а не о гражданских правах⁵⁶. Вместе с тем, даже если административное дело не подпадает под положения законов о гражданских правах и обязанностях, предусмотренных статьей 6(1) ЕКПЧ⁵⁷, оно все же может стать основанием для применения этой статьи, если будет доказано, что данный спор касается уголовно наказуемых деяний⁵⁸.

Рассматривая споры по вопросам занятости государственных служащих, особенно в отношении приема на работу, продвижения по службе и увольнения, ЕСПЧ вначале, как правило, выводил их за рамки действия статьи 6⁵⁹. Однако, начиная с дела *Pellegrin v France* [Пеллегрен против Франции]⁶⁰, Суд начал делать отступления от этого правила, утвердив критерии, которые должны применяться в зависимости от конкретного случая с учетом характера обязанностей и ответственности служащего. Неудовлетворенный результатами процессов по делам, которые рассматривались после дела *Pellegrin v France*, Суд разъяснил критерии оценки в деле *Eskelinen and Others v Finland* [Эскелинен и другие против Финляндии]. Для того, чтобы вывести спор о занятости государственного служащего из-под действия статьи 6 ЕКПЧ, (1) государство должно в национальном законодательстве в явной форме лишать

⁴⁸ [Garcia Pons v Spain](#) [Гарсия Понс против Испании], HRC Communication 454/1991, UN Doc CCPR/C/55/D/454/1991, 1995.

⁴⁹ [Äärelä and Näkkäljärvi v Finland](#) [Анни Эреля и Йоуни Няккяляярви против Финляндии], HRC Communication 779/1997, UN Doc CCPR/C/73/D/779/1997, 24 October 2001.

⁵⁰ [Ringeisen v. Austria](#) [Рингайзен против Австрии], ECtHR, 16 July 1971, para 94; [Ferrazzini v Italy](#) [Ферраццини против Италии], ECtHR, 12 July 2001, para 27.

⁵¹ [Ringeisen v. Austria](#) [Рингайзен против Австрии], ECtHR, para 94.

⁵² [Emine Arac v Turkey](#) [Эмин Арак против Турции], ECtHR, 23 September 2008, paras 16-25.

⁵³ [Tre Traktorer Aktiebolag v. Sweden](#) [Tre Traktorer Aktiebolag против Швеции], ECtHR, 07 July 1989, paras 35-44.

⁵⁴ [Ferrazzini v Italy](#) [Ферраццини против Италии], ECtHR, 12 July 2001, para 29.

⁵⁵ [Maaouia v France](#) [Маауйя против Франции], ECtHR, 5 October 2000, paras 38-40.

⁵⁶ [Pierre-Bloch v France](#) [Пьер-Блох против Франции], ECtHR, 21 October 1997, paras 50-52.

⁵⁷ См.: The Scope of Article 6 § 1 of the Convention Under its Civil Head, According to the Case-Law of the European Court of Human Rights [Применение п. 1 ст. 6 Конвенции в ее гражданско-правовом аспекте в свете правоприменительной практики Европейского суда по правам человека], Bureau of the European Committee on Legal Co-Operation, 8 September 2011, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ_Documents_2011_en.asp.

⁵⁸ См.: [БДИПЧ: Юридический сборник](#), указ. соч., сноска 22, глава 1.

⁵⁹ О некоторых исключениях из общего правила см.: [Francesco Lombardo v. Italy](#) [Франческо Ломбардо против Италии], ECtHR, 26 November 1992; [Massa v. Italy](#) [Масса против Италии], ECtHR, 23 June 1993; [Benkessiouer v. France](#) [Бенкессуэ против Франции], ECtHR, 24 August 1998.

⁶⁰ [Pellegrin v France](#) [Пеллегрен против Франции], ECtHR, 8 December 1999.

соответствующих лиц доступа к правосудию; (2) такое лишение доступа должно быть обосновано объективными соображениями государственного интереса, что означает (i) что между государством и государственным служащим существуют особые узы доверия и лояльности; и (ii) что предмет спора касается осуществления государственной власти или ставит под сомнение существование этих особых уз⁶¹. Бремя доказывания неприменимости статьи 6 возлагается на государство.

Согласно положениям МКПЧ и решениям Межамериканского суда по правам человека, права на справедливое судебное разбирательство должны соблюдаться на всех процессах по определению обязанностей и прав, а гарантии справедливого судебного разбирательства применимы и к административному производству⁶². Аналогичным образом, Африканская комиссия считает, что право на справедливое и открытое разбирательство является общим принципом, применимым ко всем судебным разбирательствам, включая административные⁶³.

3.3 Суды и трибуналы

Административные дела могут рассматриваться в специальных административных судах или в судах общей юрисдикции, обладающих компетенцией по рассмотрению административных дел. Независимо от структуры конкретной судебной системы, в ее рамках должно быть обеспечено выполнение определенных требований относительно справедливого судебного разбирательства, предусмотренных всеобщими и региональными стандартами. Например, ЕСПЧ постановил, что в силу статьи 6(1) ЕКПЧ трибунал необязательно должен быть судом общей юрисдикции, т. е. частью стандартного судебного механизма. Для соблюдения положений статьи 6(1) важно наличие материальных и процессуальных гарантий⁶⁴.

В основе права на справедливое судебное разбирательство лежит требование о независимости и беспристрастности трибунала⁶⁵. В контексте административного производства во всех случаях определения гражданских прав и обязательств судебное решение по ним, как минимум на одной из стадий разбирательства, должен принимать беспристрастный и независимый суд или трибунал⁶⁶.

3.3.1 Независимость судов и трибуналов

Трибунал – это орган, созданный на основании закона и являющийся независимым от исполнительной и законодательной ветвей власти. Независимость суда – одно из обязательных предварительных условий обеспечения справедливого судебного производства, свободного от недолжного влияния. Независимость суда, особенно в сфере административного правосудия, составляет также одно из обязательных условий обеспечения

⁶¹ [Vilho Eskelinen and Others v. Finland](#) [Вильхо Эскелинен и другие против Финляндии], ECtHR, 19 April 2007, para 62.

⁶² [Baena-Ricardo et al. v Panama](#) [Баэна-Рикардо и другие против Панамы], Inter-American Court of Human Rights, 2 February 2001, para 124.

⁶³ См.: Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa [Принципы и руководящие положения о праве на справедливый суд и юридическую помощь в Африке], African Commission, DOC/OS(XXX)247, section A – General Principles Applicable to All Legal Proceedings, http://www1.umn.edu/humanrts/research/ZIM%20Principles_And_G.pdf.

⁶⁴ [Rolf Gustafson v Sweden](#) [Рольф Густафсон против Швеции], ECtHR, 1 July 1997, para 45; [Boulois v Luxembourg](#) [Булуа против Люксембурга], ECtHR, 14 December 2010, para 73.

⁶⁵ Подробное обсуждение независимости и беспристрастности трибунала в качестве компонента прав на справедливый суд см. в: *БДИПЧ: Юридический сборник*, указ. соч., сноска 22, глава 3.3.

⁶⁶ [Замечание общего порядка №32](#), указ. соч., сноска 43, п. 18.

ответственности государственных органов за действия и решения, направленные против частных лиц и затрагивающие их основные права и свободы. Например, если административная юрисдикция не является полностью независимой от исполнительной власти и других государственных органов, вряд ли стоит ожидать, что она сможет действительно аннулировать неправомерный административный акт государственного органа.

Помимо свободы от реального политического вмешательства со стороны исполнительной и законодательной власти, требование о независимости суда также касается порядка назначения и необходимой квалификации судей, гарантий несменяемости судей и срока их полномочий, а также внешних признаков независимости суда⁶⁷. Государствам также следует принимать конкретные меры, которые бы гарантировали независимость судебной системы и защищали судей от любой формы политического влияния на принимаемые ими решения⁶⁸.

Специализированный административный суд или суд общей юрисдикции, обладающий компетенцией в области рассмотрения административных дел, обычно является частью официальных судебных органов в рамках конкретной правовой системы. Необходимо, чтобы в судах обоих этих типов судьи пользовались гарантиями, касающимися их независимости, – такими, как гарантия несменяемости и гарантия от смещения (и перевода)⁶⁹. Напротив, другие административные трибуналы, которые могут специализироваться на конкретных видах административных дел (связанных с вопросами социального обеспечения, охраны окружающей среды и т. д.) обычно не относятся к числу официальных судебных органов. Во многих правовых системах такие трибуналы могут включать как обычных судей, так и других официальных лиц, условия назначения и сроки полномочий которых также должны соответствовать международным и европейским стандартам независимости и беспристрастности.

Рекомендация Совета Европы «О судьях: независимость, эффективность и обязанности» прямо указывает на применимость ко всем судьям всех юрисдикций в пределах Европы требования о независимости судов⁷⁰. Помимо этого, в 2010 г. БДИПЧ опубликовало «Рекомендации киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы,

⁶⁷ См.: Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов (приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года, и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 г.), http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.shtml; Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency, and responsibilities [Рекомендация CM/Rec(2010)12 Комитета министров государствам-членам «О судьях: независимость, эффективность и обязанности»], Council of Europe, 17 November 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137&Site=CM>.

⁶⁸ См., например: [Media Rights Agenda and Others v. Nigeria](#) [Media Rights Agenda и другие против Нигерии], African Commission, 2000, para 66: «Государства-участники настоящей Хартии обязаны гарантировать независимость судов и разрешают учреждение и совершенствование соответствующих национальных институтов, которым поручается задача по поддержке и защите прав и свобод, гарантированных настоящей Хартией».

⁶⁹ См., например: Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов, указ. соч., сноска 67, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.shtml; Recommendation CM/Rec(2010)12, указ. соч., сноска 67; [African Commission Principles and Guidelines](#), указ. соч., сноска 63, section A, para 4.

⁷⁰ Recommendation CM/Rec(2010)12, указ. соч., сноска 67, особенно приложение к этой рекомендации (англ.).

Северного Кавказа и Центральной Азии»⁷¹, которые посвящены непосредственно вопросам судебного управления и уделяют особое внимание советам судей, органам судебного самоуправления и роли председателей судов, критериям и процедурам отбора судей, подотчетности судей, а также независимости судей при вынесении судебного решения.

3.3.2 Беспристрастность судов и трибуналов

Под непристрастностью понимается объективность судьи при рассмотрении аргументов сторон и доказательств по делу, а также при вынесении приговора. Этот аспект может быть особенно важен, когда речь идет о судьях, рассматривающих административные дела, поскольку в этом случае судья, являющийся государственным служащим, должен разрешать споры с участием государственных органов. В такой ситуации судья, не обладающий достаточной независимостью (ввиду системы назначения на должность, условий пребывания в должности, системы дисциплинарных взысканий, финансовой зависимости и т. д.), вряд ли может оставаться непристрастным при рассмотрении спора, одной из сторон в котором выступают государственные органы.

Требование о непристрастности имеет две особенности: во-первых, судья не должен допускать принятия решений под влиянием личной предвзятости или предубеждений («субъективная непристрастность»), и, во-вторых, действия суда должны также выглядеть непристрастными в глазах здравомыслящего наблюдателя («объективная непристрастность») ⁷². Субъективная непристрастность презюмируется при отсутствии доказательств обратного ⁷³.

Независимость и непристрастность судов и трибуналов

В деле **McGonnell v. the United Kingdom (Макгоннелл против Соединенного Королевства)** ⁷⁴ судебный исполнитель, ранее председательствовавший при принятии детального плана застройки земли под жилищные нужды, оказался единственным судьей при рассмотрении апелляции заявителя по проекту застройки. ЕСПЧ постановил, что одного лишь непосредственного участия данного судебного исполнителя в принятии плана застройки было достаточно, чтобы поставить под сомнение его реальную непристрастность при рассмотрении спора, в котором речь шла о разрешении отступить от формулировки указанного документа.

В деле **Wettstein v. Switzerland (Веттштайн против Швейцарии)** ⁷⁵ судья, рассматривавший жалобу заявителя в административном суде, одновременно выступал и в качестве юридического представителя муниципалитета в споре последнего с тем же заявителем в федеральном суде. ЕСПЧ пришел к выводу, что в данной ситуации сомнения заявителя относительно непристрастности судьи были законными и объективно оправданными.

⁷¹ Рекомендации киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Северного Кавказа и Центральной Азии, БДИПЧ ОБСЕ, Киев, 23-25 июня 2010 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/71179>.

⁷² БДИПЧ: Юридический сборник, указ. соч., сноска 22.

⁷³ **Hauschild v Denmark** [Хаушильд против Дании], ECtHR, 24 May 1989, paras 48-58.

⁷⁴ **McGonnell v UK** [Макгоннелл против Соединенного Королевства], ECtHR, 8 February 2000, para 55.

⁷⁵ **Wettstein v Switzerland** [Веттштайн против Швейцарии], ECtHR, 21 December 2000, paras 44-50.

В деле **Campbell and Fell v. the United Kingdom (Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства)**⁷⁶ иск был предъявлен Совету посетителей тюрьмы г. Олбани, обладавшему как судебными, так и надзорными полномочиями, в связи с его дисциплинарными разбирательствами.

Что касается «независимости», то ЕСПЧ рассмотрел порядок назначения членов Совета, срок их полномочий, наличие гарантий от давления извне и внешних признаков независимости. Ни по одному из этих критериев не удалось обнаружить признаков зависимости Совета. Суд признал, что впечатление, которое могло создаться у заключенных о том, что Совет тесно связан с исполнительной властью и тюремной администрацией ввиду частых контактов с ними в рамках своих надзорных функций, было весомым фактором. Тем не менее, Суд нашел, что существования таких настроений недостаточно для вывода об отсутствии независимости⁷⁷. Интересно отметить, что, по мнению Европейской комиссии по правам человека, Совет не обладал необходимой степенью институциональной независимости ввиду ограниченного срока полномочий назначаемых членов, возможности их смещения и повседневных контактов с тюремной администрацией, которые осуществлялись в такой форме, что членов Совета можно было принять за сотрудников этой администрации.

Что касается «беспристрастности», то личная непристрастность членов какого-либо органа в контексте статьи 6 не подвергается сомнению, если нет доказательства обратного. Однако здесь невозможно ограничиться чисто субъективными оценками, поскольку в данной сфере определенное значение могут также иметь и внешние признаки. В связи с этим необходимо принимать во внимание и вопросы внутренней организации⁷⁸. Ранее Совет не играл никакой роли в дисциплинарных процедурах в отношении заявителя и не был связан организационно с процессом вынесения решений. Таким образом, Суд не нашел ничего, что могло бы поставить под сомнение объективную непристрастность Совета.

В деле **Sramek v. Austria (Шрамек против Австрии)**⁷⁹ заявитель утверждал, что Региональное агентство по сделкам с недвижимостью, поддержавшее апелляцию об отмене разрешения районной администрации г. Хопфартен относительно покупки заявителем, гражданином другой страны, недвижимости в одной из деревень в австрийском Тироле, не являлось независимым и беспристрастным трибуналом.

ЕСПЧ отметил, что Бюро по вопросам земельной собственности получило статус стороны процесса после того, как один из старших сотрудников Отдела транзакций подал апелляцию на действия районной администрации. При этом включение в состав региональной администрации сотрудника Бюро, чьим руководителем был тот самый старший сотрудник Отдела транзакций, не позволяет признать региональную администрацию в достаточной мере независимой. Это решение было принято, несмотря на существование правил, запрещающих государственным органам давать инструкции государственным служащим относительно выполнения ими судебных функций, и

⁷⁶ [Campbell and Fell v. the United Kingdom](#) [Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства], ECtHR, 28 June 1984.

⁷⁷ Там же, para 81.

⁷⁸ Там же, paras 84-85.

⁷⁹ [Sramek v. Austria](#) [Шрамек против Австрии], ECtHR, 22 October 1984, paras 37-42.

несмотря на отсутствие доказательств того, что какое-либо фактическое (субъективное) влияние действительно имело место. В ситуации, когда «в состав трибунала входит лицо, находящееся в подчиненном положении относительно одной из сторон ввиду его обязанностей и организации его работы, другая сторона может иметь законные сомнения насчет независимости такого лица. Подобная ситуация серьезно подрывает доверие, которое обязаны внушать к себе суды в демократическом обществе»⁸⁰.

3.4 Открытое слушание

МПГПП и ЕКПЧ гарантируют право на открытое разбирательство при определении гражданских прав и обязанностей какого-либо лица. Открытый характер слушаний обеспечивает прозрачность разбирательства и дает важную гарантию защиты интересов как частного лица, так и общества в целом. Это право защищает стороны от отправления правосудия в закрытом режиме без контроля со стороны общества.

Обычно разбирательства должны проходить открыто, и любой человек должен иметь возможность получить информацию о слушаниях и о том, как они проводятся. Вместе с тем, это правило имеет некоторые ограничения (см. ниже).

В рамках письменного административного производства слушание может быть «публичным», когда лицам, которые не являются сторонами, предоставляется возможность доступа к материалам дела или когда дело рассматривается в зале суда, открытом для публики, но слушание в основном происходит в виде обмена документами между сторонами и ответов на краткие вопросы суда. В соответствии с документами Совета Европы, когда судопроизводство осуществляется полностью в письменной форме, документы и информация о деле должны быть доступны общественности при одновременном обеспечении защиты и должного уважения к неприкосновенности частной жизни участвующих в деле лиц⁸¹.

Исключения из требования об открытом слушании

В соответствии с международными и региональными документами, пресса и публика могут не допускаться на весь судебный процесс или на его часть по соображениям морали, обеспечения общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе. Доступ публики также может быть ограничен, если того требуют интересы несовершеннолетних или интересы частной жизни сторон, или же в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия⁸². Суд или трибунал обязан обосновывать любой отказ в доступе или ограничение доступа на слушания для представителей прессы или публики.

В случае недопущения публики на процесс, судебное решение, включая основные выводы, доказательства и правовую аргументацию, должно быть обнародовано – за исключением тех случаев, когда интересы частных лиц или конфиденциальность предмета спора требуют иного

⁸⁰ Там же, пара 42.

⁸¹ Council of Europe Convention on Access to Official Documents [Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам], Council of Europe Committee of Ministers, 27 November 2008, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737>.

⁸² *B. and P. v the United Kingdom* [В. и Р. против Соединенного Королевства], ECtHR, 24 April 2001, para 39.

подхода (например, если речь идет об интересах несовершеннолетних, брачно-семейных спорах или об опекунстве и усыновлении детей)⁸³.

3.5 Эффективное средство правовой защиты

МПГПП, статья 2

«3. Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется:

(a) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;

(b) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;

(c) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».

ЕКПЧ, статья 13

«Право на эффективное средство правовой защиты

Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

АКПЧ, статья 25

«Право на судебную защиту

1. Каждый человек имеет право на простое и быстрое обращение или любое другое эффективное обращение в компетентный суд для защиты от действий, которые нарушают его основные права, признанные конституцией или законодательством государства или настоящей Конвенцией, даже если такое нарушение могло быть совершено лицами, действовавшими в порядке выполнения своих официальных обязанностей.

2. Государства-участники обязуются:

a. обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентной властью, предусмотренной правовой системой государства;

b. расширять возможности применения средств судебной защиты;

c. обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются».

Международные и региональные документы гарантируют право на эффективное средство правовой защиты. Африканская комиссия также провозгласила право на эффективное средство правовой защиты и позитивное обязательство государства в отношении этого права в

⁸³ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14(1), http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml; Замечание общего порядка № 32, указ. соч., сноска 43, п. 29. См. также: [B. and P. v the United Kingdom](#) [В. и Р. против Соединенного Королевства], указ. соч., сноска 82, para 47.

своем документе «Принципы и руководящие положения, касающиеся права на справедливое разбирательство и правовую помощь в Африке»⁸⁴.

Термин «эффективное средство правовой защиты» означает работающий судебный и административный механизм для рассмотрения жалоб о нарушениях и принятия решений по ним в соответствии с внутренним законодательством. В равной мере это касается и нарушений, совершенных официальными лицами.

Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство обеспечивать эффективные средства правовой защиты для всех, кто пострадал от любого нарушения своих прав, а также обеспечивать право частных лиц апеллировать к исполнительным, законодательным, судебным или административным органам⁸⁵. Имея своей целью гарантировать уважение основных прав и ненанесение ущерба правовой системе, государства-участники также специально договорились о том, что права на «эффективные средства правовой защиты будут предусмотрены для лиц, понесших ущерб в результате действий административных решений и положений»⁸⁶.

Средства правовой защиты не могут считаться эффективными, если они оказываются мнимыми по причине общих условий, преобладающих в стране; если они чрезмерно обременительны для потерпевшего лица или если государство не обеспечивает надлежащего их применения со стороны судебных органов⁸⁷. Помимо этого, если суд отказывается рассматривать вопросы по существу дела, связанные с административными действиями исполнительного органа, который, как он считает, обладал в этом случае полной свободой усмотрения, такая апелляция не может рассматриваться как эффективное средство правовой защиты⁸⁸. Аналогичным образом, если административный орган не может выполнить решение суда, принятое в пользу заявителя, то апелляция, поданная в такой суд, становится неэффективной как средство правовой защиты⁸⁹. Бремя доказывания эффективности конкретного средства правовой защиты лежит на государстве⁹⁰.

Право на эффективное средство правовой защиты также требует, чтобы нарушение было прекращено и были приняты временные или обеспечительные меры во избежание продолжения таких нарушений, а также чтобы была предоставлена достаточная компенсация (см. раздел 5.3).

Средства правовой защиты, предоставляемые заявителям в административных процессах, различны в разных странах, однако самыми распространенными являются следующие:

- признание неправомерного административного акта полностью или частично недействительным;

⁸⁴ См., например: [African Commission Principles and Guidelines](#) [Принципы и руководящие положения Африканской комиссии], указ. соч., сноска 61, section C: Right to an Effective Remedy.

⁸⁵ Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Вена, 1989 г., п. 13.9. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rvienna86.html>.

⁸⁶ [Московский документ](#), указ. соч., сноска 2, пп. (18.2)-(18.4).

⁸⁷ [Baruch Ivcher Bronstein vs. Peru](#), [Барух Ивчер Бронштейн против Перу] Inter-American Court of Human Rights, 6 February 2001, para 139.

⁸⁸ [Hasan and Chaush v Bulgaria](#) [Хасан и Чауш против Болгарии], ECtHR, 26 October 2000, para 100.

⁸⁹ Там же, para 101.

⁹⁰ Там же, para 102.

- обязанность административного органа принять административный акт, принятия которого требует истец;
- обязанность административного органа принять те или иные акты в пользу истца или же запрещение административному органу принимать те или иные акты не в пользу истца;
- признание или заявление об этом, что определенные правовые отношения существуют или что оспариваемый административный акт не имел юридической силы с самого начала.

ГЛАВА 4. Возбуждение дела

На начальной стадии производства по делу необходимо отслеживать соблюдение следующих основных стандартов: разумное количество времени, выделенное на возбуждение административного производства; обеспечение фактического доступа в суд или трибунал, а также наличие и соответствующий объем правового содействия и правовой помощи.

4.1 Разумный срок для возбуждения административного производства

Разумный срок для возбуждения административного производства: частным лицам в соответствии с законом должен быть предоставлен разумный срок на то, чтобы начать административное разбирательство.

Право на возбуждение административного производства изначально заложено в праве на эффективное средство правовой защиты, предусмотренное международными и региональными правовыми инструментами. Сроки возбуждения административного производства могут подлежать ограничениям по времени, которые могут быть различными в разных странах.

Во многих государствах установлены четкие сроки на обжалование административных актов – обычно от 30 дней до 6 месяцев. Одна и та же правовая система может предусматривать разные сроки для начала разных административных разбирательств (например, по налоговым спорам, лицензионным спорам или по делам о свободе информации). Если ограничения по времени предусмотрены, то они должны быть четко изложены, а соответствующие подзаконные акты или нормативно-правовые документы должны быть общедоступными. Неоправданно короткие сроки могут явиться нарушением права на эффективное средство правовой защиты.

Во многих правовых системах, где частные лица обязаны сначала обжаловать или опротестовать административный акт в административном органе, срок, выделенный на возбуждение судебного производства, отсчитывается с момента принятия решения в рамках внутренней процедуры обжалования⁹¹. В связи с этим при отслеживании доступа к суду важно учитывать время, выделенное на предварительный административный пересмотр, а также разумность этих сроков (см. раздел 6.1.)

Рекомендации для мониторинга

Необходимо учесть все существующие требования относительно предварительного административного пересмотра, а также то, как они влияют (если влияют) на расчет сроков обжалования. Например, в некоторых странах истец имеет право обращаться в суд лишь после того, как им будут исчерпаны все имеющиеся средства административной защиты. При этом в других странах у заявителя есть выбор – обращаться в административный орган или сразу в суд (при условии соблюдения сроков начала процессуальных действий).

- Персоналу мониторинга следует обратить особое внимание на следующие вопросы:
 - Общие сроки исковой давности, применимые к

⁹¹ [Recommendation Rec\(2004\)20](#), указ. соч., сноска 5, пара (B)(2)(c).

- административному разбирательству;
- Требования относительно предварительного административного пересмотра и особенности расчета сроков исковой давности;
 - Исключения из сроков исковой давности;
 - Последствия нарушения сроков исковой давности.

4.2 Доступ к суду или трибуналу

Доступ к суду или трибуналу: доступ должен быть гарантирован на практике, с тем чтобы, с процессуальной точки зрения, ни одно частное лицо не было лишено права добиваться правосудия.

Право на справедливое судебное разбирательство касается не только проведения разбирательства в суде, но и включает право возбуждать судебные разбирательства⁹². В соответствии с положениями международного права, доступ к судам и трибуналам должен быть гарантирован на практике, с тем чтобы, с процессуальной точки зрения, ни одно частное лицо не было лишено права добиваться правосудия, в том числе и по административным делам. Например, понятие «доступ к суду» для обжалования административных актов входит в обязательства ОБСЕ, призывающие государства-участники обеспечить судебный контроль⁹³.

Указанное право включает и фактический, и юридический доступ к суду. Ситуация, в которой все попытки какого-либо лица получить доступ к компетентному административному суду или трибуналу систематически срываются, составляет нарушение данного права⁹⁴.

Право на доступ к суду или трибуналу также требует, чтобы система, регулирующая обращение к правосудию, была понятной и предусматривала достаточно четкие требования, с тем чтобы заявители имели четкую, практическую и реальную возможность пользоваться этим правом⁹⁵. Если государство создало систему административного правосудия, оно также обязано обеспечить реальный доступ к нему.

Право на доступ к суду или трибуналу не является абсолютным и может подлежать законным ограничениям. В случаях фактического или юридического ограничения доступа частного лица к суду такое ограничение не считается несовместимым с международными стандартами справедливого судебного разбирательства при условии, что оно не наносит ущерб самой сути этого права, преследует законную цель и что при этом существует разумный баланс между применяемыми средствами и поставленной целью⁹⁶. В этом отношении государства могут пользоваться некоторой широтой дискреционных полномочий. Тем не менее, решение о том, составляет ли такое ограничение нарушение права на доступ к правосудию, принимает суд.

⁹² [Golder v the United Kingdom](#) [Голдер против Соединенного Королевства], ECtHR, 21 February 1975, para 36.

⁹³ [Московский документ](#), указ. соч., сноска 5, п. (18.4).

⁹⁴ [Oló Bahamonde v Equatorial Guinea](#) [Оло Бахамонде против Экваториальной Гвинеи], HRC Communication No. 468/1991, UN Doc CCPR/C/49/D/468/1991, 10 November 1993, para 9.4.

⁹⁵ [De Geouffre de la Pradelle v France](#), [Де Жоффер де ля Прадель против Франции], ECtHR, 16 December 1992, paras 34-35.

⁹⁶ [Waite and Kennedy v Germany](#) [Уэйт и Кеннеди против Германии], ECtHR, 18 February 1999, para 59; [Kart v Turkey](#) [Карт против Турции], ECtHR, 3 December 2009, para 79.

4.2.1 Исчерпание средств административной защиты до судебного пересмотра

В некоторых юрисдикциях закон требует, чтобы до того, как начать разбирательство в суде, истцы исчерпали все доступные средства административной защиты (например, подали административную жалобу для инициирования внутреннего пересмотра самим административным органом). При этом в других юрисдикциях процедура внутреннего пересмотра может быть приостановлена при возбуждении судебного разбирательства⁹⁷.

Требование об исчерпании всех средств административной защиты не должно существенным образом нарушать право на административное правосудие. Например, если обращение к средствам административной защиты до начала судебного пересмотра приводит к причинению невосполнимого ущерба интересам данного частного лица, то такая ситуация составляет фактическое лишение этого лица доступа к правосудию.

4.2.2 Правосубъектность истца

Право на доступ к суду или трибуналу часто ограничивается необходимостью доказательства процессуальной «правосубъектности» (*Locus standi*). Этот юридический термин обозначает, что данное лицо имеет право инициировать судебное разбирательство или участвовать в нем. Обычно требуется, чтобы у данного лица был достаточный интерес в предмете разбирательства; при этом область действия этого требования может быть разной в различных юрисдикциях, а также в зависимости от вида предъявленного иска⁹⁸. Правовая система также может предусматривать «групповые иски», в которых жалоба подается совместно большой группой лиц или же против группы или «класса» ответчиков.

4.2.3 Стороны разбирательства

Один из общих признаков административного разбирательства состоит в том, что оно обычно инициируется частным лицом. В некоторых странах прокуратура или иной государственный орган может возбудить такое разбирательство в целях проверки законности того или иного административного акта⁹⁹. С точки зрения обеспечения доступа к суду важно, чтобы закон четко определял, кто имеет право быть заявителем, а кто – ответчиком в административном производстве.

Совет Европы рекомендует государствам-членам учитывать возможность предоставления юридическим лицам и органам, уполномоченным защищать коллективные или общественные интересы, права начинать процессуальные действия в суде¹⁰⁰. В некоторых государствах

⁹⁷ Administration and You: Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons - A Handbook [Администрация и ты: принципы административного права, касающиеся отношений между административными органами и частными лицами], Strasbourg, Council of Europe, April 1996, para 77.2.

⁹⁸ См. также: Standing up for your Right(s) in Europe, A comparative Study of Legal Standing (*locus standi*) before the EU and Member States' Courts [Защита собственных прав в Европе. Сравнительный анализ правосубъектности (*locus standi*) в судах ЕС и государств-членов], European Parliament, 2012, p. 15, <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75651>.

⁹⁹ Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system [Рекомендация CM/Rec(2012)11 Комитета министров государствам-членам «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия»], Council of Europe, 19 September 2012. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM>.

¹⁰⁰ [Recommendation Rec\(2004\)20](#), указ. соч., сноска 5.

сторонами административного спора также могут выступать организации гражданского общества и другие субъекты (например, союзы и объединения), и в связи с этим они также имеют право на доступ к административным разбирательствам – напрямую или в качестве третьих сторон.

4.2.4 Физический доступ в суд

Согласно международным и региональным правовым инструментам, право на доступ включает физический доступ в помещения суда или трибунала, а также доступ к информации о времени и месте проведения слушаний. Административные суды и трибуналы обязаны предоставлять информацию о дате, времени и месте проведения слушаний как заинтересованным сторонам, так и общественности. Следует, чтобы такое уведомление появлялось в разумный срок и чтобы при этом учитывался потенциальный интерес к данному делу и предполагаемая продолжительность слушаний¹⁰¹.

ЕСПЧ постановил, что неоправданные ограничения на доступ частных лиц в помещения суда составляют нарушение статьи 6(1)¹⁰². Помимо этого, закрытость слушаний¹⁰³, проведение их в недоступном месте¹⁰⁴, недостаточный размер зала суда или необоснованно сложная процедура прохода в зал суда¹⁰⁵ также указаны как препятствия, затрудняющие физический доступа в суд и нарушающие право на доступ к суду.

4.2.5 Издержки

Издержки, связанные с судебным разбирательством (судебный сбор, государственные пошлины за подачу процедурных документов, затраты на копирование определенных материалов и услуги экспертов, транспортные расходы свидетелей, гонорары адвокатов и т. д.), не должны препятствовать доступу к судам и трибуналам или затруднять его¹⁰⁶. Аналогичным образом, установленное законом правило, согласно которому издержки выигравшей стороны возмещает проигравший, может препятствовать отстаиванию законных прав, если не учитываются последствия такого правила или не предоставляется правовая помощь¹⁰⁷.

Размер судебных сборов может утверждаться законодательно – например, в виде процентной доли от суммы иска. Обычно эти издержки оплачиваются до подачи жалобы.

Доступ к суду или трибуналу

В деле *Äärelä & Näkkäläjärvi v Finland* [Анни Эреля и Йоуни Няккяляярви против Финляндии]¹⁰⁸

¹⁰¹ [Van Meurs v. The Netherlands](#) [Ван Мёрс против Нидерландов], HRCCommunication 215/1986, UN Doc CCPR/C/39/D/215/1986, 13 July 1990, para 6.2.

¹⁰² [Загородников против Российской Федерации](#), ЕСПЧ, 7 июня 2007 г., пп. 26-27.

¹⁰³ [Riepan v Austria](#) [Рипан против Австрии], ECtHR, 14 November 2000, para 29; [Hummatov v Azerbaijan](#) [Хумматов против Азербайджана] ECtHR, 29 November 2007, para 144.

¹⁰⁴ [Hummatov v Azerbaijan](#) [Хумматов против Азербайджана], paras 140-152.

¹⁰⁵ [Marinich v Belarus](#) [Маринич против Беларуси], HRC Communication 1502/2006, UN Doc CCPR/C/99/D/1502/2006, 19 August 2010, paras 2.16 & 10.5.

¹⁰⁶ [Kreuz v Poland](#) [Крещ против Польши], ECtHR, 19 June 2001, para 67.

¹⁰⁷ [Замечание общего порядка №32](#), указ. соч., сноска 43.

¹⁰⁸ [Äärelä and Näkkäläjärvi v Finland](#) [Анни Эреля и Йоуни Няккяляярви против Финляндии], указ. соч., сноска 49, para 7.2.

заявители утверждали, что выданное государственными органами разрешение на вырубку леса и строительство дороги в оленеводческих районах нарушило их права как представителей меньшинств, а назначение им значительной суммы судебных издержек в апелляционной инстанции составило нарушение их права на равные условия доступа к судам.

Комитет ООН по правам человека нашел в этом деле нарушение статьи 14(1) совместно со статьей 2 в связи с тем, что национальное законодательство требовало, чтобы проигравшая сторона оплатила судебные издержки, и при этом не предоставляло суду никакого усмотрения относительно снижения назначенной суммы издержек. Жесткое правило о присуждении издержек проигравшей стороне может оказать сдерживающее влияние на лиц, которые заявляют о нарушении своих прав согласно МПГПП и ищут средства правовой защиты в суде.

В деле ***Obermeier v Austria*** [Обермайер против Австрии]¹⁰⁹ заявитель был уволен с должности в частной компании. Увольнение произошло с согласия Совета по делам инвалидов, который по закону обладал усмотрением, позволявшим определить, было ли прекращения занятости связано с законными интересами работодателя или с фактом инвалидности работника. До принятия своего решения Совет не запрашивал никакой информации от заявителя. Заявитель обжаловал решение Совета в Управлении губернатора провинции, но его жалоба была отвергнута.

После этого заявитель обжаловал решение Совета в административном суде, который счел, что не имеет права пересматривать законность увольнения, санкционированного Советом. Суд не принял жалобу заявителя к рассмотрению в связи с тем, что Совет, соглашаясь с данным увольнением, не превысил пределов своих дискреционных полномочий¹¹⁰.

ЕСПЧ постановил, что гарантии статьи 6(1) могут быть соблюдены лишь тогда, когда решения административных органов, обязательные для исполнения судами, отвечают требованиям данного положения статьи 6. Однако в данном случае ни Совет, ни Управление губернатора провинции не могли рассматриваться в качестве независимых трибуналов в понимании статьи 6(1). Отсутствие у суда юрисдикционных полномочий на рассмотрение решений Совета в полном объеме сделало действенный пересмотр данного административного решения невозможным. Таким образом, в данном случае имело место нарушение права заявителя на доступ к суду¹¹¹.

Рекомендации для мониторинга

Оценка соблюдения права на доступ к суду или трибуналу потребует сбора информации о делах, которые административные суды или трибуналы отклонили, вернули или оставили без рассмотрения.

Ограничения по формальным признакам или по причинам, которые специально не оговорены в законе, или же на основаниях, которые, хотя и определены законом, тем не менее подрывают саму суть права на доступ к суду, могут составлять ограничение права на справедливое судебное разбирательство, гарантированного международными правовыми инструментами. Помимо этого, ограничения, основанные на требовании об исчерпании административных средств защиты или на отсутствии процессуальной правосубъектности

¹⁰⁹ [Obermeier v. Austria](#) [Обермайер против Австрии], ECtHR, 28 June 1990.

¹¹⁰ Там же, paras 17 & 69.

¹¹¹ Там же, para 70.

(если такие требования излишне строги или не обоснованы), также могут привести к отказу в праве на доступ к суду. Требования о предварительном исчерпании административных средств защиты и оплате издержек до обращения в суд не должны быть чрезмерными.

- Персоналу мониторинга следует собрать информацию обо всех делах, в которых имело место ограничение на доступ к суду или трибуналу, а также проанализировать основания для таких ограничений и их обоснование в свете требований международных и региональных стандартов.
- Следует тщательно проверить применение правил, касающихся правосубъектности заявителя и исчерпания всех административных средств защиты на случай, если такое применение приводит к отказу соответствующим лицам в доступе к суду.

Если законодательство не дает четкого определения различных видов административных исков, административный суд может отклонить иск заявителя на том основании, что он подан не в ту инстанцию.

Закон, учитывающий рекомендуемую практику, должен четко определять все возможные последствия подачи административного иска в ненадлежащую инстанцию и предусматривать меры, обеспечивающие таким истцам доступ к правосудию, а также указывать все действующие сроки исковой давности. Собранную информацию о примерах такой практики следует анализировать в свете международных и региональных стандартов в сфере права на доступ к суду или трибуналу и права на эффективное средство правовой защиты.

- Если в ходе мониторинга были обнаружены проблемы, связанные с подачей исков в «ненадлежащую» административную инстанцию, персоналу мониторинга следует собрать данные о последствиях такой ситуации.

Если в результате мониторинга обнаруживается, что административные суды занимают различные позиции и действуют непоследовательно в отношении допустимости или недопустимости к рассмотрению одного и того же вида административных исков, таким случаям следует давать надлежащую оценку и предлагать рекомендации по исправлению ситуации. Необходимо, чтобы и оценка, и рекомендации учитывали как национальные, так и международные и региональные стандарты. Следует учесть, что если причиной различного отношения к таким искам могут быть дискриминационные факторы, то в таких случаях можно говорить о нарушении права на равный доступ к суду (см. ниже раздел 4.3).

- Персонал мониторинга должен обращать внимание на единообразие и последовательность применения норм, определяющих допустимость исков: это является одной из важнейшей гарантий обеспечения недискриминации в вопросе доступа к суду или трибуналу.

На случай отсутствия у истца достаточных финансовых средств национальное законодательство может предусматривать условия освобождения от уплаты судебных издержек. Персоналу мониторинга следует оценить последовательность применения таких положений.

- Оценивая справедливость взимания судебных издержек в сфере административного правосудия, персонал мониторинга также должен выяснить, предоставляются ли истцам, не имеющим достаточных средств для возбуждения разбирательства, бесплатная правовая помощь и содействие, так как эти два вопроса обычно взаимосвязаны (см. раздел 4.4).

4.3 Равный доступ к суду

Равный доступ к суду или трибуналу: частные лица должны пользоваться равным правом доступа к административному правосудию для получения помощи или защиты без какой-либо дискриминации со стороны государственных органов.

Равенство перед законом требует, чтобы все частные лица имели равный доступ к судам или трибуналам независимо от характера судебного разбирательства и чтобы не существовало никакой дискриминации по отношению к ним в ходе всего производства¹¹².

Виды дискриминации

Выражение «дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку «расы», цвета кожи, пола, гендерной идентичности или сексуальной ориентации, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, имеющее целью или следствием отмену или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами на равных началах всех прав и свобод¹¹³. Дискриминация может быть основана не на одной черте идентичности человека (реальной или предполагаемой), а на целом ряде признаков – как в случаях множественной или перекрестной дискриминации. Например, более уязвимыми с точки зрения дискриминации могут быть женщины из числа меньшинств¹¹⁴.

Согласно положениям международного права, запрещаются любые различия при доступе к судам или трибуналам, которые не регулируются законом и не имеют под собой объективных и разумных обоснований. Например, недопустимо, чтобы требования о бремени доказывания, предъявляемые к истцам в делах по вопросам социального обеспечения, различались в зависимости от половой принадлежности истца¹¹⁵.

¹¹² Замечание общего порядка № 18 «Недискриминация», УВКПЧ ООН, 10 ноября 1989 г. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom18.html>. О доступе к правосудию с учетом гендерных аспектов см.: [Gender Equality and Justice Programming: Equitable Access to Justice for Women](http://www.genderlinks.org.za/article/gender-equality-and-justice-programming-equitable-access-to-justice-for-women-2012-04-20) [Гендерное равенство и разработка программ в области правосудия: равный доступ к правосудию для женщин], United Nations Development Programme, 2007, <http://www.genderlinks.org.za/article/gender-equality-and-justice-programming-equitable-access-to-justice-for-women-2012-04-20>.

¹¹³ [Замечание общего порядка № 18](#), п. 1. См. также: [Toonen vs. Australia](#) [Тоонен против Австралии], HRC Communication No. 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994), где устанавливается, что ссылки на «пол» в п. 1 статьи 2 (недискриминация) и в статье 26 (равенство перед законом) МПГПП относятся также и к «сексуальной ориентации».

¹¹⁴ The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies [Люблянские руководящие принципы по интеграции многообразных обществ], OSCE High Commissioner on National Minorities, November 2012, p. 39, <http://www.osce.org/hcnm/96883?download=true>.

¹¹⁵ [Broeks v. The Netherlands](#) [Брукс против Нидерландов], HRC Communication No. 172/1984, UN Doc CCPR/C/OP/2 at 196 (1990), para 14.

ЕСПЧ предложил свои рекомендации по выявлению и оспариванию дискриминационной практики государственных органов. Даже если процедуры и политические установки не носят прямого дискриминационного характера, они могут допускать косвенную дискриминацию в виде различий в обращении, что приводит к непропорциональным преюдициальным последствиям общей государственной политики или мер, направленных против лиц какой-либо гендерной, «расовой» или этнической группы¹¹⁶. Истцы могут привести статистические данные, показывающие дискриминационные последствия той или иной практики должностных лиц, и в этом случае бремя доказательства перекладывается на ответчика – государственные органы. Государство будет обязано доказать, что негативные последствия являются результатом действия объективных факторов, не связанных с дискриминацией¹¹⁷.

Право равного доступа к административным судам и трибуналам должно относиться к любому частному лицу независимо от его национальной принадлежности или отсутствия гражданства, а также независимо от его статуса, будь то проситель убежища, беженец, рабочий-мигрант, ребенок без сопровождения взрослых или иное лицо, находящееся на территории данного государства или подлежащее его юрисдикции¹¹⁸. Запрет на дискриминацию также распространяется на обращение с детьми в любой из перечисленных ситуаций, и особое внимание при этом следует уделять возможным проявлениям или последствиям дискриминации, связанной с социально-экономическим положением или статусом их родителей. Особенно уязвимыми с этой точки зрения могут быть дети мигрантов, дети без сопровождения взрослых, беженцы и просители убежища, дети с ограниченными возможностями, бездомные и уличные дети, представители этнических меньшинств, включая рома, а также дети, находящиеся в социальных учреждениях.

Рекомендации для мониторинга

Информация, которую персонал мониторинга собирает для оценки соблюдения права на доступ к суду, должна давать возможность анализировать любые различия в обращении по признаку «расовой» принадлежности, цвета кожи, пола, сексуальной ориентации или гендерной идентичности, языка, религиозной принадлежности, национального или социального происхождения, политических или иных убеждений, имущественного положения, рождения или по другому признаку.

- В ходе мониторинга следует обращать внимание на возможные препятствия для доступа к правосудию, имеющие финансовый, языковой или социальный характер, – в том числе те, с которыми сталкиваются прежде всего представители меньшинств. Например, использование языков меньшинств при обеспечении доступа к бесплатной правовой помощи и разбирательствам в суде может способствовать соблюдению права на равное обращение, и, наоборот, отсутствие таких возможностей

¹¹⁶ [D.H. and Others v. Czech Republic](#) [D.H. и другие против Чешской Республики], ECtHR, 13 November 2007, para 184.

¹¹⁷ [Hoogendijk v the Netherlands](#) [Хоогендик против Нидерландов], Decision as to the Admissibility of Application No. 58641/00, 06 January 2005; [D.H. and Others v Czech Republic](#) [D.H. и другие против Чешской Республики], ECtHR, 13 November 2007, para 187.

¹¹⁸ См., например: [Andrejeva v. Latvia](#) [Андреева против Латвии], ECtHR, 18 February 2009, paras 87-89; [Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic](#) [Дело «Дети Йин и Босико против Доминиканской Республики»], Inter-American Court of Human Rights, 8 September 2005, para 166.

отрицательно скажется на реализации равного доступа к судам или трибуналам для представителей меньшинств¹¹⁹.

Доступ к правосудию является необходимым аспектом реализации прав человека, а степень прямого и легкого участия человека в существующих судебных процедурах можно считать важным показателем такого доступа. Поэтому наличие судебных процедур, работающих на языках национальных меньшинств делает доступ представителей меньшинств к правосудию более эффективным¹²⁰.

Как минимум, государство обязано предоставлять языковую помощь лицам, которые не говорят на языке данного судопроизводства. Этот стандарт надлежащей правовой процедуры является универсальным, и его применение касается прав национальных меньшинств в области языка, а также базовых принципов равенства и недискриминации перед законом¹²¹.

- Все виды нарушения равенства при доступе к суду следует тщательно анализировать и, по возможности, добиваться получения дополнительных данных для подтверждения схем таких нарушений.

Ценную информацию о возможных дискриминационных практиках, затрагивающих реальный доступ к правосудию в рамках административного производства, можно получить путем изучения соответствующих положений законодательства об административной юстиции, опроса уязвимых или маргинализированных групп и гендерного анализа.

При анализе дискриминации на гендерной почве можно использовать опыт и практические инструменты международных и местных организаций; с их помощью можно определить, являются ли гендерные аспекты решающим фактором при доступе к правосудию¹²². Такие инструменты и примеры опыта можно адаптировать для использования при мониторинге административной юстиции.

- Для выявления гендерных тенденций в области доступа к правосудию

¹¹⁹ Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка и пояснительная записка, Управление Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, февраль 1998 г., рекомендации 18-19, <http://www.osce.org/ru/hcnm/67541?download=true>; Ljubljana Guidelines [Люблянские руководящие принципы], указ. соч., сноска 114, рекомендация 47; Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотренные в Рамочной конвенции, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, ACFC/44DOC(2012)001 rev, 5 июля 2012 г., п. 59, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNDdocs/PDF_CommentaryLanguage_ru.pdf.

¹²⁰ Ословские рекомендации, пояснительная записка к рекомендации 19.

¹²¹ Там же, пояснительная записка к рекомендации 17.

¹²² Эффективный гендерный анализ должен выявить исходные области для улучшения доступа к административному правосудию как женщин, так и мужчин на институциональном, нормативно-правовом и процессуальном уровнях. См., например: Практическое руководство по внедрению гендерного подхода, Программа развития ООН, ноябрь 2011 г., http://www.cpk.org.ua/components/com_booklibrary/ebooks/gender_toolkit_rus.pdf; Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers [Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов], Human Rights Council, seventeenth session, 29 April 2011, <http://www.refworld.org/docid/50f036122.html>.

можно использовать данные о делах, сгруппированные с учетом пола истцов, видов нарушений в области административного правосудия, хода рассмотрения дела и принятых решений.

Как подчеркивалось выше (в разделе 2.2.1), мониторинг можно использовать для выявления факта дискриминации на гендерной почве или существования связанных с гендером препятствий для доступа к правосудию. С помощью мониторинга можно также проверить, гарантирован ли равный доступ для детей, которым может потребоваться специальная помощь для того, чтобы получить возможность быть выслушанными. Такая помощь может выражаться, например, в виде обязательного присутствия прокурора или омбудсмана по правам детей.

- В процессе мониторинга необходимо уделять особое внимание проблеме обеспечения детям равного доступа к правосудию. Нужно обращать внимание на надлежащую доступность суда, планировку зала судебных заседаний, наличие соответствующим образом подготовленного персонала и процедур ведения разбирательства с учетом интересов детей. Если законодательство предусматривает специальные меры по защите прав детей, персоналу мониторинга следует выяснить, применяются ли все надлежащие специальные процедуры.

4.4 Правовое содействие и правовая помощь

Правовое содействие и правовая помощь: право на доступ к правосудию предусматривает право на правовое содействие и правовую помощь для лиц, не обладающих необходимыми средствами, так как затраты, связанные с производством (например, судебные издержки и оплата услуг адвоката), не должны препятствовать или затруднять потенциальным истцам подачу жалоб.

Выражение «правовое содействие и правовая помощь» означает предоставление бесплатных юридических услуг или представительство адвокатом интересов истца в административном суде или трибунале, а также частичное или полное покрытие затрат на судебное разбирательство. Комитет по правам человека признал, что «наличие или отсутствие правовой помощи зачастую определяет, может ли лицо иметь доступ к надлежащим процедурам или участвовать в них полнозначным образом»¹²³.

Ни международные, ни региональные стандарты не предусматривают абсолютной обязанности государств предоставлять правовую помощь во всех правовых спорах¹²⁴. Что касается уголовного производства, то здесь необходимо рассматривать каждое дело в отдельности, с тем чтобы определить необходимость предоставления правовой помощи или содействия в целях соблюдения права на справедливое судебное разбирательство и, таким образом, понять, должна ли такая помощь предоставляться в рамках государственной программы правовой помощи для обеспечения справедливого рассмотрения дела. В числе факторов, определяющих возможность истца обеспечить себе эффективное представительство или необходимость предоставления ему правовой помощи или содействия, следует отметить конкретные обстоятельства дела, его правовой характер, значение его результата для

¹²³ [Замечание общего порядка № 32](#), указ. соч., сноска 43, п. 10.

¹²⁴ [Bertuzzi v. France](#) [Бертуцци против Франции], ECtHR, 13 February 2003, para 23; [Aerts v Belgium](#) [Аэртс против Бельгии], ECtHR, 30 July 1998, para 58.

заявителя и уровень сложности соответствующих норм материального и процессуального права¹²⁵.

Совет Европы рекомендует предоставлять правовую помощь лицам, не обладающим финансовыми средствами для возбуждения административного производства, с тем чтобы никто не мог быть лишен, в силу препятствий экономического характера, возможности добиваться своих прав или защищать их в судах или трибуналах, правомочных выносить решения по гражданским, торговым, административным, общественным или налоговым делам¹²⁶.

В случаях, когда правовое содействие является необходимым для обеспечения права на доступ к правосудию, решение о способе предоставления такой помощи для гарантии реального доступа к суду остается за государством¹²⁷. Государство может предоставлять ограниченное правовое содействие (например, два часа бесплатных юридических консультаций) или использовать договоренность о «гонораре успеха». Если частному лицу положена правовая помощь или содействие в рамках соответствующей государственной программы, то такая помощь (например, назначение адвоката) должна быть в достаточном объеме оказана на практике. Государство обязано обеспечить эффективное юридическое представительство в рамках программы предоставления юридической помощи¹²⁸. В конечном счете, вопрос о необходимости и объеме правовой помощи или содействия должен решаться с учетом характера затронутых прав и интересов, а также с учетом того, в какой степени правовое содействие является ли необходимым для обеспечения реального доступа к суду.

Виды организаций, предоставляющих правовую помощь, также могут различаться в зависимости от конкретной правовой системы. Юридическую помощь могут оказывать государственные учреждения (например, юридические консультации), коллегии адвокатов, НПО или частные специалисты, предоставляющие бесплатные юридические услуги. Независимость коллегий адвокатов – особенно в ситуации, когда юристы представляют интересы истцов, оспаривающих действия государственных органов, – становится очень важной гарантией предоставления качественной правовой помощи¹²⁹. Даже если правовая помощь оказывается негосударственными субъектами, основная ответственность за предоставление качественных и эффективных юридических услуг в рамках программы правовой помощи возлагается на государство¹³⁰. Необходимо, чтобы в случае конфликта интересов между детьми и родителями или опекунами, дети также имели право доступа к бесплатной юридической помощи и право иметь собственного адвоката, представляющего их интересы от их имени.

¹²⁵ См.: [Exceptions to the Exhaustion of Domestic Remedies](#) [Исключения из требований об исчерпании внутренних средств правовой защиты], Advisory Opinion OC-11/90, Inter-American Court of Human Rights, 10 August 1990, para 28; [Steel and Morris v. United Kingdom](#) [Стил и Моррис против Соединенного Королевства], ECtHR, 15 February 2005, para 59-72.

¹²⁶ Resolution 78(8) on legal aid and advice [Резолюция 78(8) Комитета министров о юридической помощи и консультациях], Council of Europe, 2 March 1978, para 1, <http://euromed-justice.eu/document/coe-1978-council-europe-committee-ministers-resolution-78-8-legal-aid-and-advice>.

¹²⁷ [A. v United Kingdom](#) [А. против Соединенного Королевства], ECtHR, 17 December 2002, paras 96-97.

¹²⁸ [Bertuzzi v. France](#) [Бертуцци против Франции], указ. соч., сноска 124, paras 27-30.

¹²⁹ См.: IBA Standards for the Independence of the Legal Profession [Стандарты независимости юридической профессии Международной ассоциации юристов], International Bar Association, 1990, http://www.ibanet.org/About_the_IBA/IBA_resolutions.aspx.

¹³⁰ [Van der Musselle v Belgium](#) [Ван дер Мусселе против Бельгии], ECtHR, 23 November 1983, paras 29-30.

Правовое содействие и правовая помощь

В деле *Aerts v. Belgium* [Аэртс против Бельгии]¹³¹ заявитель содержался под стражей до суда – сначала в двухместной камере, а затем был переведен в психиатрический корпус тюрьмы по распоряжению Комиссии психиатров. Суд первой инстанции признал содержание заявителя в психиатрической палате незаконным и потребовал незамедлительной его отмены этой меры. Апелляционный суд отклонил это решение, постановив, что выполнение решений Комиссии является административным актом и не относится к юрисдикции суда.

Совет по вопросам правовой помощи отклонил просьбу заявителя об оказании ему правовой помощи для оформления жалобы в кассационный суд по поводу решения апелляционного суда на том основании, что апелляция якобы «не является хорошо аргументированной»¹³². По законам Бельгии представительство при помощи адвоката в кассационном суде обязательно.

Данное дело не было связано с рассмотрением уголовного обвинения, однако результат разбирательства решающим образом сказался на гражданских правах заявителя в понимании статьи 6(1) ЕКПЧ, так как спор касался законности права на свободу¹³³.

ЕСПЧ постановил, что отказ в предоставлении правовой помощи заявителю, не обладавшему достаточными средствами для оплаты услуг адвоката, нарушил саму суть права заявителя на доступ к суду, предусмотренного в ЕКПЧ¹³⁴. Совет по вопросам правовой помощи был не вправе давать оценку шансов апелляции на успех.

В деле *Purohit and Moore v. The Gambia* [Пурохит и Мур против Гамбии]¹³⁵ была подана апелляция от имени пациентов, помещенных в психиатрическое отделение больницы им. королевы Виктории в соответствии с Законом о содержании душевнобольных под стражей.

Несмотря на существование правового механизма для оспаривания пациентами медицинских заключений, на основании которых они были помещены в закрытое учреждение, никакой правовой помощи или содействия для подачи таких исков не было. В Законе о защите неимущих (в делах по обвинениям, предусматривающим высшую меру наказания) есть положение о правовой помощи лишь для лиц, обвиненных в тяжких преступлениях¹³⁶.

Африканская комиссия нашла, что к категории лиц, которые добровольно или принудительно помещаются в закрытую лечебницу согласно Закону о

¹³¹ [Aerts v Belgium](#) [Аэртс против Бельгии], ECtHR, 30 July 1998.

¹³² Там же, para 20.

¹³³ Там же, para 59.

¹³⁴ Там же, para 60.

¹³⁵ [Purohit and Moore v. The Gambia](#) [Пурохит и Мур против Гамбии], African Commission, May 2003, paras 52-54.

¹³⁶ Там же, para 52.

содержании душевнобольных под стражей, чаще всего относятся люди, живущие на улице, или неимущие. Однако закон предусматривал средства правовой защиты, доступные только богатым людям или тем, кто мог позволить себе частного адвоката. Таким образом, в данной ситуации указанные средства правовой защиты не были ни реалистичными, ни эффективными.

Рекомендации для мониторинга

Программы юридической помощи могут предусматривать услуги юридического представителя или лишь юридическую консультацию, оплату юридических услуг или освобождение от уплаты судебных издержек в административных делах. В некоторых системах государство покрывает все расходы лиц, имеющих право на такую помощь, а в некоторых – лишь определенные расходы (например, гонорар адвоката, регистрационную пошлину, затраты на экспертизу или же расходы, связанные с вызовом свидетелей, переводом документов и т. д.)

- Персонал мониторинга должен иметь четкое понимание оснований, условий и критериев предоставления правовой помощи или содействия, предусмотренных в правовой системе данного государства.

Некоторые правовые системы могут предусматривать обязательное юридическое представительство для какой-либо конкретной группы лиц (например, детей) или же рассмотрение дела в конкретном суде. Некоторые страны предлагают особое обращение, включая предварительные консультации, лишь наиболее уязвимым группам – потерпевшим от насилия на гендерной почве, детям, людям старшего возраста, мигрантам и лицам с ограниченными возможностями.

В некоторых странах предоставление бесплатной правовой помощи зависит от финансового положения добивающегося такой помощи лица, от предполагаемой суммы затрат на разбирательство (которая обычно больше, чем в уголовных делах), а также от характера и сложности процесса. В других странах предоставление бесплатной правовой помощи может зависеть от социального статуса или возраста заявителя (например, несовершеннолетний, пенсионер или человек с ограниченными возможностями).

- Персоналу мониторинга следует изучить категории лиц, имеющих право претендовать на правовую помощь в административных разбирательствах (например, иностранцы или другие группы лиц), а также все применимые ограничения. Помимо этого, необходимо проанализировать основания для отказа в предоставлении правовой помощи, возможность судебного пересмотра решений об отказе в предоставлении правовой помощи, а также степень сложности и продолжительность процедуры предоставления такой помощи.

Важно также собрать информацию относительно возможности получить правовую помощь на какой-либо стадии производства – например, если финансовые возможности или обязательства заявителя изменились уже после начала разбирательства.

Если государство создало программу правовой помощи, и право данного истца на получение такой помощи было подтверждено, то государство обязано обеспечить ее получение в достаточном объеме.

- Персоналу мониторинга также следует обратить внимание на доступность и широту распространения информации о возможности получения правовой помощи. Государство обязано довести сведения о критериях предоставления правовой помощи до внимания общественности и других заинтересованных сторон – особенно тех учреждений, в которые могут обращаться потенциальные претенденты на получение правовой помощи.
- Персоналу мониторинга необходимо обратить особое внимание на эффективность работы специалистов, предоставляющих бесплатную правовую помощь, и на общее качество таких услуг, а также провести с этой целью опрос как самих специалистов, так и потребителей правовой помощи.

ГЛАВА 5. Рассмотрение дела

На стадии рассмотрения административных дел необходимо отслеживать соблюдение ряда стандартов, среди которых – право на устное слушание, равенство состязательных возможностей и состязательность процесса, а также наличие превентивных или обеспечительных мер.

5.1 Устное слушание

Устное слушание: право на устные слушания не является абсолютным в административном производстве, однако суд или трибунал обязан обосновать свой отказ от проведения таких слушаний.

Право на устное слушание в сущности означает, что человеку предоставляется возможность изложить свои аргументы в суде в устной форме. Хотя международное законодательство относит право на устное слушание к основным правам, это право не является абсолютным. Выбор в пользу письменного или устного разбирательства должен быть закреплен в национальном законодательстве в соответствии с международными и региональными стандартами. Одна из отличительных черт административного правосудия – широкое использование письменного производства административными судами и трибуналами.

Право на устное слушание может иметь особое значение в делах, в которых административный суд или трибунал не только рассматривает вопросы права, но и оценивает факты. В некоторых административных делах устное изложение аргументов становится решающим фактором справедливого разрешения спора, а в других устные аргументы могут быть излишними ввиду того, что письменная процедура обеспечивает принятие справедливого решения в разумный срок. Соотношение числа устных и письменных разбирательств в административных судах различается в разных странах, и в определенных правовых системах устные слушания с участием сторон проводятся достаточно редко.

Следует отметить, что ЕСПЧ не всегда различает требование об открытом слушании (см. раздел 3.4) и требование об устном слушании. Комитет по правам человека обычно рассматривает оба права вместе, так что они могут выглядеть как взаимозаменяемые понятия. Однако в целях административной процедуры иногда проще их различать (как это делается в настоящем руководстве).

5.1.1 Письменный и устный перевод

Любое лицо – будь то иммигрант, представитель национального меньшинства или иностранец – независимо от юридического статуса или наличия языкового барьера должно понимать судебный процесс, в которых оно участвует, а также все свои процессуальные права. Право на устный и письменный перевод означает, что сторона, которая не в полной мере понимает язык данного суда или трибунала, должна иметь право на официально уполномоченного устного переводчика и на официальный письменный перевод соответствующих документов.

Право на письменный и устный перевод в уголовных разбирательствах прямо предусмотрено и в МПГПП, и в ЕКПЧ¹³⁷. Что касается неуголовного производства, то Комитет по правам

¹³⁷ ЕКПЧ, п. 3, статья 6; МПГПП, п. 3, статья 14.

человека отметил, что устный перевод здесь тоже может потребоваться, если необходимо обеспечить одной из сторон возможность равного участия в процессе в соответствии с принципом равенства состязательных возможностей (см. ниже раздел 5.2)¹³⁸.

Международные и региональные правовые документы включают специальные стандарты, определяющие языковые права представителей национальных меньшинств в целях обеспечения им возможности использовать и защищать свои права, несмотря на языковой барьер¹³⁹. Таким лицам должны быть предоставлены бесплатные услуги устного и письменного перевода независимо от вида разбирательства (уголовного, гражданского или административного), в котором они участвуют¹⁴⁰. Государства-участники ОБСЕ и европейские государства также обязались обеспечивать там, где это возможно и необходимо, лицам из числа национальных меньшинств возможность пользоваться своим родным языком в ходе любых контактов с административными органами¹⁴¹. Некоторые государства имеют двусторонние соглашения о языковых правах, в соответствии с которыми возникают обязательства по обеспечению устного перевода в административных разбирательствах и письменного перевода документов¹⁴².

5.1.2 Исключения из права на устное слушание

Согласно ЕКПЧ, право на устное слушание не является абсолютным, однако суд или трибунал обязан обосновать отказ от проведения устных слушаний. Если суд или трибунал действует в качестве первой и единственной инстанции и рассматривает не только вопросы права, но и существо дела и факты, то порог для отказа от устного слушания будет выше¹⁴³. Стороны могут отказаться от права на слушание напрямую или скрытым образом¹⁴⁴.

¹³⁸ [Замечание общего характера № 32](#), указ. соч., сноска 43, п. 13.

¹³⁹ См., например: Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, ООН, 1992, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml; Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств, 1992, <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/Rets148.html>; Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств, 1995, <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/157.htm>.

¹⁴⁰ Европейская хартия, ст. 9; Рамочная конвенция Совета Европы, ст. 4.2, 10.1, 10.2 и 15.

¹⁴¹ [Копенгагенский документ](#), указ. соч., сноска 1, п. 32; Рамочная конвенция Совета Европы, ст. 10.2. См. также: Recommendation 1201(1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights [Рекомендация о дополнительном протоколе о правах национальных меньшинств к Европейской конвенции о защите прав человека], Council of Europe Parliamentary Assembly, 1 February 1993, Art. 7, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm>; [Ословские рекомендации](#), указ. соч., сноска 119. Следует отметить, что, хотя представители национальных меньшинств должны иметь право инициировать административные дела на собственном языке, это право не является абсолютным, поскольку государство может и не суметь обеспечить перевод для любого языка в каждом конкретном случае; этому также могут помешать как финансовые затруднения, так и ограниченность людских ресурсов.

¹⁴² Например, Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation [Договор о добрососедстве и дружеском сотрудничестве] между Венгрией и Словакией предусматривает, что венгерское меньшинство в Словацкой Республике и словацкое меньшинство в Венгрии имеет право на использование своих собственных языков в общении с административными органами и в судебных разбирательствах (Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation, 19 March 1995, Article 5(2)(g)).

¹⁴³ [Recommendation Rec\(2004\)20](#), Council of Europe, указ. соч., сноска 5, п. 12. См. также: [Håkansson and Sturesson v Sweden](#) [Хаканссон и Стуренссон против Швеции], ECtHR, 21 February 1990.

¹⁴⁴ [Håkansson and Sturesson v Sweden](#) [Хаканссон и Стуренссон против Швеции], Там же, para 67; [Schuler-Zraggen v Switzerland](#) [Шулер-Цзрагген против Швейцарии], ECtHR, 24 June 1993, para 58.

В исключительных обстоятельствах, когда дело удобнее рассматривать в рамках письменного, а не устного представления доводов и аргументов, суд может отказаться от устных слушаний. Это может быть дело, связанное с технически сложными вопросами (например, вопросы социального обеспечения), или дело, в котором власти стремятся действовать в соответствии с требованиями о максимальной эффективности и экономии средств¹⁴⁵. Вместе с тем, даже в таких делах соответствующая сторона должна иметь возможность потребовать провести устное слушание на том или ином этапе разбирательства¹⁴⁶.

Требование о проведении устных слушаний обычно не применяется к апелляционным разбирательствам, которые могут проходить исключительно на основе рассмотрения письменных документов¹⁴⁷. Помимо этого, если устные слушания проводились в суде первой инстанции, абсолютное право на устное слушание в любом последующем апелляционном разбирательстве отсутствует¹⁴⁸.

Рекомендации по проведению мониторинга

В идеальном случае персоналу мониторинга следует попытаться получить разрешение на наблюдение за всеми устными слушаниями, даже закрытыми для публики. Если же непосредственное наблюдение невозможно, то, в качестве альтернативного варианта, в некоторых системах административного правосудия закон требует ведения записи во время устных слушаний. Персоналу мониторинга следует обеспечить себе доступ к таким материалам, не забывая при этом об уважении права сторон на неприкосновенность частной жизни и о сохранении тайны частной информации.

Письменное административное производство создает для персонала мониторинга серьезные сложности, так как при этом отсутствует объект наблюдения – слушания в зале суда. Вместе с тем, и в этом случае следует найти возможность отследить разбирательство в целом при помощи сбора достоверных данных в достаточном объеме (при наличии доступа к судебным досье), а также путем опроса сторон и основных действующих лиц¹⁴⁹.

¹⁴⁵ [Schuler-Zraggen v Switzerland](#) [Шулер-Цграгген против Швейцарии], Там же, пара 58; [Martinie v France](#) [Мартини против Франции], ECtHR, 12 April 2006, para 41; [Eisenstecken v. Austria](#) [Айзенштекен против Австрии], ECtHR, 3 October 2000, paras 34-35.

¹⁴⁶ [Martinie v France](#) [Мартини против Франции], Там же, пара 42.

¹⁴⁷ [R.M. v Finland](#) [R.M. против Финляндии], указ. соч., сноска 24, пара 6.4.

¹⁴⁸ [Dory v Sweden](#) [Дори против Швеции], ECtHR, 12 November 2002, paras 37-40.

¹⁴⁹ Например, эту методику применяет Миссия ОБСЕ в Косово при проведении мониторинга письменного административного производства.

- Персоналу мониторинга необходимо изучить национальное законодательство для выявления случаев, в которых административные суды и трибуналы проводят письменные разбирательства по делу. К числу таких типичных случаев относятся:
 - дела, в которых обе стороны выразили согласие на проведение письменного разбирательства;
 - судебный пересмотр нормативных актов;
 - дела, в которых административный спор носит технически сложный или чисто правовой характер, что делает представление устной аргументации ненужным;
 - апелляционное производство в вышестоящих административных судах;
 - особые виды административных споров, специально указанные в национальном законодательстве.
- Рекомендуется, чтобы персонал мониторинга выявил категории соответствующих дел или правовых оснований для проведения письменных разбирательств, предусмотренных в законодательстве данной страны. Эта информация будет полезна при оценке соблюдения права на устное слушание.
- Персоналу мониторинга следует выяснить, имелась ли возможность потребовать проведения устного слушания и можно ли считать, что какая-либо из сторон скрытым образом отказалась от права на такое слушание.

Для целей мониторинга важно выяснить, принимает ли данный суд отдельное решение о проведении письменного разбирательства; как он обосновывает это решение и как обеспечивается надлежащее уведомление сторон.

- При оценке решения судьи о проведении письменного разбирательства или об отказе удовлетворить ходатайство о проведении устного разбирательства необходимо изучить предусмотренные законом основания для такого решения, обстоятельства дела и соответствующие объяснения суда.
- Следует выяснить, уведомляет ли данная административная юрисдикция стороны о проведении письменного разбирательства, а также обладают ли стороны эффективными средствами правовой защиты для оспаривания такого решения.

Приведенные судом причины, а также характер дела можно проанализировать в свете применимых к таким ситуациям международных и региональных стандартов справедливого судебного разбирательства, с тем чтобы оценить правомерность письменного разбирательства и подготовить соответствующие рекомендации.

- В случае отсутствия у сторон возможности оспаривать решения, отказывающие в праве на устное слушание, персоналу мониторинга следует выяснить, предоставляет ли национальное законодательство какое-либо другое эффективное средство правовой защиты от таких судебных решений.

5.2 Равенство состязательных возможностей

Равенство состязательных возможностей: данный стандарт требует справедливого баланса интересов обеих сторон, каждая из которых должна иметь разумную возможность представить свои аргументы в условиях, не ставящих ее в заведомо невыгодное положение по сравнению с оппонентом.

Международное право рассматривает равенство состязательных возможностей как один из обязательных признаков справедливого слушания дела в суде. Особое значение принцип равенства состязательных возможностей приобретает в административных делах, где сторонами спора выступают частные лица и государственные органы. Этот принцип призван обеспечить частным лицам возможность активного участия в разбирательстве, гарантируя тем самым справедливый характер рассмотрения дела.

Принцип равенства состязательных возможностей означает, что все стороны (и частные лица, и административные органы) должны пользоваться одинаковыми процессуальными правами, за исключением случаев, когда различия между ними установлены законом, имеют объективные и разумные основания и не влекут за собой фактического неравенства сторон. Принцип равенства состязательных возможностей требует, чтобы стороны спора имели равный доступ к информации¹⁵⁰, а также возможность присутствовать на слушаниях. Судебные эксперты должны в любой ситуации соблюдать нейтралитет¹⁵¹, а правила оплаты судебных издержек не должны ненадлежащим образом давать преимущество одной стороне.

Административный суд или трибунал всегда должен стремиться компенсировать неравенство сторон – например, предлагая им представить дополнительные факты или доказательства. В частности, суд или иной независимый орган, контролирующий реализацию дискреционных полномочий административных органов, должен иметь возможность получать информацию, необходимую для осуществления этой функции справедливым образом¹⁵². Право судьи запрашивать информацию у государственной администрации должно быть дополнено обязанностью предоставлять эту информацию сторонам. Административные органы обязаны предоставлять суду или трибуналу относящиеся к делу документы и информацию – за исключением случаев, предусмотренных национальным законодательством¹⁵³.

Суд или трибунал также обязаны обеспечивать обеим сторонам равный доступ ко всем документам и соответствующей информации по делу (подробнее см. в разделе 5.2.2). Помимо этого, принцип равенства сторон требует, чтобы каждой из сторон предоставлялась одинаковая возможность оспаривать все аргументы и доказательства, предложенные другой стороной.

5.2.1 Состязательное и дознавательное производство

Рука об руку с требованием равенства состязательных возможностей идет требование о состязательности судопроизводства. Термины «состязательный» и «дознавательный» отражают два вида процессов, используемых в мире для судебного разрешения правовых

¹⁵⁰ [Schuler-Zraggen v Switzerland](#) [Шулер-Цграгген против Швейцарии], указ. соч., сноска 145, paras 50-52.

¹⁵¹ [Sara Lind Eggertsdottir v Iceland](#) [Сара Линд Эггертсдоттир против Исландии], ECtHR, 5 July 2007, para 47.

¹⁵² [Recommendation No. R\(80\)2](#), указ. соч., сноска 28, para 11.

¹⁵³ [Recommendation Rec\(2004\)20](#), указ. соч., сноска 5, Section B, para 4(c).

споров. Современные системы административного судопроизводства часто имеют признаки и состязательных, и дознавательных систем.

В целом, право на судебное разбирательство на состязательной основе означает, что разбирательство должны вести две стороны, представляющие свои позиции в суде. Сторонам должна быть предоставлена возможность получать информацию и высказывать свое мнение по поводу всех представленных доказательств или замечаний с целью повлиять на решение суда¹⁵⁴.

В системе дознавательного производства разбирательство дела находится в значительной степени в руках судьи, который уполномочен инициировать ходатайства, расследования, приглашать экспертов и т. д. Надлежащее использование судом предусмотренных законом дознавательных полномочий чрезвычайно важно в административных делах в связи с тем, что речь идет об обеспечении общественных интересов, а также об обеспечении равновесия между интересами частных лиц и государственных органов.

5.2.2 Доступ к материалам дела, документам и доказательствам

Суд должен извещать стороны процесса о наличии доказательств или объяснений по делу, в том числе о новой информации, приобщенной к делу после начала разбирательства, а также о наличии доказательств, полученных судом от государственных органов или из других источников по собственной инициативе. Одного лишь факта наличия таких материалов в судебном досье недостаточно.

ЕСПЧ постановил, что у сторон должна быть возможность ознакомиться с имеющимися у суда доказательствами по делу, а также возможность комментировать наличие, содержание и подлинность этих доказательств в соответствующей форме и в соответствующие сроки. При необходимости такие комментарии могут быть представлены в письменной форме и заблаговременно, даже если доказательства были получены от национальных властей по требованию суда¹⁵⁵.

Однако право доступа к доказательствам соответствующей стороны не является неограниченным. Оно может подлежать ограничениям по ряду законных причин – таких, как интересы национальной безопасности¹⁵⁶ или защита основных прав другого частного лица (например, защита свидетеля от возможных актов возмездия)¹⁵⁷. При этом ограничения на доступ к соответствующей информации должны быть соразмерными.

Равенство состязательных возможностей

В деле *Jansen-Gielen v. the Netherlands* [Янсен-Гилен против Нидерландов]¹⁵⁸ Центральный апелляционный суд отказался приобщить к доказательствам отчет психолога, представленный за два дня до слушания дела о выплате пенсии, сославшись на то, что приобщение новых

¹⁵⁴ [Lobo Machado v. Portugal](#) [Лобо Мачадо против Португалии], ECtHR, 20 February 1996, para 31; [Feldbrugge v. The Netherlands](#) [Фельдбрюгге против Нидерландов], ECtHR, 29 May 1986, paras 42-46.

¹⁵⁵ [Krcmar and Others v the Czech Republic](#) [Крчмар и другие против Чешской Республики], ECtHR, 3 March 2000, paras 40-42; [Frette v France](#) [Фретте против Франции], ECtHR, 26 February 2002, para 47.

¹⁵⁶ [Mirilashvili v Russia](#) [Мирилашвили против Российской Федерации], ECtHR, 11 December 2008, para 202.

¹⁵⁷ [Doorson v the Netherlands](#) [Доорсон против Нидерландов], ECtHR, 26 March 1996, para 70.

¹⁵⁸ [Jansen-Gielen v. The Netherlands](#) [Гертруда Хубертина Янсен-Гилен против Нидерландов], HRC Communication No. 846/1999, U.N. Doc. CCPR/C/71/D/846/1999 (2001).

доказательств в тот момент могло стать необоснованной помехой для другой стороны.

КПЧ отметил, что этот отказ привел к нарушению равенства состязательных возможностей сторон в понимании статьи 14(1) МПГПП. Комитет указал на тот факт, что применимое процессуальное право не предусматривает ограничения времени для предоставления документов и, следовательно, суд был обязан обеспечить, чтобы каждая сторона имела возможность оспаривать документальные доказательства, которые представила или хотела представить другая сторона, и при необходимости был обязан прервать слушания для рассмотрения этих доказательств¹⁵⁹.

В деле *Fretté v. France* [Фретте против Франции]¹⁶⁰ истец оспаривал отказ принять заявление о выдаче предварительного разрешения на усыновление ребенка. Истец, который представлял себя в суде сам, не был заранее уведомлен о слушании в Государственном совете (Conseil d'Etat – апелляционная инстанция), несмотря на то, что регулярно звонил в канцелярию, чтобы узнать о дате следующего слушания. Он утверждал, что ни разу не получил ясного ответа на свой вопрос о дате слушания и что его ни разу не проинформировали о том, что существует возможность запросить письменное уведомление о дате заседания. В результате он не смог присутствовать на слушании.

ЕСПЧ постановил, что нельзя было с законным основанием ожидать, что заявитель будет, как предписывал закон, регулярно ездить в суд, чтобы выяснить, вывешено ли сообщение о слушании его дела на доске объявлений; помимо этого, такой подход не согласуется с требованием о «прилежании», с которым государства должны обеспечивать эффективное соблюдение прав, гарантированных статьей 6. В результате заявитель не смог ознакомиться ни с объяснениями государственного комиссара, ни с общим смыслом его позиции до слушания. Таким образом, заявитель был лишен возможности подать ответный меморандум для рассмотрения в суде, что составило нарушение его права на состязательный процесс¹⁶¹.

В деле *Kress v. France* [Кресс против Франции]¹⁶² заявительница подала иск против больницы Страсбурга по поводу травм, которые она якобы получила после операции. Она жаловалась, что ее право на справедливое судебное разбирательство было нарушено в административном суде, поскольку она не имела возможности ни изучить аргументы государственного комиссара, ни ответить на них, а сам комиссар участвовал в совещании суда при принятии решения по делу, хотя и не имел права голоса.

ЕСПЧ постановил, что присутствие государственного комиссара на совещании суда составляет нарушение статьи 6 ЕКПЧ. Хотя комиссар действовал в роли беспристрастного и независимого второго судьи-

¹⁵⁹ Там же, para 8.2.

¹⁶⁰ [Fretté v France](#) [Фретте против Франции], указ. соч., сноска 155, paras 49-50.

¹⁶¹ Там же, paras 49-51.

¹⁶² [Kress v. France](#) [Кресс против Франции], ECtHR, 7 June 2001, paras 73-81.

докладчика без права голоса в ходе совещания судей, необходимо учитывать принцип внешних проявлений. Заявительница может чувствовать себя в неравном положении, если, выслушав в ходе судебного заседания аргументы государственного комиссара, направленные против ее жалобы, она видит, что комиссар удаляется вместе с судом на закрытое совещание¹⁶³. Пользу, полученную судом от технической помощи комиссара, который присутствовал на совещании, необходимо сопоставить интересом другой стороны разбирательства, которой должно быть гарантировано, что присутствие правительственного комиссара на совещании суда не может повлиять на содержание судебного решения¹⁶⁴.

Рекомендации для мониторинга

Осуществление производства в письменной форме влияет не только на мониторинг соблюдения права на устное слушание, но и на мониторинг других компонентов права на справедливое судебное разбирательство – таких, как право на равенство сторон и право на состязательное производство.

Во многих случаях письменные материалы судебного досье по административному делу содержат полезную информацию о соблюдении принципа равенства состязательных возможностей в данном деле.

- Чтобы определить, соблюдается ли принцип равенства состязательных возможностей, следует обратить внимание на следующие моменты:
 - осведомленность сторон о своих процессуальных и материальных правах и обязанностях;
 - фактическая возможность реализации процессуальных прав, включая представление ходатайств и доказательств, получение ответчиком уведомлений и достаточность времени на подготовку комментариев;
 - наличие и доступность документов и информации по делу;
 - нейтралитет судебных экспертов;
 - справедливое распределение издержек;
 - изменения в законодательстве, влияющие на результат разбирательства;
 - возможность получения на уровне закона и на практике правовой помощи, способствующей эффективному участию частных лиц в административных разбирательствах.

Принцип равенства состязательных возможностей может нарушаться, если судья неоднократно прерывает одну из сторон; ограничивает, изменяет или запрещает вопросы стороны; удовлетворяет ходатайства только одной стороны или требует представления только тех доказательств, которые говорят в ее пользу. Можно усмотреть нарушение данного принципа и тогда, когда судья, наоборот, вообще не использует своих законных полномочий или пассивно позволяет одной из сторон безраздельно доминировать в процессе судебного разбирательства.

¹⁶³ Там же, пара 81.

¹⁶⁴ Там же, пара 85.

В некоторых административных делах истец, являющийся частным лицом, может быть поставлен в невыгодное положение по сравнению с ответчиком (государственным органом) ввиду отсутствия у него доступа к информации или фактам, необходимым для получения действенной судебной защиты от административной инстанции. Иногда административные органы могут намеренно скрывать или отказываться предоставлять определенные документы или материалы. В таких случаях судья по административным делам может исправить неблагоприятную для истца ситуацию и восстановить равенство между сторонами, используя полномочия своей должности (*ex officio*), включающие дознавательные полномочия.

- Персоналу мониторинга необходимо изучить те законодательные положения (и их применение на практике), которые касаются полномочий и обязанностей судей административного суда в вопросе получения информации от административных органов.
- Персоналу мониторинга следует также обратить особое внимание на беспристрастность судьи при использовании им (или отказе от использования) своих полномочий в силу занимаемой должности для обеспечения сторонам равных условий.

5.3 Обеспечительные меры

Обеспечительные меры: право на обеспечительные меры следует предоставлять в случаях, когда исполнение административного акта может причинить необратимый ущерб правам, интересам или свободам частного лица.

Понятие эффективного средства правовой защиты в соответствии с международным правом требует, чтобы такое средство предотвращало реализацию мер, которые могут иметь необратимые последствия. В ряде стран закон предусматривает, что обжалование административного акта должно автоматически приводить к приостановке его исполнения. Приостановка исполнения также возможна после подачи официального ходатайства в административный или судебный орган. Административные суды или трибуналы должны обладать полномочиями по введению обеспечительных мер до завершения административного производства, включая полную или частичную приостановку исполнения оспариваемого административного акта¹⁶⁵.

Принимая решение о санкционировании обеспечительных мер, суду следует учесть все соответствующие факторы и интересы, в особенности вероятность того, что исполнение административного акта может причинить серьезный, с трудом поправимый ущерб, а также наличие достаточно серьезных сомнений в правомочности этого акта¹⁶⁶. Помимо этого, следует учитывать общественные интересы и права и интересы третьих лиц. Решения об обеспечительных мерах должны приниматься судами или трибуналами быстро, в разумные сроки¹⁶⁷.

¹⁶⁵ См., например: [Jabari v Turkey](#) [Джабари против Турции], ECtHR, 11 July 2000, para 50.

¹⁶⁶ Recommendation No. R (89)8 of the Committee of Ministers to member states on provisional court protection in administrative matters [Рекомендация № R (89)8 Комитета министров государствам-членам о временной судебной защите в административных делах], Council of Europe, 13 September 1989, section II, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011090&SecMode=1&DocId=702300&Usage=2>.

¹⁶⁷ Там же, section IV.

Рекомендации для мониторинга

В ходе мониторинга административных разбирательств особое внимание следует обратить на процедуру подачи ходатайства о принятии обеспечительных мер. В некоторых странах для этого необходимо подать отдельное заявление о приостановлении действия административного акта, в то время как в других системах ходатайство об обеспечительных мерах может быть оформлено как часть основной жалобы в отношении административного акта.

Суд или трибунал должен рассматривать ходатайства об обеспечительных мерах в разумные сроки (в течение нескольких часов или дней), с тем чтобы не нарушить право на эффективное средство правовой защиты. Решение об отказе от принятия обеспечительных мер всегда должно быть в достаточной степени обоснованным и определяться установленными законом требованиями.

ГЛАВА 6. Принятие решения по делу

Основные стандарты, соблюдение которых необходимо отслеживать на стадии принятия решения по делу, – это права на судебное разбирательство в разумные сроки, на публичное и обоснованное судебное решение и на действенное исполнение судебных решений.

6.1 Судебное разбирательство в разумные сроки

Судебное разбирательство в разумные сроки: данное право является важной гарантией, обеспечивающей защиту всех сторон от чрезмерных процессуальных задержек, способных поставить под сомнение эффективность судов и трибуналов и подорвать доверие к этим органам.

Неотъемлемыми компонентами права на судебное разбирательство в разумные сроки являются право возбуждать административное производство в разумные сроки (см. главу 4) и право на своевременное судебное решение. Если причиной задержек в осуществлении административного производства является отсутствие ресурсов и хроническое недофинансирование, государству следует, по возможности, выделить дополнительные бюджетные средства на отправление правосудия.

Определение разумных сроков

Международное законодательство не предусматривает крайних сроков для завершения административного производства, поэтому разумная продолжительность для административного разбирательства определяется в зависимости от обстоятельств конкретного дела¹⁶⁸. При этом учитывается ряд факторов: степень сложности дела, действия заявителя и действия компетентных административных и судебных органов.

Помимо этого, особое внимание следует обратить на характер права, которое может быть нарушено, и на возможные последствия судебного решения для данного истца. Например, конкретные обстоятельства могут требовать более срочного рассмотрения дела об опеке над ребенком или о пособии в связи с тяжелой формой инвалидности, чем дела о затянувшемся имущественном споре.

Задержка в проведении разбирательства, которую нельзя объективно обосновать сложностью дела или действиями сторон, может составить нарушение права на справедливое судебное разбирательство в рамках международного права¹⁶⁹. При определении разумности срока разбирательства следует учитывать весь период данного производства (т. е. с момента начала административного производства до принятия судебного решения, включая весь период рассмотрения дела в суде)¹⁷⁰. Этот период может быть продлен и может также включать разбирательство, связанные с принудительным исполнением судебных решений¹⁷¹.

¹⁶⁸ [König v Germany](#) [Кениг против Германии], ECtHR, 28 June 1978, para 99.

¹⁶⁹ См: [Múnoz Hermoza v Peru](#) [Муньос Эрмоса против Перу], HRC Communication 203/1986, UN Doc CCPR/C/34/D/203/1986 (1998), para 11.3; [Fei v. Colombia](#) [Фей против Колумбии], HRC Communication 514/1992, UN Doc CCPR/C/53/D/514/1992 (1995), para 8.4.

¹⁷⁰ [Vilho Eskelinen and Others v Finland](#) [Вильхо Ескелинен и другие против Финляндии], ECtHR, 19 April 2007, para 66.

¹⁷¹ [Jankovic v Croatia](#) [Янкович против Словакии], ECtHR, 5 March 2009, paras 68-69; [Scordino v. Italy](#) [Скордино против Италии], ECtHR, 29 March 2006, para 198.

Проведение судебного разбирательства в разумный срок

В деле *Salesi v. Italy* [Салези против Италии]¹⁷² рассмотрение жалобы частного лица, добивавшегося выплаты ему месячного пособия по инвалидности, длилось более шести лет. ЕСПЧ постановил, что дело не было сложным по характеру, а действия заявителя не могли в серьезной мере стать причиной такого длительного производства. Чрезмерная длительность данного разбирательства стала результатом действий властей, в связи с чем срок производства не был разумным и составил нарушение ЕКПЧ¹⁷³. Что касается большого скопления нерассмотренных дел в апелляционном суде (вследствие чего данное дело дождалось своей очереди в течение двух лет), то ЕСПЧ подчеркнул, что «статья 6(1) обязывает государства-члены организовать свои судебные системы таким образом, чтобы суды могли выполнить все необходимые требования»¹⁷⁴.

В деле *Muñoz Hermoza v. Peru* [Муньос Эрмоса против Перу]¹⁷⁵ заявитель был уволен в соответствии с административным актом из рядов полиции (*Guardia Civil*) после более 20 лет службы, потеряв при этом источник дохода и накопленные пенсионные льготы. Он потратил 10 лет, пытаясь обжаловать свое увольнение и восстановиться на службе, действуя через административные и судебные инстанции. КПЧ нашел, что задержки судопроизводства, включая административный пересмотр, ждавший своей очереди 7 лет, а также многократное неисполнение судебных решений о восстановлении заявителя на службе, были неоправданными и составили нарушение принципа справедливого слушания дела в суде¹⁷⁶.

Рекомендации для мониторинга

Следует учитывать все общие или конкретные сроки, установленные законодательством для различных видов дел и стадий производства. Например, закон может предусматривать какой-либо конкретный срок для принятия решения о приемлемости жалобы с момента ее регистрации в канцелярии суда. Аналогичным образом могут быть предусмотрены сроки для выяснения обстоятельств дела и разрешения споров, а также для проведения апелляционных разбирательств.

Положения нормативной базы должны быть достаточно ясными и последовательными, когда речь идет о расчете сроков в административном производстве.

- Персоналу мониторинга следует провести оценку четкости и обоснованности предусмотренных законом сроков, а также степень соблюдения этих требований.
- Персоналу мониторинга следует уделить должное внимание механизмам, используемым для расчета сроков – например, тому, с какого момента начинается отсчет времени (с момента возбуждения дела, принятия решения о приемлемости жалобы и т. д.) и когда этот срок заканчивается (после завершения разбирательства, принятия окончательного решения, исполнения решения суда и т. д.).

¹⁷² [Salesi v Italy](#) [Салези против Италии], ECtHR, 26 February 1993.

¹⁷³ Там же, paras 24-25.

¹⁷⁴ Там же

¹⁷⁵ [Munoz Hermoza v. Peru](#) [Муньос Эрмоса против Перу], HRC Communication 203/1986, UN Doc CCPR/C/34/D/203/1986 (1998), paras 11.1-12.

¹⁷⁶ Там же, para 11.3.

В некоторых странах принцип «разумности» сроков включен в законодательство, и персоналу мониторинга необходимо оценить разумность сроков слушания в каждом конкретном деле, обращая при этом внимание на следующие моменты:

- фактические обстоятельства дела;
- степень сложности правовых вопросов;
- характер затронутых прав;
- число лиц, участвующих в разбирательстве;
- действия сторон (тактика проволочек и т. д.);
- действия административных или судебных органов, направленные на ускорение разбирательства;
- задержки в передаче дела между судами;
- задержки в передаче сторонам информации о судебных актах.

В некоторых странах, где административные суды или трибуналы рассматривают различные виды исков, законодательство или судебные нормы могут предусматривать приоритетность одних видов дел перед другими.

- Персоналу мониторинга необходимо выяснить, существует ли в данной стране система такой приоритетности дел.

Пределы разумного срока также могут зависеть от организационных моментов – например, от эффективности управления делом. В частности, персонал мониторинга может выяснить, существует ли четкий и прозрачный механизм распределения дел и создания расписания слушаний. Если такие механизмы или правила отсутствуют, судебная система может подвергаться недолжному влиянию, ставящему под сомнение право на справедливое судебное разбирательство, – например, некоторые дела, начатые государственными органами, могут получать приоритет без достаточных на то оснований.

- Персоналу мониторинга рекомендуется выяснить, предусматривает ли национальное законодательство достаточные средства правовой защиты от проволочек в отправлении правосудия¹⁷⁷.

6.2 Публичное и обоснованное судебное решение

Публичное и обоснованное судебное решение: Судебное решение объявляется публично. Все заинтересованные стороны должны иметь доступ к судебному решению, в котором они имеют законный интерес, а судебные решения общего характера должны быть доступны широкой общественности. Судебное решение должно включать достаточное обоснование, объясняющее принятие данного решения и представляющее реакцию суда или трибунала на аргументы сторон.

В соответствии с положениями международного права, судебные решения должны объявляться публично кроме случаев, на которые распространяются законные ограничения (такие, как неприкосновенность частной жизни и т. д.). Требование о публичности судебных решений имеет своей целью содействие справедливости судебного разбирательства при

¹⁷⁷ [Kudla v Poland](#) [Кудла против Польши], ECtHR, 26 October 2000, paras 157-158.

помощи контроля со стороны общественности и обеспечение прозрачности действий судебной власти.

Заинтересованные лица должны получать уведомления о принятых судебных решениях, и эти решения также должны быть доступны прессе и общественности при условии соблюдения принципа неприкосновенности частной жизни. Все стороны должны иметь доступ к судебному решению, в котором они имеют законный интерес, а судебные решения общего характера должны быть доступны широкой общественности с учетом языкового контекста и существующих средств распространения информации (например, публикации в журналах или в электронных СМИ).

Хотя статья 6(1) ЕКПЧ не содержит в своей формулировке каких-либо исключений из требования о публичности, прецедентное право указывает на ряд ограничений и исключений. Например, полный текст судебного решения не обязательно сообщать на всех уровнях разбирательства: может быть достаточно и краткого его изложения¹⁷⁸. Публикация распоряжений или решений суда в отношении детских и родительских прав может быть ограничена лишь непосредственно заинтересованными лицами или лицами, которых эти решения затрагивают, а для широкой публики эти документы останутся закрытыми¹⁷⁹. Цели и преимущества общественного контроля за судебными решениями необходимо соотносить с факторами, требующими проведения закрытых слушаний.

Судебные решения должны быть достаточным образом обоснованы¹⁸⁰ с тем, чтобы стороны могли быть уверены, что их аргументы были хорошо изучены, и чтобы публика понимала, как суды и трибуналы принимают свои решения¹⁸¹. Хорошо аргументированное судебное решение также дает сторонам возможность эффективно использовать все доступные им права обжалования. Обоснования суда должны касаться конкретного дела и затронутых им вопросов, а не ограничиваться лишь общими ссылками на законодательство.

Рекомендации для мониторинга

Требование «публичного объявления» судебных решений не означает, что они обязательно должны всегда зачитываться в суде в полном объеме. В каждом конкретном случае форму публичности судебного решения, предусмотренную национальным законодательством, необходимо проанализировать в свете конкретных особенностей данного производства и с учетом предмета и задач указанного требования.

- Персоналу мониторинга необходимо выяснить, предусмотрена ли в данной системе права четкая процедура публичного объявления судебных решений по административным делам и соблюдается ли она на практике.
- Для соблюдения указанного принципа важно, чтобы была обеспечена реальная доступность информации о дате и месте оглашения судебного решения. Необходимо, чтобы обе стороны получили соответствующее уведомление.

¹⁷⁸ [Lamanna v Austria](#) [Ламанна против Австрии], ECtHR, 10 July 2001, paras 32-34.

¹⁷⁹ [B. and P. v the United Kingdom](#) [В. и Р. против Соединенного Королевства], ECtHR, 24 April 2001, para 52.

¹⁸⁰ [Case of Claude Reyes et. al. v. Chile](#) [Дело «Клод Рейес и другие против Чили»], Inter-American Court of Human Rights, 19 September 2006, para 135.

¹⁸¹ [Tatishvili v Russia](#) [Татишвили против России], ECtHR, 22 February 2007, para 58; [Рякиб Бирюков против России](#), ECtHR, 17 January 2008, para 45; [Hirvisaari v Finland](#) [Хирвисаари против Финляндии], ECtHR, 27 September 2001, para 30.

Если такая обязанность со стороны судьи четко не определена и решение суда не требуется оглашать полностью, необходимо проанализировать другие средства распространения этой информации. Можно считать, что принцип публичного объявления решения суда соблюден, если полный текст судебного решения публикуется в официальных сборниках прецедентной практики или хранится в канцелярии суда. Вместе с тем, необходимо учесть все действующие ограничения – например, на доступ к документам в канцелярии суда для лиц, обнаруживающих «законный интерес» к получению копии судебного решения.

- В целях получения информации о действующей системе предоставления доступа к решениям суда персонал мониторинга может выяснить, регулярно ли публикуются сборники судебных прецедентов, внесены ли в них все судебные решения, сколько времени фактически проходит с даты официального объявления судебного решения до его публикации, как поддерживаются базы данных, а также их функциональность с точки зрения поисковых систем.

При анализе аргументации того или иного судебного решения необходимо оценить, насколько оно следует предусмотренным в национальном законодательстве инструкциям по составлению судебных решений. Многие правовые системы используют одну и ту же структуру судебных решений и по гражданским, и по административным делам; в целом, структура решения должна включать преамбулу с изложением основных фактов по делу и требований сторон, разбор существа дела с правовой и фактической точки зрения; решение суда, а также информацию о праве на обжалование судебного решения.

Следует тщательно формулировать выводы любого отчета о мониторинге судебных процессов, касающиеся соблюдения принципа обоснованности судебных решений. Эти выводы не должны выглядеть как вмешательство в отправление правосудия или включать анализ судебного решения по существу. Следует изучить вопрос о том, насколько судебное решение отражает основные доводы и аргументы сторон – особенно доводы и аргументы, которые суд отверг и которые могли бы иметь решающее значение для результатов дела.

- Анализ должен включать исследование терминологии судебного решения с точки зрения понятности этих формулировок для частного лица. Следует также учесть факт частичной или полной поддержки (или отклонения) жалобы судом, а также четкость аргументации судебного решения.

6.3 Исполнение судебных решений

Исполнение судебных решений: суд или трибунал должны иметь возможность исполнять свои решения или обеспечивать их исполнение (силами соответствующего органа) в разумные сроки.

Право на справедливое судебное разбирательство может оказаться мнимым, если окончательное решение суда или трибунала, в том числе по административным делам, не

будет исполнено¹⁸². Исполнение решения суда должно рассматриваться в качестве неотъемлемой части «судебного процесса» в целях реализации права на справедливое судебное разбирательство¹⁸³, и судебные решения должны исполняться в разумные сроки.

Обязанность по обеспечению исполнения судебных решений возлагается на государство независимо от того, кто отвечает за исполнение – суды или другие структуры. Бездействие органов исполнительной власти или чрезмерная задержка в исполнении судебных решений составляют нарушение права на справедливое судебное разбирательство и права на эффективное средство правовой защиты¹⁸⁴.

Полномочия административных судов и трибуналов

Административные суды или трибуналы должны иметь полномочия для того, чтобы принимать решения относительно эффективных средств правовой защиты (см. раздел 3.5) и исполнять свои решения (или обеспечивать их исполнение). Должна быть предусмотрена необходимая процедура, обеспечивающая исполнение решений, и административные органы должны нести ответственность за отказ (или упущение) в исполнении решения суда¹⁸⁵.

Исполнение судебных решений

В деле *Hornsby v Greece* [Хорнсби против Греции]¹⁸⁶ речь шла о том, что два иностранных гражданина обратились в Министерство образования за разрешением на учреждение частной школы. Министерство ответило отказом на том основании, что такое разрешение могут получить лишь граждане Греции. Верховный административный суд в двух отдельных решениях указал на незаконность такого отказа и постановил, что отказ должен быть отменен, а заявление – удовлетворено. Административные органы отказались исполнить решения суда, несмотря на многочисленные ходатайства со стороны заявителей.

ЕСПЧ отметил, что право на справедливое судебное разбирательство «стало бы мнимым если бы правовая система государства позволяла, чтобы окончательное, обязательное к исполнению судебное решение оставалось недействующим к ущербу одной из сторон ... Исполнение решения, вынесенного любым судом, должно рассматриваться как неотъемлемая часть «судебного разбирательства» в понимании статьи 6»¹⁸⁷.

Распространенной причиной неисполнения решений административных судов является отсутствие финансовых средств. Вместе с тем, отсутствие государственных средств или

¹⁸² See, [Czernin v Czech Republic](#) [Чернин против Чешской Республики], HRC Communication 823/1998, UN Doc CCPR/C/83/D/823/1998 (2005), para 7.5.

¹⁸³ [Hornsby v Greece](#) [Хорнсби против Греции], ECtHR, 19 March 1997, para 40; [Plazonić v Croatia](#) [Плазонич против Хорватии], ECtHR, 6 March 2008, para 47; [Jankovic v Croatia](#) [Янкович против Хорватии], указ. соч., сноска 171, para 68.

¹⁸⁴ [Czernin v Czech Republic](#) [Чернин против Чешской Республики], HRC Communication 823/1998, UN Doc CCPR/C/83/D/823/1998 (2005), para 7.5.

¹⁸⁵ [Recommendation Rec\(2003\)16](#), Council of Europe, указ. соч., сноска 5.

¹⁸⁶ [Hornsby v Greece](#) [Хорнсби против Греции], указ. соч., сноска 183, paras 40-41.

¹⁸⁷ Там же, para 40.

ресурсов не является достаточной причиной для оправдания неисполнения государственным органом решения суда, и бремя обоснования любой задержки возлагается на государство¹⁸⁸.

В некоторых системах исполнение решений административных судов затруднено ввиду отсутствия независимости у соответствующего органа исполнительной власти. Например, иногда такой исполнительный орган включен в иерархию правительства, вследствие чего назначение его руководителя на должность и увольнение с должности находится в руках того самого органа, против которого и направлено судебное решение, которое это лицо должно в итоге исполнить.

Рекомендации для мониторинга

В целях выяснения вопроса о том, исполняются ли решения административных судов в разумные сроки и справедливым образом, персоналу мониторинга следует сначала изучить институциональные аспекты правоприменения с целью исполнения судебных решений.

Существует множество различных систем исполнения решений. В некоторых странах исполнение судебных актов поручено исполнительным органам – например, министерству юстиции. В других странах за исполнение решений отвечает судебная власть, и специальный отдел суда или судья занимается этой работой. Существуют также системы, в которых исполнение судебных решений доверено частным структурам или сторонним организациям.

- Для мониторинга исполнения решений административных судов или трибуналов персонал может собирать статистическую информацию о количестве вынесенных или вошедших в законную силу судебных решений, которые не были исполнены в конкретный срок (3 месяца, 6 месяцев, 1 год и т. д.).

Если полномочия по исполнению судебных решений возлагаются на суды, то информацию можно запросить в канцелярии занимающегося этим вопросом суда. Если же за исполнение решений отвечает отдельный административный орган, персоналу мониторинга необходимо выяснить контактную информацию и направить в это учреждение соответствующие запросы.

Необходимо также искать информацию (если она имеется) об указанных властями причинах неисполнения или задержки исполнения судебных решений.

- Полезную информацию о функционировании системы правосудия можно получить путем опроса сторон исполнительного производства, сотрудников соответствующих органов власти, экспертов и адвокатов, а также путем изучения вопросов, касающихся структуры службы исполнения судебных решений.

В странах, где в рамках национального законодательства исполнение судебных решений административных судов или трибуналов передано в руки частных структур, персоналу мониторинга необходимо выяснить, предоставляются ли частным лицам, в чьих интересах были приняты судебные решения, эффективные средства правовой защиты, позволяющие им оспаривать действия и упущения в работе частных агентств по исполнению судебных решений.

¹⁸⁸ См.: [Recommendation Rec\(2003\)16](#), Council of Europe, указ. соч., сноска 5, section II 2.

Приложение I. Инструментарий для мониторинга административного правосудия

Настоящий инструментарий включает следующие компоненты¹⁸⁹:

Список контрольных вопросов по мониторингу административного правосудия

Список контрольных вопросов по мониторингу административного правосудия содержит основные вопросы, которые понадобится изучить в рамках проекта по мониторингу. Полученную информацию затем потребуется объединить в соответствии с рекомендациями и стандартами, изложенными в настоящем руководстве. В список также входит краткий обзор международных и региональных стандартов справедливого судебного разбирательства и рекомендации по проведению мониторинга.

Примерная анкета для правового анализа

Вопросы примерной анкеты для правового анализа основаны на международных и региональных стандартах справедливого судебного разбирательства, о которых идет речь в настоящем руководстве. Предлагаемый образец анкеты следует рассматривать лишь как рекомендацию по составлению рабочей анкеты, учитывающей особенности конкретной правовой системы, в которой планируется мониторинг административного производства. Помимо международных и региональных стандартов, представленных в настоящем руководстве, вопросы рабочей анкеты также должны отражать местное законодательство и практику, потребности мониторинга в данной стране, а также конкретную направленность и вид проводимого мониторинга.

Примерная анкета для наблюдателя в суде

Анкета для наблюдателя в суде является дополнительным практическим инструментом для включения вопросов, связанных с международными и региональными стандартами, в мониторинг судебных процессов. Предлагаемый образец анкеты следует адаптировать в соответствии с особенностями конкретной правовой системой, в рамках которой проводится данная программа по мониторингу.

¹⁸⁹ Необходимо отметить, что, как указывалось выше, настоящее руководство предназначено в помощь организации конкретных программ мониторинга в области административного правосудия. Его следует изучать вместе с изданием БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков».

Список контрольных вопросов по мониторингу административного правосудия

1. НАЧАЛО РАБОТЫ: ПОДГОТОВКА К МОНИТОРИНГУ (Глава 2)

Предварительная оценка

- Предварительная оценка позволяет сделать заключение о целесообразности мониторинга и его основных целях.
- Для оценки может потребоваться проведение анализа статистических данных (включая статистику с учетом гендерных аспектов), полученных из имеющихся в наличии и доступных информационных материалов и отчетов о работе системы административного правосудия.

Гендерное равенство

- Чрезвычайно важно, чтобы персонал мониторинга имел полное представление о том, насколько различаются последствия соприкосновения с административным правосудием для мужчин, женщин, юношей и девушек, а также о различных видах препятствий, с которыми каждая из этих групп может сталкиваться при получении доступа к правосудию. Гендерные аспекты следует учитывать с момента возбуждения производства и до окончания дела. Учет гендерного фактора при проведении мониторинга может способствовать повышению внимания государственных служб к гендерным проблемам и обеспечению большей степени гендерного равенства.

Отправление правосудия с учетом интересов детей

- Контакты детей с судебными органами до начала, во время и после судебных слушаний происходят многими различными способами. Судебные системы должны обеспечивать защиту всех конкретных прав, интересов и потребностей детей, а также обеспечивать, чтобы все органы власти, чьи действия во время судебных разбирательств имеют отношение к соблюдению прав детей, были информированы надлежащим образом.

Доступ к информации и неприкосновенность частной жизни

- Вопросы доступа к открытой информации и слушаниям в суде следует учитывать с самого начала проекта мониторинга. Необходимо изучить национальное законодательство с точки зрения ограничений на доступ к документам в рамках административного разбирательства.
- Многие страны региона ОБСЕ предоставляют доступ к материалам дела лишь сторонам спора, но не публике. Сотрудникам программы мониторинга может быть необходимо принять специальные меры для получения доступа к судебным досье: связаться с юридическими представителями сторон для получения информации и заключить соглашение (меморандум о взаимопонимании) с судами, предусматривающее доступ к судебным досье в канцелярии или в архиве суда.

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует соблюдать право на неприкосновенность частной жизни и требование о конфиденциальности определенной личной информации или фактов. (Примечание: право на неприкосновенность частной жизни приобретает особое значение в делах о насилии на гендерной почве или в делах, касающихся интересов детей). ➤ Стоит подумать об организации кампании по информированию местных общин о мониторинге административного правосудия и его целях, с тем чтобы эта информация дошла до всех жителей обоего пола. 	
<p>Правовая база</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует составить подборку применимых национальных законов и провести их анализ (например, это может быть конституция или административно-процессуальный закон/кодекс, закон или кодекс по административным спорам, закон или кодекс об административным судам и/или аналогичный законодательный документ, регулирующий деятельность судебной власти, пересмотр административных актов и административное производство). ➤ Следует также подумать о составлении подборки и анализе соответствующих административных законов в зависимости от выбранных приоритетных направлений (например, закон об усыновлении, отчуждении собственности, трудовых отношениях, образовании или строительстве). ➤ Анализ нормативной базы должен также включать анализ законов с точки зрения явной гендерной дискриминации, закрепленной в их формулировках (например, в положениях о разводе, получении наследства или отпуске по уходу за детьми). Помимо этого, следует обращать внимание на практику применения этих положений судами и государственными органами. ➤ Следует собрать и изучить информацию о соответствующих судебных прецедентах; ее можно найти в юридических сборниках, журналах по тематике административного права и юриспруденции и на веб-сайтах судов. 	
<p>Институциональные рамки</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Для того, чтобы понять, какие суды или трибуналы отправляют административное правосудие, следует изучить различные юрисдикции судов и составить схему, на которой представлены все их юрисдикционные отношения. В зависимости от метода выбора дел для наблюдения персоналу мониторинга, возможно, придется охватить разные суды с разными законами об административной процедуре (например, в области охраны окружающей среды, гражданской службы, социального обеспечения и т. д.). ➤ Следует отслеживать разбирательства в квазисудебных органах и трибуналах (например, в независимых комиссиях, советах и т. д.), которые не являются судами, но имеют административные судебные полномочия по некоторым тематическим вопросам – 	

	<p>таким, например, как социальное обеспечение, семейное право или охрана окружающей среды.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Чтобы оценить, обеспечивает ли национальное законодательство доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, следует тщательно отслеживать дела, вопросы которых подпадают под действие и гражданского, и административного права. 	
Письменное производство	<ul style="list-style-type: none"> ➤ В связи с тем, что в административных процессах часто используются письменные формы разбирательства, персоналу мониторинга нужно быть готовым применять самые разнообразные методы сбора данных с учетом конкретной ситуации и характера производства (например, опросы или получение доступа к судебным документам). 	
Административное рассмотрение	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Персоналу мониторинга следует быть в курсе дискреционных полномочий административных органов, которые предусмотрены административным законодательством, но одновременно создают также риск нарушения прав человека. Дискреционные полномочия административных органов должны иметь четко определенные правовые рамки и соответствовать заранее установленной административной процедуре. Помимо этого, их следует применять объективно, последовательно и с соблюдением прозрачности. (Примечание: на реализацию дискреционных полномочий могут влиять гендерные стереотипы или нормы – например, в делах об опеке над детьми, выплате алиментов, наследовании или насилии на гендерной почве). 	
Выбор и установление приоритетности судебных дел	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Руководителям проекта мониторинга следует с самого начала выбрать метод отбора дел для наблюдения и критерии установления приоритетности одних дел перед другими. ➤ Следует обеспечить, чтобы выбранные для мониторинга суды и трибуналы предоставили образцы различных по типу дел, участниками которых обычно бывают и мужчины, и женщины. 	
Вопросы кадрового обеспечения	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Весь персонал мониторинга должен иметь хорошие знания о стандартах административного права и административного правосудия, а также в области международных и региональных стандартов справедливого судебного разбирательства. Проводящие мониторинг международные организации могут подумать о создании смешанных групп из внутренних и международных наблюдателей в целях объединения их знаний, опыта и правовых традиций. При формировании персонала мониторинга можно также учитывать соображения гендерного баланса. (Примечание: для персонала мониторинга можно также организовать обучение по реагированию на гендерную проблематику). ➤ Определяя нагрузку наблюдателей в суде (число дел на одного 	

	<p>наблюдателя), необходимо учитывать степень сложности, техническую сторону и длительность административных разбирательств. Иногда рассмотрение сложных административных дел растягивается на долгое время, и мониторинг следует планировать так, чтобы наблюдатель мог оставаться на одном месте достаточно долго, имея возможность отслеживать дело до вынесения окончательного решения.</p>	
СТАНДАРТЫ СПРАВЕДЛИВОГО СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОСУДИИ (Глава 3)		
<p>Беспристрастность и независимость судов и трибуналов</p> <p>Суд или трибунал должен быть независимым от исполнительной и законодательной ветвей власти, а судья – объективным как при рассмотрении аргументов и доказательств по существу, так и при вынесении решения.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует изучить вопрос о независимости и беспристрастности (в свете международного законодательства о правах человека) государственных органов, особенно квазисудебных органов, выполняющих функции административных судов. Необходимо отслеживать такие факторы, как порядок назначения судей, гарантия несменяемости судей и срок пребывания в должности; государственные гарантии, защищающие судей от политического влияния, а также внешние признаки независимости судьи. ➤ Следует отмечать все существующие конфликты интересов у судей и других юристов, участвующих в данном разбирательстве. Следует также отмечать внешние признаки конфликта интересов. 	
<p>Открытое слушание</p> <p>По общему правилу, разбирательства должны проходить открыто в целях обеспечения прозрачности.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Если прессе и публике запрещают присутствовать на всем разбирательстве или на его части, установите причины такого ограничения доступа для общественности. 	
<p>Эффективные средства правовой защиты</p> <p>Термин «эффективное средство правовой защиты» означает соответствующий и действующий судебный и административный механизм для разрешения административных споров.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует провести анализ правовой и институциональной базы, которая предоставляет средства правовой защиты в административных спорах с тем, чтобы этот процесс был ясным и не слишком обременительным. Отметьте, существуют ли обеспечительные или временные меры. 	
ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА (Глава 4)		
Принцип	Рекомендации для мониторинга	

<p>Разумный срок на возбуждение административного производства</p> <p>Частным лицам надлежит предоставлять предусмотренный законом разумный срок на возбуждение административного производства.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Вопросы, на которые следует обращать особое внимание: сроки исковой давности, применимые к административному разбирательству, и последствия несоблюдения этих сроков. ➤ Следует также проанализировать требования о проведении предварительного административного пересмотра, а также подход к расчету срока исковой давности. 	
<p>Доступ к суду или трибуналу</p> <p>Доступ к суду или трибуналу должен быть гарантирован на практике, с тем чтобы, с процессуальной точки зрения, ни одно частное лицо не было лишено права добиваться правосудия.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует собрать и изучить информацию об отклоненных административных исках, а также проанализировать основания, по которым иски были признаны неприемлемыми или «возвращены». ➤ Следует выяснить, извещались ли стороны о датах слушаний и получали ли они соответствующие документы по делу. ➤ Следует оценить размер судебных сборов, связанных с доступом к правосудию, а также изучить вопрос о наличии бесплатной правовой помощи или содействия. Необходимо, чтобы доступная правовая помощь или содействие были достаточными и обеспечивали членам общества доступ к правосудию независимо от их финансового положения. 	
<p>Равный доступ к суду</p> <p>Частные лица должны пользоваться равным правом доступа к административному правосудию за получением помощи или защиты без какой-либо дискриминации со стороны государственных органов.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует собирать информацию, позволяющую анализировать данные с учетом пола истцов, их «расовой» принадлежности, статуса по рождению или иного статуса. ➤ Следует обращать внимание на тот факт, имеет ли место единообразное и последовательное применение норм допустимости исков. ➤ Все виды нарушения равенства в доступе к суду следует тщательно анализировать и, по возможности, добиваться получения дополнительных данных для подтверждения схемы таких нарушений. Необходимо уделять особое внимание проблеме обеспечения детям равного доступа к правосудию. Наблюдателям следует обращать внимание на наличие процедур ведения суда с учетом интересов детей, а также на то, предусматривает ли национальное законодательство специальные меры по защите прав детей. 	
<p>Правовое содействие и правовая помощь</p> <p>Право на доступ к правосудию может предусматривать право на правовое содействие и помощь для лиц, не</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует выяснить категории лиц, имеющих право претендовать на правовую помощь в административных разбирательствах (например, иностранцы или другая группа лиц), а также применимые ограничения (например, финансовое положение данного лица). Необходимо также выяснить, не ставят ли критерии предоставления правовой помощи в неравное положение мужчин и женщин ввиду разницы их экономического статуса и тех видов судебных дел, к которым 	

<p>обладающих необходимыми средствами, так как размер затрат, связанных с судопроизводством, не должен быть таким, чтобы потенциальные истцы отказывались или не решались подавать жалобы.</p>	<p>относятся эти критерии.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует также проанализировать основания для отказа в правовой помощи, имеющиеся возможности судебного пересмотра решений об отказе в правовой помощи, а также степень сложности и длительность процедуры предоставления правовой помощи. ➤ Необходимо выяснить виды дел или вопросов (например, затрагивающих интересы детей), при рассмотрении которых наличие юридического представителя является обязательным. ➤ Необходимо исследовать степень доступности и широты распространения информации о бесплатной правовой помощи, а также последовательность предоставления этой информации в равной степени мужчинам и женщинам. 	
РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА (Глава 5)		
Принцип	Рекомендации для мониторинга	
<p>Устное слушание</p> <p>Право на устное слушание не является абсолютным в административном производстве, однако суд или трибунал обязан обосновать свой отказ от проведения такого слушания.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует выяснить, не нарушает ли отсутствие устных слушаний положений международного и регионального законодательства о праве на справедливое судебное разбирательство. Это потребует анализа каждого дела в отдельности. ➤ Следует изучить все случаи, когда национальное законодательство предписывает обязательное рассмотрение дела в письменной форме (например, определенные виды споров, согласие сторон или отказ от иска, судебный пересмотр нормативных актов). ➤ Следует выяснить, требует ли национальное законодательство от суда обоснования своего решения о проведении письменного разбирательства, и предусматривает ли национальное законодательство эффективные средства правовой защиты в таких случаях. ➤ При проведении устных слушаний персоналу мониторинга следует сочетать прямое наблюдение с изучением всех имеющихся протоколов или записей данного слушания. 	
<p>Равенство состязательных возможностей</p> <p>Равенство состязательных возможностей требует справедливого соотношения интересов обеих сторон, каждая из которых должна иметь разумную возможность представить свои аргументы в</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Необходимо обращать внимание на следующие моменты: осведомленность сторон о своих процессуальных и материальных правах и обязанностях; наличие у них реальной возможности использовать процессуальные права, включая представление ходатайств и доказательств и уведомление ответчика; наличие и доступность документов и информации по делу; нейтралитет судебных экспертов и справедливое распределение издержек; роль суда или трибунала в оценке представленной ему фактической информации и доказательств, а также внесение любых изменений в законодательство в целях влияния на итоги разбирательства. ➤ Следует выяснить, имеют ли все стороны доступ к документам и доказательствам, представленным другой стороной или 	

<p>обстоятельствах, не ставящих ее в заведомо невыгодное положение по сравнению с оппонентом.</p>	<p>полученным судом в силу его официальных полномочий. Следует также изучить законодательство и судебные прецеденты, связанные с реализацией судами своих официальных полномочий при установлении фактов по делу.</p>	
<p>Обеспечительные меры</p> <p>Обеспечительные меры следует применять в случаях, когда исполнение того или иного административного акта может причинить необратимый ущерб правам, интересам или свободам частного лица.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует выявить соответствующие законодательные положения и прецеденты практического применения обеспечительных мер. ➤ Следует оценить, сколько времени с момента получения соответствующего заявления уходит у суда или трибунала на принятие решения о применении обеспечительных мер. 	
ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ ПО ДЕЛУ (Глава 6)		
Принцип	Рекомендации для мониторинга	
<p>Судебное разбирательство в разумные сроки</p> <p>Право на судебное разбирательство в течение разумного срока составляет важную гарантию, которая защищает все стороны от чрезмерных процессуальных задержек, способных поставить под сомнение эффективность судов и трибуналов и подорвать доверие к ним.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует учитывать все общие и особые крайние сроки для различных видов дел и стадий разбирательства, установленные национальным законодательством и принятые в судебной практике. ➤ Необходимо понять механизм исчисления сроков, т. е. с какого момента (подача апелляции, решение о приемлемости апелляции, возбуждение производства и т. д.) начинается и каким моментом (завершение разбирательства, окончательное решение по делу, момент исполнения решения по делу и т. д.) заканчивается отсчет времени для судебного разбирательства. ➤ Следует обращать внимание на то, насколько справедливой является длительность разбирательства с точки зрения степени сложности дела, характера фактов, числа участвующих в разбирательстве лиц, тактики проволочек, возможно, применяемой одной из сторон; действий суда, направленных на ускорение разбирательства по делу и т. д. ➤ Следует выяснить, действует ли в данной стране система определения приоритетности дел (например, дел, затрагивающих интересы детей, или дел о срочных мерах защиты от домашнего насилия). ➤ Необходимо провести оценку организационной структуры и системы ведения дел с точки зрения общих задержек в проведении разбирательств. ➤ Следует изучить национальное законодательство, с тем чтобы выяснить, предусматривает ли оно достаточные средства правовой защиты от проволочек в отправлении правосудия. 	

<p>Публичное и обоснованное судебное решение</p> <p>Судебное решение объявляется публично. Судебное решение должно включать обоснования принятого решения и описание реакции суда или трибунала на аргументы сторон. Все заинтересованные стороны должны иметь доступ к судебному решению, в котором они имеют законный интерес, а судебные решения общего характера должны быть доступны широкой общественности.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует отметить, получают ли стороны данного разбирательства уведомления о дате и месте вынесения решения и предоставляется ли эта информация также публике и средствам массовой информации. Если предусмотрены ограничения на доступ публики при объявлении решения, следует определить, являются ли законными основания для таких ограничений (например, интересы защиты детей). ➤ Следует изучить законодательство и регламент суда с целью выяснения, обязательно ли оглашение полного текста судебного решения, или закон допускает и сокращенное его изложение. Следует, чтобы наблюдатели подтвердили, соблюдаются ли эти правила в судах на практике. ➤ Необходимо выяснить, доступны ли судебные решения широкой общественности. ➤ Текст судебного решения следует получить в канцелярии суда и оценить его с точки зрения мотивировки и оснований для принятия. При оценке обоснованности решения персоналу мониторинга следует избегать замечаний по существу самого решения – например, по поводу его правильности или неправильности. Оценивать следует лишь то, рассмотрел ли суд аргументы и доказательства сторон, оказывающие влияние на исход дела. 	
<p>Исполнение судебных решений</p> <p>Суд или трибунал должен иметь возможность исполнять свои решения или обеспечивать их исполнение (силами соответствующего органа) в разумный срок.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Следует выяснить, что представляет собой система исполнения судебных решений при помощи частных или государственных структур. Необходимо обратить особое внимание на вопросы, связанные со сроками и эффективностью исполнения, а также на степень независимости осуществляющих эту деятельность органов и их сотрудников. Статистическая информация об исполнении судебных решений, а также о причинах их неисполнения может помочь при формулировании заключений об этом аспекте права на справедливое судебное разбирательство. ➤ Следует обратить внимание, имеются ли в распоряжении частных лиц эффективные средства правовой защиты, позволяющие им оспаривать действия и упущения органов по исполнению судебных решений. 	

Примерная анкета для правового анализа

1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

1.1 ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОГО ПЕРЕСМОТРА

Подлежат ли судебному пересмотру административные акты, принятые в рамках дискреционных полномочий административных органов? Если да, то различаются ли пределы судебного пересмотра административных актов,

принятых с использованием и без использования дискреционных полномочий? Пожалуйста, приведите описание.	
Имеются ли виды административных актов, не подлежащие судебному пересмотру? Если да, то приведите описание.	
1.2 ПРАВО НА СПРАВЕДИВОЕ СЛУШАНИЕ В СУДЕ	
Предусматривает ли законодательство проведение слушаний? Если да, то проводятся ли они публично? В устной форме? Пожалуйста, приведите описание.	
1.3 СУДЫ И ТРИБУНАЛЫ	
а. Органы, осуществляющие юрисдикцию в сфере административного правосудия	
Что представляет собой орган, осуществляющий юрисдикцию в судебных делах, касающихся государственной администрации? Имеются ли специализированный административный суд /суды; суды, специализирующиеся на конкретных вопросах публичного права (например, социальное обеспечение или налогообложение), и/или суды общей юрисдикции? Имеются ли какие-либо независимые органы (комиссии, советы), не входящие в судебную систему, но обладающие полномочиями по отправлению административного правосудия? Пожалуйста, приведите описание.	
Является ли орган, осуществляющий юрисдикцию, единственной судебной инстанцией? Если нет, то какой орган рассматривает апелляции?	
Рассматривает ли суд исключительно вопросы права или также и имевшие место факты?	
Кто имеет право инициировать судебный пересмотр административного акта?	
б. Независимость и беспристрастность административных судов и судей	
Каковы процедуры назначения судей, продвижения их по службе, перевода на другое место службы, определения срока службы и освобождения от должности в системе административного правосудия? Отличаются ли они от таких же процедур, предусмотренных в отношении судей гражданских и уголовных судов? Пожалуйста, приведите описание.	
1.4 ОТКРЫТОЕ СЛУШАНИЕ	

<p>Предписывает ли закон открытое рассмотрение административных дел административными судами?</p> <p>Оговаривает ли закон все основания, в связи с которыми разбирательство административного дела может проходить при закрытых дверях? Каковы эти основания?</p> <p>Если для рассмотрения дела при закрытых дверях необходимо специальное постановление, то предусматривает ли закон, что такое постановление должно быть в достаточной степени обоснованным? Какие основания приводятся для такого решения, и предусмотрены ли они законом?</p> <p>Имеют ли стороны право обжаловать такие решения в вышестоящей инстанции? Реализуют ли они это право на практике?</p>	
1.5 СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ	
<p>Какие средства правовой защиты доступны истцу в деле о незаконно принятом административном акте (отмена такого акта, признание его недействительным, принуждение административных органов к принятию какого-либо акта)? Пожалуйста, приведите описание.</p>	
2. ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА	
2.1 РАЗУМНЫЙ СРОК ДЛЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА	
<p>Каков срок исковой давности для возбуждения судебного разбирательства в отношении административного акта?</p>	
<p>Какова процедура исчисления срока исковой давности для возбуждения разбирательства в административном суде? С какого времени начинается отсчет – с принятия данного административного акта, со вступления его в силу, с момента уведомления истца о данном административном акте и т. д.? Пожалуйста, приведите описание.</p> <p>Если до обращения в административный суд необходимо исчерпать все средства административной защиты, то как это требование влияет на сроки и на метод их расчета?</p>	
<p>Каковы последствия нарушения истцом сроков исковой давности? Имеется ли возможность восстановить срок подачи административного иска, сославшись на какие-либо уважительные причины? Имеется ли возможность продлить срок подачи административного иска, сославшись на какие-либо уважительные причины? Если ответ на любой из этих вопросов – «да», то ответьте, пожалуйста, на следующие вопросы:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Предусмотрены ли в законодательстве уважительные причины для восстановления или продления срока исковой давности? Если да, то можно ли 	

их охарактеризовать как четкие и предсказуемые?	
○ Предусматривает ли закон какой-либо срок, в течение которого должны быть установлены названные истцом уважительные причины?	
○ Имеет ли истец право быть выслушанным судьей по вопросу о восстановлении или продлении срока исковой давности?	
○ Если суд отклоняет данную уважительную причину в качестве повода для восстановления или продления срока исковой давности, то существует ли требование, согласно которому он обязан принять отдельное решение по этому вопросу?	
○ Имеет ли истец право обжаловать это решение в вышестоящей инстанции?	

2.2 ДОСТУП К СУДУ ИЛИ ТРИБУНАЛУ

а. Общие вопросы

<ul style="list-style-type: none"> • Кто отвечает за предоставление публике информации о судебных слушаниях? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Предусмотрены ли законом требования, касающиеся возбуждения истцом административного разбирательства? Являются ли эти требования доступными публике и предсказуемыми? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Опишите, пожалуйста, все препятствия правового характера на пути к возбуждению административного разбирательства. Например, предусматривает ли закон ограничения, в силу которых частное лицо не может непосредственно возбудить административное разбирательство, но обязано вначале получить соответствующее разрешение от государственного органа или должностного лица или обратиться к другому государственному органу с просьбой возбудить разбирательство от его имени? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Имеют ли право группы и организации гражданского общества возбуждать административные разбирательства от имени какого-либо сообщества, частного лица или группы частных лиц? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Имеют ли право группы и организации 	

<p>гражданского общества участвовать в административных разбирательствах от имени какого-либо сообщества, частного лица или группы частных лиц (например, в качестве непрофессиональных защитников в зале суда в интересах жертв домашнего насилия; в качестве «друзей суда», представляющих краткие справки в делах о защите детей)?</p>	
б. Физический доступ	
<ul style="list-style-type: none"> • Обнародуется ли график рассмотрения административных дел с указанием даты, времени и места каждого слушания в административном суде? 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Если да, то является ли представленная в нем информация по каждому слушанию точной и актуальной? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Каковы требования относительно доступа в суд представителей публики и средств массовой информации? Пожалуйста, опишите, как эти требования выражены в законе. 	
в. Процессуальные вопросы	
<ul style="list-style-type: none"> • На каких основаниях административный суд может признать иск против каких-либо административных действий неприемлемым? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Каковы последствия подачи иска в «неправильную» инстанцию? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Имеет ли истец право оспаривать решение суда, признавшего его иск неприемлемым? 	
2.3 РАВНЫЙ ДОСТУП К СУДУ ИЛИ ТРИБУНАЛУ	
<ul style="list-style-type: none"> • Имеются ли в законодательстве какие-либо специальные положения, касающиеся уязвимых групп как участников административных разбирательств? (Примечание: в числе прочих лиц, к «уязвимым группам» относятся дети, представители меньшинств, лица с ограниченными возможностями, жертвы насилия на гендерной почве, родители-одиночки и неимущие, особенно неимущие женщины). 	
<ul style="list-style-type: none"> • Имеют ли право на бесплатные услуги устного и письменного перевода частные лица, которые не говорят на языке судебного разбирательства или не понимают его? 	

<ul style="list-style-type: none"> • Имеются ли в законодательстве специальные положения о языковых правах представителей национальных меньшинств – например, о праве проводить административное разбирательство на их языке? 	
2.4 ПРАВОВОЕ СОДЕЙСТВИЕ И ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ	
<ul style="list-style-type: none"> • Применима ли в административных разбирательствах программа предоставления бесплатной правовой помощи? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Если да, то какие виды правовой помощи или содействия предусматривает эта программа в административных делах? 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Снижение или отказ от взимания судебных издержек 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Бесплатные юридические консультации или содействие 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Бесплатное представительство в суде государственным (или оплачиваемым государством) адвокатом 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Другое (пожалуйста, опишите) 	
<ul style="list-style-type: none"> • По каким критериям определяется право на получение бесплатной правовой помощи в административных делах? Достаточно ли четко сформулированы эти критерии? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Как эти критерии сказываются на возможности доступа различных лиц к бесплатной правовой помощи? Оказываются ли мужчины и женщины в равном положении в результате применения этих критериев? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Каков порядок принятия решения о соответствии или несоответствии данного частного лица критериям получения бесплатной правовой помощи в административных делах? Кто принимает решение о предоставлении или отказе в предоставлении бесплатной правовой помощи частным лицам? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Предусмотрено ли для заинтересованных частных лиц, несогласных с таким решением, эффективное средство правовой защиты? 	
3. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА	
3.1 УСТНОЕ СЛУШАНИЕ	
<ul style="list-style-type: none"> • Гарантирует ли закон право частных лиц на 	

устное слушание в административном суде?	
<ul style="list-style-type: none"> Оговаривает ли закон основания, на которых административный суд может отказаться от проведения устных слушаний и провести разбирательство в письменной форме? Каковы эти основания? 	
<ul style="list-style-type: none"> Предписывает ли закон судам принимать отдельное решение о письменном рассмотрении дела? Требуется ли закон, чтобы такие решения были в достаточной степени аргументированы? 	
<ul style="list-style-type: none"> Предусматривает ли закон право на регрессные требования в отношении решений об отказе от устного слушания? 	
3.2 РАВЕНСТВО СОСТЯЗАТЕЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ	
<ul style="list-style-type: none"> Требуется ли закон обязательного рассмотрения всех ходатайств от всех участников разбирательства? 	
<ul style="list-style-type: none"> Каковы официальные полномочия суда относительно: <ul style="list-style-type: none"> установления фактов по административному делу? 	
<ul style="list-style-type: none"> предъявления административному органу требования о раскрытии конкретной информации? 	
<ul style="list-style-type: none"> предъявления административному органу требования о раскрытии такой информации всем сторонам? 	
<ul style="list-style-type: none"> Каковы юридические последствия для административного органа за неисполнение решения суда по существу дела? 	
3.3 ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ	
<ul style="list-style-type: none"> Предусматривает ли закон обеспечительные меры в административном производстве? Если да, то какие? 	
<ul style="list-style-type: none"> Имеют ли частные лица право вносить в суд ходатайства о применении обеспечительных мер? 	
<ul style="list-style-type: none"> Каковы правовые основания для требования о применении обеспечительных мер? 	
<ul style="list-style-type: none"> Каковы этапы и процедуры внесения ходатайств о применении обеспечительных мер? 	
<ul style="list-style-type: none"> Каковы сроки исковой давности, предусмотренные законом для внесения ходатайства о принятии какой-либо обеспечительной меры? 	
<ul style="list-style-type: none"> На каких основаниях суд может признать обоснованным ходатайство о принятии 	

обеспечительных мер?	
<ul style="list-style-type: none"> • Принимает ли суд отдельные решения по удовлетворению и отклонению ходатайства о принятии обеспечительных мер? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Подлежат ли такие решения обжалованию в вышестоящей инстанции? 	
4. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ ПО ДЕЛУ	
4.1 РАЗБИРАТЕЛЬСТВО В РАЗУМНЫЕ СРОКИ	
<ul style="list-style-type: none"> • С какого события начинается отсчет времени разбирательства в административном суде? <ul style="list-style-type: none"> ○ Подача иска в административный суд; ○ Начало предварительной внутренней проверки административным органом – если ее итоговое решение впоследствии обжалуется в административном суде; ○ Другое (пожалуйста, уточните). 	
<ul style="list-style-type: none"> • Каким событием заканчивается отсчет времени разбирательства в административном суде? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Предусматривает ли закон какую-либо систему установления приоритетности дел, рассматриваемых административными судами (дела, касающиеся социального обеспечения, несовершеннолетних, предоставления срочной защиты в делах о домашнем насилии и т. д.)? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Имеется ли предписание относительно длительности каких-либо конкретных видов административных разбирательств? 	
4.2 ПУБЛИЧНОЕ И ОБОСНОВАННОЕ СУДЕБНОЕ РЕШЕНИЕ	
а. Публичное оглашение судебного решения	
<ul style="list-style-type: none"> • Предусматривает ли закон обязательное публичное оглашение решений административных судов? 	
<ul style="list-style-type: none"> • Предписан ли какой-либо конкретный способ предоставления судебных решений и досье по административным делам сторонам данного дела и/или общественности (через канцелярию суда, через Интернет, другое)? 	
б. Обоснованное судебное решение	
<ul style="list-style-type: none"> • Требуется ли закон, чтобы административный суд обосновывал принимаемые решения? Предусматривает ли закон и более детальные требования, т. е. чтобы обоснование суда ссылалось на основные аргументы сторон, представленные в ходе разбирательства, и т. д.? 	
4.3 ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ	
<ul style="list-style-type: none"> • Какой государственный орган уполномочен обеспечивать исполнение решений 	

административного суда?	
○ Суд;	
○ Исполнительная власть (например, Министерство юстиции);	
○ Независимая государственная служба исполнения судебных решений;	
○ Частные профессиональные службы исполнения судебных решений.	
• Каковы сроки исковой давности для исполнения решений административных судов? Каковы последствия превышения этих сроков?	
• Было ли решение суда исполнено эффективным образом? Если нет, то имела ли место отсрочка или прекращение исполнения органом, отвечающим за исполнение судебных решений?	
• Каковы последствия несоблюдения окончательного решения административного суда органом, отвечающим за исполнение судебных решений?	
○ Уголовная ответственность;	
○ Дисциплинарные меры (штраф, понижение по службе, снижение зарплаты и т. д.);	
○ Выплата компенсации частным лицам, в интересах которых исполнялось решение суда;	
○ Другое (пожалуйста, уточните).	
5. ДРУГИЕ ЗАМЕЧАНИЯ	

Примерная анкета для наблюдателей в зале суда

ПРИМЕЧАНИЕ: До начала мониторинга любой системы правосудия данную анкету необходимо адаптировать с учетом национального законодательства конкретной страны. Анкета предназначена главным образом для мониторинга разбирательств в судах первой инстанции.

Наблюдатель (фамилия, имя)	
Идентификационная карточка/номер наблюдателя	
Дата проведения наблюдений	(день/месяц/год)
Начало наблюдения (время)	
Окончание наблюдения (время)	
1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ДЕЛЕ	
Номер досье и название дела	

Суть рассматриваемого дела (предмет иска и исковое заявление)	
Название и местонахождение суда	
Уровень судебной инстанции (предварительное слушание, суд первой инстанции, суд второй инстанции или апелляционный суд; рассмотрение жалобы, принятие обеспечительных мер или наложение запрета)	
Число судей и их половая принадлежность (если применимо) (Примечание: этот вопрос задается для выяснения факта наличия гендерного баланса)	
Имя и ранг председательствующего судьи	
Имена и ранг других членов суда (если применимо)	1. 2.
Имя секретаря на данной сессии суда:	
Имя и пол истца (физического лица): (Примечание: этот вопрос задается с целью выявления гендерного соотношения лиц, получающих доступ к административному правосудию).	
Имя и пол ответчика (юридического лица или органа): (Примечание: этот вопрос задается с целью выявления гендерного соотношения лиц, получающих доступ к административному правосудию).	
Представитель истца	Адвокат Уполномоченный представитель
Представитель ответчика	Адвокат Уполномоченный представитель
Представитель юридического лица (руководитель отдела, юридический представитель):	
Имена и статус третьих лиц, связанных с данным разбирательством (организации, представители и т. д.)	
Информация по истории судебного производства в рамках данного дела:	(день/месяц/год)
(Укажите даты всех судебных разбирательств, связанных с данным делом; все иски, если данное дело приостанавливалось, а также дату судебного заседания, на котором было вынесено окончательное решение)	(день/месяц/год)
	(день/месяц/год)

Отметьте мероприятия, на которых проводилось наблюдение, и дайте ссылки на предыдущие отчеты, связанные с наблюдением за данным делом.	(день/месяц/год)
1.1 Беспристрастность и независимость суда	
Разъяснил ли председательствующий судья суть спора в целом?	
Присутствовал(и) ли судья (судьи) в зале суда все время в ходе разбирательства? Внимательно ли следил(и) судья (судьи) за ходом разбирательства? Укажите подробно все случаи, когда судья отвлекался от судебного процесса – например, разговаривал по телефону и т.п.	
Обеспечивал ли судья порядок и соблюдение правил приличия в зале суда? Выражал ли судья свое отношение к поведению сторон, которое составляло нарушение процессуальных норм? Пожалуйста, опишите подробно все замеченные случаи нарушений.	
Имели ли место случаи, когда судья допускал формулировки или действия, унижающие права женщин, или принимал решения на основе гендерных стереотипов или предвзятого мнения о гендерных ролях и сферах ответственности? Пожалуйста, опишите подробно все замеченные случаи нарушений.	
Объявлял ли суд перерыв заседания на обсуждение? Пожалуйста, опишите подробно все замеченные случаи нарушений.	
Наблюдали ли вы какой-либо факт, поставивший непристрастность судьи под сомнение (например, неправомерные отношения с одной из сторон до или после заседания суда, личные связи, приглашение истца или ответчика в кабинет судьи и т. д.). Пожалуйста, опишите подробно все замеченные случаи нарушений.	
1.2 Открытое слушание	
Вместимость зала суда	
Имели ли место какие-либо помехи для входа в здание или зал суда? Если да, приведите, пожалуйста, подробности.	
Проводилось ли слушание в обычном зале суда? Если нет, то где (например, в кабинете судьи и т. д.)?	
Было ли это разбирательство открытым для публики? Если нет, то какая причина для проведения закрытого разбирательства была названа (например, защита неприкосновенности личной или семейной жизни, интересы общества, интересы национальной безопасности и т. д.)? Предусмотрены ли эти основания законом?	
Был ли кто-либо не допущен в зал суда? Предусмотрено ли это ограничение законом, и были ли названы соответствующие основания?	
2. ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛА	
2.1 Разумный срок для возбуждения разбирательства	
Огласил ли судья информацию о продолжительности административной процедуры в государственной администрации? Если да, пожалуйста, укажите,	

<p>сколько времени прошло до возбуждения административного разбирательства в данном суде.</p>	
<p>2.2 Доступ к суду или трибуналу</p>	
<p>Была ли информация о рассмотрении данного дела обнародована заранее? Если нет, то как и где вы получили список дел (например, у секретаря суда, в юридической фирме и т. д.)?</p>	
<p>Была ли обеспечен лицам с ограниченными возможностями доступ в зал суда?</p>	
<p>Направлялось ли уведомление суда лицам, не явившимся в зал суда без уважительной причины? Наложил ли суд какое-либо взыскание на этих людей? Если да, то расскажите, пожалуйста, подробно об участнике, которому было направлено уведомление суда или назначен штраф; укажите размер штрафа и дату уведомления или наложения штрафа.</p>	
<p>Если истец (иностранец, представитель национального меньшинства, лицо с проблемами слуха и/или зрения) не говорил на языке судебного разбирательства или не понимал его, был ли ему предоставлен устный переводчик? Пожалуйста, опишите.</p>	
<p>Обсуждалась ли допустимость данного дела к рассмотрению (время, предмет, юрисдикция и т. д.)? Пожалуйста, опишите.</p>	
<p>Огласил ли судья состав суда, а также имена секретаря заседания суда, экспертов и переводчика?</p>	
<p>Разъяснил ли судья сторонам их права и обязанности? Если да, изложите, пожалуйста, названные права подробно.</p>	
<p>Получил ли судья досье административного органа? Запрашивал ли судья это досье?</p>	
<p>Разъяснил ли судья, в каком состоянии находится данный иск с точки зрения состоявшихся ранее слушаний и сбора доказательств?</p>	
<p>Говорил ли судья о каких-либо подготовительных процедурах (сроки, показания экспертов, сбор документов и (или) определение свидетелей)?</p>	
<p>Присутствовал ли секретарь заседания в зале в течение всей сессии суда? Вел ли он протокол слушания? Укажите, вел ли он записи последовательно; если нет, то укажите, когда он вел записи и как долго. Давали ли участники административного процесса секретарю указания занести какую-либо информацию в протокол? Имели ли место какие-либо иные факты, ставящие под сомнение точность протокола судебного заседания?</p>	

Заявляла ли какая-либо сторона возражения против состава суда, секретаря суда, экспертов и переводчика (если имели место разногласия, опишите их подробно)?	
2.3 Правовая помощь и правовое содействие	
Были ли стороны представлены адвокатами?	
Разъяснил ли судья сторонам их права в отношении правовой помощи? Просила ли какая-либо сторона предоставить ей оплачиваемого или назначенного государством адвоката? Назначил ли судья такого адвоката?	
Как вы оцениваете работу адвоката/представителя истца? Был ли этот адвокат/представитель готов к данному делу? Был ли этот адвокат/представитель хорошо знаком с материалами дела? Сколько ходатайств этот адвокат/представитель заявил суду? Сколько возражений он выдвинул?	
3. РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА	
3.1 Устное слушание	
Проводилась ли какая-либо часть разбирательства в письменной форме? Были ли оглашены основания для этого? Если да, то укажите эти основания. Перечислите соответствующие документы, представленные в рамках письменной процедуры, которые следует получить программе мониторинга.	
3.2 Равенство состязательных возможностей	
Присутствовали ли на слушании обе стороны? Если нет, укажите названные причины отсутствия.	
Вносились ли изменения в общую информацию по иску или предмет иска? Менялся ли объем притязаний в большую или меньшую сторону? По какой причине? Приведите подробные объяснения.	
Обеспечил ли судья равные возможности обеим сторонам при представлении ими своих фактов и точек зрения? Демонстрировал ли судья пристрастное отношение к одной из сторон? Отдавалось ли предпочтение одной из сторон? Опишите подробно все замеченные нарушения. (Примечание: к признакам гендерной дискриминации в ходе судебного разбирательства можно отнести уничижительные для женщин формулировки в речи судьи или решения, принимаемые им на основе гендерных стереотипов).	
Расследовал ли судья фактические обстоятельства дела, и разъяснил ли он сторонам порядок изучения доказательств в ходе судебных разбирательств? В каком порядке производился допрос сторон, свидетелей и экспертов?	

Предоставлял ли судья слово участникам процесса для заявления и/или обоснования ходатайств?	
Имели ли участники возможность ознакомиться с материалами дела, а также с документами, представленными в суд в связи с данным разбирательством?	
Запрашивал ли судья дополнительные документы у сторон?	
Задавал ли судья участникам процесса вопрос о том, имеются ли у них какие-либо новые доказательства, свидетели или ходатайства, которые следует рассмотреть дополнительно? Если заявлялись ходатайства, то сколько ходатайств было принято и сколько отклонено? Если какие-либо ходатайства были отклонены, укажите их содержание и основания для их отклонения.	
Просил ли председательствующий судья участников разбирательства предоставить имеющуюся у них информацию о фактах, касающихся определенных событий или доказательств? Дайте подробное описание. Назначал ли судья какой-либо крайний срок для выполнения этого требования?	
Проводился ли допрос свидетелей на данном судебном заседании? Если да, то допрашивались ли они так, чтобы их не могли слышать свидетели, которым предстояло давать показания вслед за ними?	
3.3 Обеспечительные меры	
Было ли заявлено ходатайство о принятии обеспечительных мер/судебного запрета? Если да, то на какой стадии разбирательства? Это ходатайство было принято или отклонено?	
4. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ ПО ДЕЛУ	
4.1 Судебное разбирательство в разумные сроки	
Сколько времени заняло совещание суда? В случае чрезмерной длительности разбирательства, укажите причины такой задержки (сложность дела, действия административного органа, действия одной из сторон, действия суда или судьи, другие причины). Каковы последствия этой задержки для частного заявителя?	
Если суд не принял решения по итогам данного слушания, была ли назначена дата следующего слушания?	
4.2 Публичное и обоснованное судебное решение	
Было ли решение суда оглашено публично? Если да, то в полном или в сокращенном виде? Если решение публично не оглашалось или оглашалось в сокращенном варианте, то по каким причинам? Если оно было оглашено в сокращенном варианте, то какие части решения были оглашены? Если судья	

огласил лишь итоговую часть решения, то был ли его текст впоследствии обнародован в полном объеме? Каким образом он был обнародован (в базе данных, на веб-сайте, иным способом)?	
Была ли назначена дата публикации данного решения?	
Указал ли суд в своем решении основания для его принятия? Были ли в этом решении упомянуты все претензии истца, или лишь их часть? Какие претензии не вошли в решение?	
4.3 Исполнение судебных решений	
Чем завершилось данное судебное разбирательство (стороны согласились с окончательным решением; было принято решение о проведении нового разбирательства; было принято разрешение о рассмотрении дополнительных доказательств; было достигнуто мировое оглашение; иск был отозван)?	
Обсуждались ли на слушании финансовые затраты, связанные с данным разбирательством? Обсуждались ли судебные издержки? Были ли они отмечены в решении суда?	
Были ли указаны в заключительной части судебного решения расходы на судопроизводство, а также правила и сроки использования средств судебной защиты против данного судебного решения?	
Краткое изложение судебного решения:	
5. ДРУГИЕ ЗАМЕЧАНИЯ	

Приложение II. Практические примеры мониторинга административного правосудия

Представленное в настоящем издании практическое руководство в значительной степени основано на опыте четырех программ мониторинга административных разбирательств, осуществленных НПО и Бюро ОБСЕ в Баку, а также Миссией ОБСЕ в Косово.

Проект по мониторингу разбирательств в административных судах Армении (2009-2010)

Этот проект более полутора лет осуществлялся неправительственной организацией «Защита прав без границ» (Protection of Rights Without Borders). Он включал три стадии: (а) подготовительную, (б) стадию мониторинга, (в) стадию подготовки и публикации отчета.

На предварительной стадии основной персонал проекта (координатор, помощник по административным вопросам и эксперт по правовым вопросам) изучали законодательство страны, готовили анкеты, а также занимались подбором и обучением наблюдателей. На стадии мониторинга сотрудники проекта осуществляли непосредственное наблюдение за процессами и занимались сбором данных. На заключительной стадии эксперт по правовым вопросам и координатор проанализировали собранные данные и подготовили итоговый отчет к публикации.

В основные обязанности координатора проекта входило ежедневное руководство работой наблюдателей в суде и сбор данных. В проекте участвовали 17 наблюдателей (набранные на основе открытого конкурса), которые работали полный рабочий день и были направлены во все регионы страны. Все наблюдатели прошли обучение методам наблюдения за судебными процессами, вопросам законодательства об административном судопроизводстве и соответствующих международных стандартов справедливого судебного разбирательства, работе с анкетами и правилам этики.

Административный суд еженедельно предоставлял информацию о графике рассмотрения дел, и координатор проекта ежедневно составлял список запланированных судебных разбирательств. Наблюдатели получали информацию о деталях процессов, за которыми им предстояло наблюдать. За каждым делом был закреплен один наблюдатель, который отслеживал весь судебный процесс до оглашения окончательного решения. Проводился также сбор информации из дополнительных источников – опросов, официальных документов, полученных от участников процессов, а также копий судебных актов. Были подготовлены отдельные анкеты для опроса судей, должностных лиц и частных лиц. Было проведено 30 интервью с заинтересованными лицами, и их результаты тоже были использованы при подготовке итогового отчета. Полученные в ходе мониторинга частные данные использовались с должной осторожностью во избежание нарушения неприкосновенности частной жизни соответствующих лиц.

Авторами итогового отчета стали опытные юристы, специалисты в области административного права. Все полученные в ходе мониторинга персональные данные подвергались редактированию в целях обеспечения анонимности. В итоговый отчет о мониторинге судебных процессов ¹⁹⁰ вошел ряд подробных рекомендаций относительно совершенствования

¹⁹⁰ Final Report Monitoring Administrative Courts in Armenia, Protection of Rights without Borders [Итоговый отчет мониторинга административных судов в Армении – организация «Защита прав без границ»], pages 122-139 (опубликовано на армянском языке, с кратким изложением основных выводов на английском языке на указанных страницах). Более подробную информацию о мониторинге судебных процессов, организованном НПО «Защита прав без границ», см. по адресу: <http://www.prwb.am/en>.

административного законодательства и судебной практики. После выхода итогового отчета был проведен ряд семинаров по итогам мониторинга с участием председателя и судей Административного суда Армении, представителей Министерства юстиции и других должностных лиц и заинтересованных сторон. В 2011г. некоторые из основных рекомендаций итогового отчета вошли в проект закона о внесении поправок в Административно-процессуальный кодекс.

Мониторинг административного правосудия, организованный Миссией ОБСЕ в Косово (с 2006 г.)

Отдел мониторинга систем правосудия в составе Департамента по правам человека и делам общин Миссии ОБСЕ в Косово осуществляет мониторинг административных разбирательств с 2006 г. Первоначальной целью мониторинга был анализ системы административного правосудия и предоставление его государственным органам и общественности.

Первичная оценка, проведенная Отделом, выявила озабоченность относительно соблюдения права на справедливое судебное разбирательство и действенное участие сторон. Помимо этого, нечеткость различных законов об административной процедуре создавала путаницу в вопросе о том, к компетенции каких органов относится рассмотрение жалоб на муниципальном и районном уровнях, прежде чем спор дойдет до уровня Верховного суда.

С самого начала в этом проекте участвовала группа из шести человек: два наблюдателя в суде (местный и международный наблюдатель), координатор, два аналитика по правовым вопросам и руководитель Отдела. Руководитель принимал отчеты, подготовленные внешним экспертом-консультантом. Аналитики изучали материалы, собранные из досье по делам (письменная процедура Верховного суда¹⁹¹), а также внутренние обновляемые отчеты наблюдателей в суде по каждому делу.

Отчет о системе административного правосудия в Косово был опубликован в апреле 2007 г.¹⁹² С этого момента мониторинг административного правосудия является неотъемлемой частью деятельности Миссии ОБСЕ в Косово по мониторингу судебных процессов. Регулярные отчеты по мониторингу также включают последние новости в сфере административного правосудия, в том числе информацию о делах по трудовым и имущественным спорам и спорам об опеке над детьми. В 2010 г. Миссия опубликовала «Доклад о судопроизводстве по вопросам усыновления детей в Косово», в котором были выявлены недостатки в области административного производства и отмечено, что судебные решения в делах об усыновлении не всегда принимают суды, что противоречит указаниям закона¹⁹³.

Мониторинг административных дел, организованный Transparency International Georgia (с мая 2011 г.)

¹⁹¹ До 2013 г. одна палата Верховного суда Косово в составе двух национальных судей рассматривала апелляции по административным актам в административных спорах. Новый «Закон о судах», вступивший в силу с 1 января 2013 г., в значительной степени реформировал судебную систему и, в том числе, ввел двухуровневую схему принятия решений в административных делах. На Административный отдел Суда первой инстанции Приштины возлагаются полномочия по рассмотрению административных дел на всей территории Косово, а Административный отдел Апелляционного суда выступает в качестве второй инстанции административного разбирательства.

¹⁹² Report on the Administrative Justice System in Kosovo [Отчет о системе административного правосудия в Косово], OSCE Mission in Kosovo, April 2007. URL: <http://www.osce.org/kosovo/24637>.

¹⁹³ Child Adoption Procedure in Kosovo [Доклад о судопроизводстве по вопросам усыновления детей в Косово], OSCE Mission in Kosovo, August 2010. URL: <http://www.osce.org/kosovo/71205>.

Проект Центра антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Georgia по мониторингу административных судов стартовал в мае 2011 г. На подготовительном этапе международный эксперт по мониторингу судебных процессов и сотрудники TI (старший юрист, координатор и адвокат, работающий в судах первой инстанции), провели оценку законодательства, регулирующего административное правосудие, разработали методику мониторинга судебных процессов и подготовили список контрольных вопросов.

Помимо этого, была создана электронная база данных, которая упростила процесс сбора и обработки информации, а также получения соответствующих статистических данных. В Интернете была опубликована анкета, полностью совпадающая с перечнем контрольных вопросов, что значительно упростило управление собранной информацией. После завершения подготовительной работы, в период с октября 2011 г. по февраль 2012 г. семь наблюдателей-добровольцев (студенты выпускных курсов юридических учебных заведений) провели мониторинг судебных процессов в судах Тбилиси и Батуми. Первый «Отчет о мониторинге судов» был опубликован в июне 2012 г.

Наблюдение в суде начиналось с открытия основных слушаний и продолжалось до вынесения окончательного приговора. Дела для наблюдения выбирались из официального расписания судов, публикуемого на веб-сайтах городских судов Тбилиси и Батуми, из других официальных расписаний, а также при помощи контактов с помощниками судей, судебными исполнителями и административным персоналом судов. В центре внимания проекта по мониторингу находились дела об имущественных спорах. Если в графике таких слушаний не было, наблюдатели посещали другие разбирательства в произвольном порядке.

Второй отчетный период данного проекта длился с июня по октябрь 2012 г. Учитывая опыт первого этапа, в методику были внесены некоторые изменения, и несколько вопросов были добавлены в контрольный список. География мониторинга была расширена: теперь он проводится также в судах Гори и Телави. Второй «Отчет о мониторинге судов» был опубликован в апреле 2013 г.¹⁹⁴

Мониторинг правосудия, организованный Бюро ОБСЕ в Баку (с 2003 г.)

Бюро ОБСЕ в Баку занимается мониторингом судов с 2003 г. и за это время выпустило пять отчетов, в основном по мониторингу уголовных процессов¹⁹⁵. Отчеты включают оценку соблюдения судами стандартов справедливого судебного разбирательства и рекомендации по устранению недостатков.

В 2010 г. Бюро, по согласованию с Министерством юстиции, учредило рабочую группу по мониторингу судебных процессов, которая является площадкой для обсуждения выводов и рекомендаций, содержащихся в отчетах программ по мониторингу. В рабочую группу входят представители Министерства юстиции, Судебно-правового совета, Генеральной прокуратуры, Коллегии адвокатов, ОБСЕ, а также один из руководителей судебных органов.

Бюро проводило обучение наблюдателей методике мониторинга, а также методам заполнения анкет, позволяющим собирать необходимые фактические данные и

¹⁹⁴ Более подробную информацию о проекте мониторинга Transparency International Georgia см. по адресу: <http://transparency.ge/en>.

¹⁹⁵ Бюро ОБСЕ в Баку опубликовало отчеты о мониторинге судебных процессов за следующие периоды: 2003-2004, 2006-2007, 2009, 2010 и 2011 гг. (<http://www.osce.org/baku/43379>).

одновременно отслеживать все, что происходит в суде¹⁹⁶. Анализ данных, полученных из анкет данных, проводился с учетом внутреннего законодательства и международных стандартов справедливого судебного разбирательства. Промежуточные и итоговые отчеты о мониторинге судебных процессов составлялись в ходе консультаций с рабочей группой по мониторингу.

В 2012 г. Бюро начало пилотный проект по мониторингу административного правосудия в связи с учреждением новых административно-экономических судов, приступивших к работе в январе 2011 г.¹⁹⁷ В апреле-ноябре 2012 г. был проведен мониторинг 68 административных дел в судах первой инстанции¹⁹⁸ и в Апелляционном суде Баку. В сотрудничестве с БДИБЧ и Академией им. Фольке Бернадота Бюро организовало дополнительное специализированное обучение наблюдателей за судебными процессами и сотрудников ОБСЕ методике мониторинга административного правосудия. В планах – издание отдельного тематического отчета о пилотной программе по мониторингу административных процессов, в котором будут представлены недостатки в работе административных судов и предложены рекомендации по их устранению.

¹⁹⁶ Все анкеты разработало Бюро ОБСЕ в Баку, включая специальную анкету для мониторинга административного правосудия с учетом национального законодательства и международных норм справедливого суда в административных разбирательствах, как указывалось в более ранней версии настоящего «Руководства по мониторингу административного правосудия».

¹⁹⁷ Административно-экономические суды учреждены в городах Гянджа, Сумгаит, Шеки, Ширван, в Нахичеванской Автономной Республике и в Баку.

¹⁹⁸ С апреля по ноябрь 2012 г. пять наблюдателей проводили мониторинг разбирательств в административно-экономических судах №1 и №2 Баку, а также в Сумгаите. С июля по ноябрь 2012 г. еще три наблюдателя работали в судах Гянджи, Шеки и Ширвана.

Приложение III. Международные и региональные нормы и стандарты

Международные и региональные договоры по правам человека

African Charter on Human and Peoples' Rights (African Charter) [Африканская хартия прав человека и народов (Африканская хартия)], принята 17 июня 1981 г., вступила в силу 21 октября 1986 г.

Charter of Fundamental Rights of the European Union [Хартия основных прав Европейского Союза], 2000.

Convention on the Rights of the Child [Конвенция о правах ребенка], принята резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций № 44/25 20 ноября 1989 г., вступила в силу 2 сентября 1990 г.

European Charter for Regional or Minority Languages [Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств], 1992.

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) [Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)], принята 4 июля 1950 г., вступила в силу 3 сентября 1953 г.

European Framework Convention for the Protection of National Minorities [Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств], 1995 г.

Inter-American Convention of Human Rights [Межамериканская конвенция о правах человека], принята 22 ноября 1969 г., вступила в силу в 1978 г.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) [Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)], принят 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г.

Международные нормативно-правовые документы

Организация Объединенных Наций

Basic Principles on the Independence of the Judiciary [Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов], приняты Седьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который проходил в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года; подтверждены резолюциями Генеральной ассамблеи № 40/32 от 29 ноября 1985 г. и № 40/146 от 13 декабря 1985 г.

Basic Principles on the Role of Lawyers [Основные принципы, касающиеся роли юристов], приняты Восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который проходил с 27 августа по 7 сентября 1990 г., U.N. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 118 (1990).

CCPR General Comment No. 18 on non-discrimination [КПЧ, Замечание общего порядка № 18 «Недискриминация»], Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, 33-я сессия, 10 ноября 1989 г.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities [Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам], Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций, 1992 г.

Draft United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems [Проект принципов и руководящих положений Организации Объединенных Наций, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия], Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций, 2012 г.

General Comment No. 31 [80] on 'The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant' [Замечание общего порядка №31 [80] «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта»], Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г.

General Comment No. 32 on 'Article 14: Right to equality before the court and tribunals and the right to a fair trial' [Замечание общего порядка № 32 «Статья 14: Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство»], Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, CCPR/C/GC/32, 23 августа 2007 г.

Guidelines on the role of prosecutors [Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование], приняты Восьмым конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который проходил с 27 августа по 7 сентября 1990 г.

Universal Declaration of Human Rights [Всеобщая декларация прав человека], Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций, 10 декабря 1948 г.

ОБСЕ

Concluding Document of the Vienna Meeting of the CSCE Conference [Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников СБСЕ], Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1989 г.

Document of the Copenhagen Meeting of the Second Conference on the Human Dimension of the CSCE [Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ], Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, 29 июня 1990 г..

Document of the Moscow Meeting of the Third Conference on the Human Dimension of the CSCE [Документ Московского совещания третьей Конференции по человеческому измерению СБСЕ], Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, 3 октября 1991 г.

Ministerial Council Decision No. 7/08 Further Strengthening the Rule of Law in the OSCE Area, [Решение Совета министров № 7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ», MC.DEC/7/08, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 5 декабря 2008 г.

Европейский союз

European Code of Good Administrative Behaviour [Европейский кодекс надлежащего административного поведения], Европейский союз, 2005 г.

Приложение IV. Судебные прецеденты

Европейский суд по правам человека

[A. v UK](#) [А. против Соединенного Королевства], (Application no. 35373/97) Judgment, 17 March 2003.

[Aerts v Belgium](#) [Аэртс против Бельгии] (Application no. 25357/94) Judgment, 30 July 1998.

[Andrejeva v Latvia](#) [Андреева против Латвии] (Application no. 55707/00) Judgment, 18 February 2009.

[B and P v UK](#) [В. и Р. против Соединенного Королевства] (Application nos. 36337/97 and 35974/97) Judgment, 05 September 2001.

[Benham v the UK](#) [Бенхэм против Соединенного Королевства] (Application no. 19380/92) Judgment, 10 June 1996.

[Benkessiouer v. France](#) [Бенкессиуэ против Франции] (Application no. 95/1997/879/1091) Judgment, 24 August 1998.

[Bertuzzi v France](#) [Бертуцци против Франции] (Application no. 36378/97) Judgment, 13 February 2003.

[Boulois v Luxembourg](#) [Булуа против Люксембурга] (Application no.37575/04) Judgment, 14 December 2010.

[Campbell and Fell v. the United Kingdom](#) [Кэмпбелл против Соединенного Королевства] (Application no. 7819/77; 7878/77) Judgment, 28 June 1984.

[D.H. and others v Czech Republic](#) [D.H. и другие против Чешской Республики] (Application no. 57325/00) Judgment, 13 November 2007.

[De Geouffre de la Pradelle v. France](#) [Де Жоффри де ля Прадель против Франции] (Application no. 12964/87) Judgment, 16 December 1992.

[Doorson v the Netherlands](#) [Доорсон против Нидерландов] (Application no. 20524/92) Judgment, 26 March 1996.

[Döry v Sweden](#) [Дёри против Швеции] (Application no. 28394/95) Judgment, 12 November 2002.

[Eisenstecken v Austria](#) [Айзенштекен против Австрии] (Application no. 29477/95) Judgment, 03 October 2000.

[Emine Araz v. Turkey](#) [Эмин Арак против Турции] (Application no. 9907/02) Judgment, 23 December 2008.

[Engel and Others v the Netherlands](#) [Энгель и другие против Нидерландов] (Application nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72) Judgment, 8 June 1976.

[Feldbrugge v The Netherlands](#) [Фельдбрюгге против Нидерландов] (Application no. 8562/79) Judgment, 29 May 1986.

[Ferrazzini v Italy](#) [Фераццини против Италии] (Application no. 44759/98) Judgment, 12 July 2001.

[Francesco Lombardo v. Italy](#) [Франческо Ломбардо против Италии] (Application no. 115 19/85), Judgment, 26 November 1992.

[Fretté v France](#) [Фретте против Франции] (Application no. 36515/97) Judgment, 26 February 2002.

[Garyfallou AEBE v Greece](#) [Гарифаллу против Греции] (Application no. 93/1996/712) Judgment, 24 September 1997.

[Golder v United Kingdom](#) [Голдер против Соединенного Королевства] (Application no. 4451/70) Judgment, 21 February 1975.

[Hasan and Chaush v Bulgaria](#) [Хасан и Чауш против Болгарии] (Application no. 30985/96) Judgment, 26 October 2000.

[Hauschildt v Denmark](#) [Хаушильдт против Дании] (Application no. 10486/83) Judgment, 24 May 1989.

[Hirvisaari v Finland](#) [Хирвисаари против Финляндии] (Application no. 49684/99) Judgment, 27 September 2001.

[Hoogendijk v. The Netherlands](#) [Хоогендик против Нидерландов] (Application no. 56841/00), Judgment, 06 January 2005.

[Hornsby v Greece](#) [Хорнсби против Греции] (Application no. 18357/91) Judgment, 19 March 1997.

[Hummatov v Azerbaijan](#) [Гумматов против Азербайджана] (Applications nos. 9852/03 and 13413/04) Judgment, 29 February 2008.

[Håkansson and Sturesson v Sweden](#) [Хаканссон и Стуренссон против Швеции] (Application no. 11855/85) Judgment, 21 February 1990.

[Jabari v Turkey](#) [Джабари против Турции] (Application no. 40035/98) Judgment, 11 July 2000.

[Jankovic v Croatia](#) [Янкович против Словакии] (Application no. 38478/05) Judgment, 14 September 2009.

[Kart v. Turkey](#) [Карт против Турции] (Application no. 8917/05), Judgment, 03 December 2009.

[Krcmar and Others v the Czech Republic](#) [Крчмар и другие против Чешской Республики] (Application no. 35376/97) Judgment, 3 March 2000.

[Kress v France](#) [Кресс против Франции] (Application no. 39594/98) Judgment, 07 June 2001.

[Kreuz v Poland](#) [Крѐц против Польши] (No 1) (Application no. 28249/95) Judgment, 19 June 2001.

[Kudla v Poland](#) [Кудла против Польши] (Application no. 30210/96), Judgment, 26 October 2000.

[König v Germany](#) [Кениг против Германии] (Application no. 6232/73) Judgment, 28 June 1978.

[Lamanna v Austria](#) [Ламанна против Австрии] (Application no. 28923/95) Judgment, 10 July 2001.

[Lauko v Slovakia](#) [Лауко против Словакии] (4/1998/907/1119) Judgment, 2 September 1998.

[Lobo Machado v Portugal](#) [Лобо Мачадо против Португалии] (Application no. 15764/89), Judgment, 20 February 1996.

[Maouia v France](#) [Маауйя против Франции] (Application no. 39652/98) Judgment 5 October 2000.

[Martinie v France](#) [Мартини против Франции] (Application no. 58675/00) Judgment, 12 April 2006.

[Massa v. Italy](#) [Масса против Италии] (Application no. 23/1992/368/442), Judgment, 24 August 1993.

[McGonnell v UK](#) [Макгоннелл против Соединенного Королевства] (Application no. 28488/95) Judgment, 08 February 2000.

[Meltex LTD and Mesrop Movsesyan v Armenia](#) [Meltex Ltd. и Месроп Мовсесян против Армении] (Application no. 32283/04) Judgment, 17 July 2008.

[Mirilashvili v Russia](#) [Мирилашвили против России] (Application no. 6293/04) Judgment, 05 June 2009.

[Obermeier v. Austria](#) [Обермайер против Австрии] (Application no. 11761/85) Judgment, 28 June 1990.

[Pellegrin v. France](#) [Пеллегрен против Франции] (Application no. 28541/95), Judgment, 08 December 1999.

[Pierre-Bloch v France](#) [Пьер-Блох против Франции] (Application no. 120/1996/732/938) Judgment, 21 October 1997.

[Plazonić v Croatia](#) [Плазонич против Хорватии] (Application no. 26455/04) Judgment, 06 June 2008.

[Riepan v. Austria](#) [Рипан против Австрии] (Application no. 35115/97), Judgment, 14 February 2001.

[Ringeisen v Austria](#) [Рингайзен против Австрии] (Application no. 2614/65) Judgment, 24 July 1970.

[Rolf Gustafson v Sweden](#) [Ролф Густафсон против Швеции] (Application no. 21396/94) Judgment, 1 July 1997.

[Ryakib Biryukov v Russia](#) [Рякиб Бирюков против России] (Application no. 14810/02) Judgment, 17 January 2008.

[Salesi v Italy](#) [Салези против Италии] (Application no. 13023/87) Judgment, 26 February 1993.

[Sara Lind Eggertsdottir v Iceland](#) [Сара Линд Эггертсдоттир против Исландии] (Application no. 31930/04) Judgment, 05 July 2007.

[Schuler-Zraggen v Switzerland](#) [Шулер-Цграгген против Швейцарии] (Application no. 14518/89) Judgment, 24 June 1993.

[Scordino v Italie](#) [Скордино против Италии] (Application no. 36813/97) Judgment, 29 March 2006.

[Steel and Morris v. United Kingdom](#) [Стил и Моррис против Соединенного Королевства] (Application no. 68416/01) Judgment, 15 February 2005.

[Sramek v. Austria](#) [Шрабек против Австрии] (Application no. 8790/79) Judgment, 22 October 1984.

[Tatishvili v. Russia](#) [Татишвили против России] (Application no. 1509/02) Judgment, 22 February 2007.

[Tre Traktorer Aktiebolag v. Sweden](#) [Tre Traktorer Aktiebolag против Швеции] (Application no. 10873/84), Judgment, 07 July 1989.

[Van der Mussele v. Belgium](#) [Ван дер Мусселе против Бельгии] (Application no. 8919/80) Judgment, 23 November 1983.

[Vilho Eskelinen and Others v. Finland](#) [Вильхо Ескелинен и другие против Финляндии] (Application no. 63235/00) Judgment, 19 April 2007.

[Wait and Kennedy v. Germany](#) [Уэйт и Кеннеди против Германии] (Application no. 26083/94), Judgment, 18 February 1999.

[Wettstein v. Switzerland](#) [Ветштайн против Швейцарии] (Application no. 33958/96) Judgment, 21 December 2000.

[Zagorodnikov v. Russia](#) [Загородников против России] (Application no. 66941/01) Judgment, 7 June 2007.

[Ziliberg v. Moldova](#) [Зилиберберг против Молдовы] (Application no. 61821/00) Judgment, 1 February 2005.

Комитет по правам человека ООН

Communication No. 172/1984, [Broeks v. The Netherlands](#) [Брукс против Нидерландов].

Communication No. 441/1990, [Casanovas v. France](#) [Казановас против Франции].

Communication No. 823/1998, [Czernin v. The Czech Republic](#) [Чернин против Чешской Республики].

Communication No. 514/1992, [Fei v. Colombia](#) [Феи против Колумбии].

Communication No. 454/1991, [Garcia Pons v. Spain](#) [Гарсиа Понс против Испании].

Communication No. 1502/2006, [Marinich v. Belarus](#) [Маринич против Беларуси].

Communication No. 203/1986, [Múnoz Hermoza v. Peru](#) [Муньос Эрмоса против Перу].

Communication No. 468/1991, [Oló Bahamonde v. Equatorial Guinea](#) [Оло Бахамонде против Экваториальной Гвинеи].

Communication No. 1015/2001, [Perterer v. Austria](#) [Пертерер против Австрии].

Communication No. 301/1988, [R.M. v. Finland](#) [R.M. против Финляндии].

Communication No. 215/1986, [Van Meurs v. The Netherlands](#) [Ван Мёрс против Нидерландов].

Communication No. 779/1997, [Äärelä and Näkkäläjärvi v. Finland](#) [Анни Эреля и Йоуни Няккяляярви против Финляндии].

Communication No. 846/1999, [Jansen-Gielen v. The Netherlands](#) [Янсен-Гилен против Нидерландов].

Межамериканский суд по правам человека

[Baena-Ricardo et al v. Panama](#) [Баэна-Рикардо и другие против Панамы], Judgment of 2 February 2001.

[Case of Claude-Reyes et al. v. Chile](#) [Клод Рейес и другие против Чили], Judgment of September 19, 2006.

[Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic](#) [Дело «Дети Йин и Босико против Доминиканской Республики»], Judgment of September 8, 2005.

[Exceptions to the Exhaustion of Domestic Remedies](#) [Исключения из требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты], Advisory Opinion OC-11/90, Inter-American Court of Human Rights, 10 August 1990

[Baruch Ivcher Bronstein vs. Peru](#) [Барух Ивчер Бронштейн против Перу], Judgment of February 6, 2001.

Африканская комиссия по правам человека и народов

[Media Rights Agenda v. Nigeria](#) [Media Rights Agenda против Нигерии], 224/98, Judgment, 6 November 2000.

[Purohit and Moore v. The Gambia](#) [Пурохит и Мур против Гамбии], 241/01, Judgment, 29 May 2003.

Приложение V. Рекомендации и резолюции Совета Европы

Opinion No. 3(2008), on the role of prosecution services outside the criminal law field [Заключение Консультативного совета европейских прокуроров «О роли прокуратуры за пределами сферы уголовного права» от 18 декабря 2008 г.].

Resolution (77) 31, on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities [Резолюция о защите частных лиц в связи с действиями административных органов].

Resolution 78 (8), on legal aid and advice [Резолюция о правовой помощи и юридической консультации].

Recommendation No. R (80) 2, concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities [Рекомендация Комитета министров об использовании дискреционных полномочий административными органами].

Recommendation No. R (81) 7, on measures facilitating access to justice [Рекомендация о мерах, содействующих доступу к правосудию].

Recommendation No. R (81) 19, on the access to information held by public authorities [Рекомендация «О доступе к информации, находящейся в распоряжении государственных ведомств»].

Recommendation No.R (84) 15, relating to public liability [Рекомендация о гражданской ответственности].

Recommendation No.R (86) 12, concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts [Рекомендация относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды].

Recommendation No.R (87) 16, on administrative procedures affecting a large number of persons [Рекомендация об административных процедурах, влияющих на значительное количество лиц].

Recommendation No.R (89) 8, on provisional court protection in administrative matters [Рекомендация о предварительной судебной защите по административным делам].

Recommendation No.R (91) 1, on administrative sanctions [Рекомендация об административных санкциях].

Recommendation No.R (97) 7, on local public services and the rights of their users [Рекомендация об услугах местных государственных органов и правах их пользователей].

Recommendation Rec(2001)9, on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties [Рекомендация об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами].

Recommendation Rec(2002)2, on access to official documents [Рекомендация о доступе к официальным документам].

Recommendation Rec(2003)16, on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law [Рекомендация об исполнении административных и судебных решений в области административного права].

Recommendation Rec(2004)20, on judicial review of administrative acts [Рекомендация о судебном пересмотре административных актов].

Recommendation CM/Rec(2007)7, on good administration [Рекомендация о надлежащей администрации].

Recommendation CM/Rec(2010)12, on judges: independence, efficiency and responsibilities [Рекомендация «О судьях: независимость, эффективность и обязанности»].

Recommendation CM/Rec(2012)11, on the role of the public prosecutor outside the criminal justice system [Рекомендация о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия].

Приложение VI. Литература

The Administration and You: A Handbook [Администрация и ты: справочное пособие], Council of Europe, 1996. (готовится переиздание)

Gender Equality and Justice Programming: Equitable Access to Justice for Women [Гендерное равенство и разработка программ в области правосудия: равный доступ к правосудию для женщин], United Nations Development Programme, 2007.

Gender Mainstreaming in Practice: A Toolkit [Практическое руководство по внедрению гендерного подхода], United Nations Development Programme, November 2011.

Galera, ed. Judicial Review: A Comparative Analysis inside the European Legal System [Судебный обзор: сопоставительный анализ в рамках правовой системы Европы], 2010.

Legal Digest of International Fair Trial Rights [Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник], Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2012.

Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead In Peace Building and Development [Верховенство права в деятельности государственной администрации: проблемы и перспективы укрепления мира и развития], Folke Bernadotte Academy, 2008.

Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Monitoring Legal Systems [Инструменты обеспечения верховенства права в постконфликтных государствах: мониторинг правовых систем], Office of the High Commissioner for Human Rights, 2006..

The Scope of Article 6 § 1 of the Convention Under its Civil Head, According to the Case-Law of the European Court of Human Rights [Применение п. 1 ст. 6 Конвенции в ее гражданско-правовом аспекте в свете правоприменительной практики Европейского суда по правам человека], Bureau of the European Committee on Legal Co-Operation, 8 September 2011.

Standing up for your Right(s) in Europe, A comparative Study of Legal Standing (locus standi) before the EU and Member States' Courts [Защита собственных прав в Европе: сопоставительное исследование процессуальной правоспособности в судах ЕС и судах государств-членов], European Parliament, 2012.

Towards Basic Justice Care for Everyone: Challenges and Promising Approaches, Trend Report, Part 1 [К базовому правосудию для каждого: проблемы и перспективные подходы. Доклад о тенденциях, часть 1], Hague Institute for the Internationalisation of Law, 2012.

Training Manual on Human Rights Monitoring [Обучающее руководство по мониторингу соблюдения прав человека], Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001.

Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners [Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков], Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), revised edition 2012.

Trial Observation Manual for Criminal Proceedings: Practitioners Guide No 5 [Руководство по наблюдению за судебными процессами по уголовным делам: руководство для практиков №5], International Commission of Jurists, 22 July 2009.

What is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice [Что такое справедливое судебное разбирательство? Основное руководство по правовым стандартам и практике], Lawyers Committee for Human Rights, March 2000.

АКАДЕМИЯ ИМ. ФОЛЬКЕ БЕРНАДОТА

Академия им. Фольке Бернадота – шведское государственное агентство, деятельность которого посвящена повышению качества и эффективности мер по урегулированию международных конфликтов и кризисов. Особое внимание Академия уделяет миротворческим операциям, в том числе усилиям по укреплению мира. Ее общая цель состоит в содействии прочному миру и прогрессу. Академия выступает в роли платформы для сотрудничества между шведскими агентствами и организациями и их международными партнерами. Основными направлениями ее деятельности являются набор шведского гражданского персонала для участия в международных миротворческих операциях, организация комплексного обучения, тренингов и практических занятий в соответствующих областях; изучение вопросов политики; научные исследования; сотрудничество и координация усилий на национальном и международном уровнях, а также финансирование миротворческих проектов гражданского общества. В 2008 г. Академия опубликовала отчет о своих исследованиях (Rule of Law in Public Administration – Верховенство права в деятельности государственной администрации)¹⁹⁹, в котором обосновывается необходимость развития программ по обеспечению верховенства права в деятельности государственных органов стран, осуществляющих переход к демократии.

БДИПЧ ОБСЕ

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) – специализированный институт ОБСЕ, занимающийся вопросами выборов, прав человека, демократизации, толерантности и недискриминации, т. е. вопросами «человеческого измерения», лежащими в основе комплексной концепции мира и безопасности ОБСЕ. БДИПЧ оказывает помощь государствам-участникам ОБСЕ и другим сторонам в выполнении обязательств в области человеческого измерения. С этой целью Бюро осуществляет наблюдение за выборами, проводит мониторинг соблюдения основных прав человека, занимается продвижением толерантности и недискриминации, а также предоставляет свои экспертные знания, способствует развитию местного потенциала и оказывает практическую поддержку в целях укрепления демократических институтов и верховенства права, гражданского общества и демократического правления. В частности, деятельность БДИПЧ в области укрепления верховенства права включают мониторинг судебных процессов, содействие диалогу о реформировании судебных органов с участием всех субъектов системы правосудия, а также повышение потенциала судей и юристов. Вопросы административного правосудия уже становились объектом внимания Бюро в контексте программ по общему реформированию судебной системы. Проект БДИПЧ 2010 г. «Форум экспертов по уголовному правосудию для Центральной Азии» (Expert Forum on Criminal Justice for Central Asia) включал проведение рабочего семинара по реформированию законодательства в сфере административных правонарушений²⁰⁰. В 2012 г. Форум обсудил проблемы, связанные с криминализацией и декриминализацией административных правонарушений в ходе текущего реформирования уголовного правосудия²⁰¹. По теме независимости судебной системы БДИПЧ в 2010 г. подготовило «Рекомендации киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Северного Кавказа и Центральной Азии» (Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia),

¹⁹⁹ Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development [Верховенство права в деятельности государственной администрации: проблемы и перспективы укрепления и развития], Folke Bernadotte Academy Publications, 2008. URL: <http://folkebernadotteacademy.se/en/Competences/Rule-of-Law-/Publications/>.

²⁰⁰ III Экспертный Форум по уголовному правосудию для Центральной Азии, итоговый отчет: <http://www.osce.org/ru/odhr/81161>.

²⁰¹ Четвертый Экспертный форум по уголовному правосудию для Центральной Азии, итоговый отчет: <http://www.osce.org/ru/odhr/99507>.

которые касаются всех судей и судебной системы в целом, в том числе судей по административным делам²⁰².

²⁰² URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/71179>.