

Страсбург, 23 ноября 2020 года

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
ПРОЦЕДУР ОТБОРА И НАЗНАЧЕНИЯ СУДЕЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
СУДОВ**

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ ПРЕДСТАВИЛИ:

г-н Георгий Папуашвили, эксперт, профессор права, бывший председатель Конституционного суда Грузии, бывший министр юстиции Грузии, бывший член Венецианской комиссии

г-жа Славица БАНИЧ, эксперт, бывший судья Конституционного суда Хорватии, бывший заместитель члена Венецианской комиссии

Софинансируется
Европейским союзом



ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Софинансируется и
реализуется Советом Европы

Настоящий документ подготовлен при финансовой поддержке Европейского союза и Совета Европы. Ответственность за его содержание несет исключительно автор. Мнения, выраженные в настоящем документе, ни в коей мере не могут быть восприняты как отражение официального мнения какой-либо из сторон.

© Совет Европы. Все права защищены. Ограниченная лицензия на использование на территории Европейского союза.

Содержание

Введение	4
Обзор процедур отбора и назначения судей административных судов Украины, Грузии, Латвии, Польши, Румынии и Франции, подготовленный г-ном Георгием Папуашвили	5
I. Различные модели административного правосудия	5
1. Отдельная ветвь	5
Австрия	5
Болгария	6
Литва	7
Польша	8
Испания	10
2. Специализированные административные палаты	10
Грузия.....	10
3. Прочие (комбинированные системы)	11
Эстония	11
Франция	13
Украина.....	16
II. Отбор/назначение административных судей	18
Австрия	18
Болгария.....	18
Эстония	19
Франция	20
Грузия.....	21
Литва	22
Польша	23
Испания.....	24
Украина.....	25
III. Меры по проверке/обеспечению морально-нравственных качеств кандидатов	27
Выводы и рекомендации	28
Сравнительный анализ процедур отбора и назначения судей административных судов Боснии и Герцеговины, Германии, Италии, Сербии, Словении и Хорватии, проведенный г-жой Славицей Банич	29
Хорватия	29
Чешская Республика.....	30
Финляндия	32
Германия	33
Италия	35
Румыния	35
Сербия	37
Словения	39
Заключение	42
Рекомендации	43

Введение

3 августа 2020 года Председатель Высшего судебного совета Казахстана г-н Талгат Донаков обратился к Венецианской комиссии с просьбой представить обзор международной практики отбора и назначения судей административных судов.

Этот запрос был сделан после принятия в июне 2020 года в рамках реформы управления и административного правосудия в Казахстане Административного процедурно-процессуального кодекса.

Венецианская комиссия предложила г-же Славице Банич, бывшему члену Венецианской комиссии от Хорватии, и г-ну Георгию Папуашвили, бывшему члену Венецианской комиссии от Грузии и бывшему председателю Конституционного суда, подготовить такой обзор практики, сложившейся в европейских странах, сосредоточив внимание на таких вопросах, как существующие модели административного правосудия, отбор и назначение судей административных судов и меры, позволяющие проверять и обеспечивать морально-нравственные качества кандидатов. Доклады экспертов включают информацию по следующим странам: Австрия, Болгария, Босния и Герцеговина, Германия, Грузия, Испания, Италия, Литва, Польша, Сербия, Словения, Украина, Франция, Хорватия, Чешская Республика и Эстония.

Данные доклады подготовлены экспертами для Высшего судебного совета Казахстана и будут представлены на международном онлайн-круглом столе "Современные цифровые и кадровые технологии, применяемые при отборе кандидатов в судьи, оценке их работы и карьерном продвижении", организованном в г. Нур-Султане 25 ноября 2020 года.

Обзор процедур отбора и назначения судей административных судов Украины, Грузии, Латвии, Польши, Румынии и Франции, подготовленный г-ном Георгием Папуашвили

I. Различные модели административного правосудия

Три основные модели административного процессуального правосудия в Европе в основном берут начало в Англии, Франции и Германии. В Англии рассмотрение административных дел велось обычными судами, в то время как во Франции эта роль была возложена на специальных государственных чиновников, связанных с исполнительной властью. Немецкая модель судебного контроля является альтернативой французской и английской. В XIX веке немецкие либералы стремились сформировать такие правовые структуры, которые ограничивали бы государственную власть монархов германских государств¹.

В настоящем докладе обсуждаются различные модели административных судов. В некоторых странах административные суды действуют как отдельная ветвь судебной власти, где собрание административных судей выполняет специальные функции, как это происходит в Польше и Австрии, или, как в некоторых других странах, функции, связанные с отбором судей. В некоторых странах, например в Грузии, административные суды действуют как палаты или коллегии в судах общей юрисдикции. Существуют также комбинированные системы, где административные суды отделены от общей судебной системы только на некоторых уровнях юрисдикции, например, в Эстонии, где выделенные в отдельную категорию административные суды рассматривают дела в первой инстанции, а обычные суды выступают в качестве апелляционной инстанции.

1. Отдельная ветвь

Австрия

Еще одним примером может служить Австрия, где федеральная и земельная административная юрисдикция контролируется административными судами. Решения или прямое осуществление административных контрольно-распорядительных функций, равно как и непринятие решения могут быть оспорены в одном из одиннадцати административных судов. Исключение составляет двухступенчатая процедура обжалования внутри администрации; такая процедура до сих пор используется для решения некоторых вопросов, относящихся к ведению муниципальных органов, например, порядок проведения строительных работ. В зависимости от того, какая инстанция (федеральная или земельная) обеспечивает исполнение закона, компетенция

¹ Administrative Courts - Sofia Amaral-Garcia Center for Law & Economics, ETH Zurich, Zurich, Switzerland

принадлежит либо федеральным судам, либо земельным. Все административные суды равны и не могут отменять решения других административных судов. Окончательное решение административных судов может быть оспорено в Верховном административном суде. Однако на рассмотрение Верховного административного суда выносятся только правовые вопросы, имеющие принципиальное значение.

Общее собрание судей (пленум), которое также существует в административных судах Болгарии, не только участвует в процедуре отбора членов суда, но и выступает в качестве дисциплинарного суда.

I РАЗДЕЛ, § 7, (2) Закон об административных судах

В отношении дисциплинарного разбирательства действий членов Административного суда и их недобровольного выхода в отставку применяются положения, обычно применимые к судьям. В качестве Дисциплинарного суда выступает общее собрание судей...

Создание 1 января 2014 года административных судов первой инстанции (девять в федеральных землях, один федеральный административный суд, один федеральный финансовый суд) позволило сформировать двухуровневую административную юрисдикцию².

Болгария

В качестве еще одной страны, где административные суды являются отдельной ветвью судебной системы, можно назвать Болгарию. Административные дела в Болгарии рассматриваются административными судами. Система административного правосудия включает 28 окружных административных судов и Верховный административный суд. Административные суды обладают юрисдикцией рассматривать все действия, касающиеся:

- принятия, изменения, отмены или аннулирования административных актов;
- аннулирования договоров, заключенных в соответствии с Административно-процессуальным кодексом;
- обжалования необоснованных действий или бездействия административных органов;
- обжалования неправомерного правоприменения;
- возмещение ущерба, причиненного в результате принятия незаконного акта, действий или бездействия административных органов и должностных лиц;
- возмещения ущерба, причиненного в результате правоприменения;
- отмены, признания недействительными или отмены решений административных судов;

² <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/geschichte/index.html>

- оспаривания подлинности административных актов, предусмотренных Административно-процессуальным кодексом.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 10 Закона о судебной власти³ судопроизводство по административным делам осуществляется в двух инстанциях, т.е. в первой и кассационной. В статье 61 говорится, что в судебную систему Республики Болгария входят районные, окружные, административные, военные, апелляционные суды, специализированный уголовный суд, специализированный апелляционный уголовный суд, Верховный кассационный суд и Верховный административный суд. В соответствии с законом административный суд обладает юрисдикцией суда первой инстанции по всем административным делам, за исключением тех, которые по закону подсудны Верховному административному суду.

Важно отметить, что наряду с Высшим судебным советом административные суды в той или иной степени являются саморегулирующимися. Согласно закону, в Административном суде действует общее собрание, в состав которого входят все судьи. Общее собрание:

- ежегодно утверждает состав подразделений;
- в конце каждого трехлетнего периода обсуждает вопрос о распределении судей по подразделениям, если таковые созданы, и вносит соответствующее предложение председателю административного суда;
- анализирует и обобщает судебную практику административного суда;
- дает заключения Высшему административному суду по ходатайствам о вынесении решений о толковании и постановлений о толковании;
- принимает решения в других случаях, предусмотренных законом.

Кроме того, председатель может в определенной степени принимать участие в прикомандировании судей. Так, в статье 94 говорится, что в тех случаях, когда должность судьи в административном суде является вакантной или когда судья не может исполнять свои обязанности и не может быть заменен другим судьей того же суда, председатель Верховного административного суда может откомандировать вместо него судью из другого административного суда.

Литва

Статья 12.4 Закона Литвы о судах⁴ гласит, что Высший административный суд Литвы и окружные административные суды являются специализированными судами, рассматривающими дела по спорам, возникающим из административно-правовых

³ http://www.vss.justice.bg/en/root/f/upload/5/judiciary_system_act.pdf

⁴ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/303dc9d23f5311e68f278e2f1841c088?jfwid=4t02bv0za>

отношений. Окружные административные суды являются судами первой инстанции по административным делам, которые в соответствии с законом включены в их юрисдикцию.

Окружной административный суд – это специализированный суд, созданный для рассмотрения жалоб (ходатайств) в отношении административных актов и действий или бездействия (невыполнения обязанностей) государственных и внутренних административных органов. Областные административные суды рассматривают споры в области государственного управления, решают вопросы, связанные с правомерностью нормативных административных актов, рассматривают налоговые споры и т.д. Отдельные правовые акты или действия, совершенные уполномоченными на то законом органами государственного управления, могут быть оспорены до обращения в административный суд, т.е. в досудебном порядке. В этом случае споры расследуются комиссиями по рассмотрению муниципальных административно-хозяйственных споров, районными комиссиями по рассмотрению административных споров и Главной комиссией по рассмотрению административных споров.

Высший административный суд является первой и конечной инстанцией по административным делам, отнесенным законодательством к его компетенции. Он является апелляционной инстанцией в отношении решений, определений и постановлений делам окружных административных судов, а также принятых районными судами решений по делам об административных правонарушениях. Высший административный суд также является инстанцией, в установленном законодательством порядке рассматривающей ходатайства о возобновлении производства по закрытым административным делам, в том числе по делам об административных правонарушениях. Высший административный суд формирует единообразную практику административных судов по толкованию и применению законов и иных правовых актов⁵.

Важно отметить, что из 23 членов Высшего административного суда председатель Высшего административного суда по должности является членом Судебного совета. Еще три члена Совета избираются из числа судей Высшего административного суда, а один член избирается из числа всех судей административных судов.

Польша

Статья 1 Закона о системе административных судов гласит, что административные суды отправляют правосудие, осуществляя контроль деятельности государственной администрации и разрешая споры о компетенции и подсудности между органами местного самоуправления, апелляционными советами местных властей, а также между

⁵ <https://www.teismai.lt/en/courts/judicial-system/650>

этими органами и органами государственного управления⁶. В соответствии со статьей 3 того же закона дела, подпадающие под юрисдикцию административных судов, рассматриваются в первой инстанции воеводскими административными судами. Высший административный суд осуществляет надзор за деятельностью воеводских административных судов при рассмотрении дел в порядке, установленном законом, в частности, рассматривает апелляции на решения этих судов, принимает постановления, разъясняющие юридические аспекты, а также рассматривает другие вопросы, отнесенные к компетенции Высшего административного суда в силу других законов.

Как и в большинстве других государств, административные суды играют определенную роль в формировании Судебного совета. Статья 9а Закона от 12 мая 2011 года о Национальном судебном совете гласит, что Сейм избирает пятнадцать членов Совета из числа судей Верховного Суда, судов общей юрисдикции, административных судов и военных судов на общий четырехлетний срок полномочий. Кроме того, в статье 7 того же закона говорится, что Первый председатель Верховного суда, Председатель Высшего административного суда и министр юстиции являются членами Совета на период выполнения этих функций.

Наряду с вышеизложенным, административные суды имеют отдельный бюджет и средства управления им. В статье 14 указано, что проект доходной и расходной частей бюджета Высшего административного суда включает также доходы и расходы воеводских административных судов. Министр, отвечающий за вопросы государственного финансирования, включает проект бюджета доходов и расходов в формулировке, утвержденной председателем Высшего административного суда, в государственный бюджет. В соответствии с той же статьей, председатель Высшего административного суда обладает полномочиями министра, отвечающего за вопросы государственного финансирования, в связи с исполнением бюджета административных судов.

Важно отметить, что Президент Республики Польша назначает Председателя Высшего административного суда на шестилетний срок из числа двух кандидатов, представленных Общим собранием судей Высшего административного суда. Следует отметить, что каждый из двух судов имеет свое общее собрание судей. Статья 24 гласит, что общее собрание состоит из судей воеводского административного суда и что общее собрание воеводского административного суда полномочно:

- рассматривать информацию председателя воеводского административного суда о деятельности суда в течение года;
- представлять Национальному судебному совету кандидатуры судей воеводского административного суда;

⁶ <http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=1294>

- давать заключение о назначении или освобождении от должности председателя воеводского административного суда и заключение о назначении или освобождении от должности заместителя председателя воеводского административного суда;
- определять количество членов коллегии суда и избирать ее членов, а также вносить изменения в ее состав;
- рассматривать другие вопросы, представленные председателем воеводского административного суда и внесенные членами общего собрания, и давать заключения по этим вопросам.

Испания

В Испании существует четыре судебных системы, которые могут рассматривать различные вопросы или проблемы на основе территориальной юрисдикции.

Административные суды, в частности, рассматривают законность действий властей и предъявленные им финансовые претензии.

В соответствии со статьей 90 Органического закона Испании 6/1985 "О судеустройстве"⁷ в административном центре каждой провинции действуют один или несколько административных судов, юрисдикция которых распространяется на всю территорию страны. При необходимости, с учетом количества дел, в муниципалитетах, которые определены законом, могут быть созданы один или несколько административных судов. Они носят название муниципалитета, в котором расположены, а их юрисдикция будет распространяться на соответствующую административную территорию. В городе Мадриде располагаются центральные административные суды, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Испании; эти суды рассматривают в первой или единственной инстанции административные жалобы на постановления и акты, изданные органами государственной власти, организациями, органами и учреждениями, и по закону обладают компетенцией на всей территории страны.

2. Специализированные административные палаты

Грузия

Одним из примеров создания специализированных административных палат является Грузия. Согласно статье 30 органического закона Грузии "Об общих судах"⁸, в районном (городском) суде, состоящем из двух судей, один судья рассматривает уголовные дела,

⁷ https://www.legislationline.org/download/id/6791/file/Spain_law_judiciary_1985_am2016_en.pdf

⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90676?impose=translateEn&publication=34>

а другой – гражданские дела и дела других категорий, за исключением случаев, установленных процессуальным законодательством Грузии. Специализация судей устанавливается на основании решения Высшего совета юстиции Грузии. В районном (городском) суде с особой процессуальной нагрузкой, состоящем более чем из двух судей, по решению Высшего совета юстиции Грузии могут устанавливаться более узкая специализация судей или создаваться специализированные судебные коллегии (далее – судебные коллегии). Численность судей в судебных коллегиях и состав судебных коллегий определяет Высший совет юстиции Грузии. (Узкая специализация имеется только в Тбилисском городском суде и Тбилисском апелляционном суде, например, по делам об административных правонарушениях или по социальным вопросам).

Судебную коллегия возглавляет председатель. Председатель судебной коллегии назначается из числа членов коллегии на пятилетний срок Высшим советом юстиции Грузии. Судья, назначенный на должность на трехлетний срок, не может быть назначен председателем судебной коллегии, за исключением случаев, когда он/она имеет опыт работы в качестве судьи не менее пяти лет. Судья, назначенный на должность на трехлетний срок, может быть назначен председателем судебной коллегии на оставшийся срок его/ее полномочий.

Кроме того, законом предусмотрено наличие специализированных административных палат (в составе трех судей) в Апелляционном суде (таких судов два) и в Верховном суде Грузии.

3. Прочие (комбинированные системы)

Эстония

В Эстонии судьи, в том числе административные, назначаются на должность на основе открытого конкурса. Министр юстиции объявляет открытый конкурс на замещение вакантной должности судьи уездного суда (суд общей юрисдикции первой инстанции), административного суда и окружного суда. Председатель Верховного суда объявляет открытый конкурс на замещение вакантной должности судьи Верховного суда. Конкурс на замещение вакантной должности судьи публикуется в официальном вестнике "Ametlikud Teadaanded". Заявление на вакантную должность судьи подается председателю Верховного суда в течение одного месяца после опубликования объявления о конкурсе.

Статья 55 Закона "О судах" гласит, что судьи суда первой инстанции и судьи апелляционного суда назначаются Президентом Республики по представлению палат Верховного суда. Верховный суд в первую очередь рассматривает заключение пленарного заседания суда, в который лицо баллотируется в качестве кандидата. Если в качестве кандидатов на вакантную должность судьи выдвигается несколько человек, то Верховный суд решает, кого из них он предложит Президенту Республики назначить на

должность судьи. Решение Верховного суда доводится до сведения кандидата. Судья суда первой инстанции или судья апелляционного суда, утвержденный Президентом Республики, назначается на конкретную судебскую должность Верховным судом. Назначив судью суда первой инстанции на должность судьи, Верховный суд определяет также конкретное отделение суда, которое станет постоянным местом службы данного судьи. Судьи Верховного суда назначаются на должность Государственным собранием (парламентом) по предложению председателя Верховного суда. Председатель Верховного суда в первую очередь рассматривает заключение Верховного суда и Совета по управлению судами по соответствующей кандидатуре. При назначении судьи суда первой инстанции в качестве судьи апелляционного суда ему не выплачивается компенсация за неиспользованный ежегодный отпуск, а расчет отпуска продолжается в апелляционном суде.

Вопрос об административных судах рассматривается в статье 18 закона Эстонии "О судах"⁹. Согласно этому закону, административные суды рассматривают административные вопросы, отнесенные к их компетенции, в качестве судов первой инстанции. Административные суды осуществляют и другие действия, выполнение которых по закону отнесено к их компетенции.

В соответствии с законом существует два административных суда:

- 1) Таллиннский административный суд;
- 2) Тартуский административный суд.

Административный суд может иметь несколько отделений. Отделения располагаются в пределах территории, относящейся к юрисдикции административного суда и определяемой министром юстиции. Министр юстиции определяет точное местонахождение и зоны, обслуживаемые отделениями. Местонахождение каждого отделения также является местом нахождения административного суда.

Статья 18.4 гласит, что структура административных судов и штат судебных работников определяются директором суда, за исключением тех областей, которые связаны с выполнением функции отправления правосудия. В этой сфере структуру суда и состав штата судебных работников определяет председатель суда. При определении структуры суда и штата судебных работников учитываются положения § 43 этого Закона.

Председатель административного суда назначается из числа судей суда сроком на пять лет. Председатель суда назначается министром юстиции после рассмотрения заключения общего собрания судей. Председатель административного суда представляет судебный орган и руководит им в пределах своей компетенции. Председатель суда отвечает за отправление правосудия в суде в установленном порядке. К функциям председателей административных судов относятся:

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514022014001/consolide>

- организация деятельности в сфере отправления правосудия;
- утверждение проекта бюджета суда, подготовленного директором суда;
- осуществление предусмотренного законом надзора;
- подготовка проекта плана подготовки судей и представление его на утверждение общего собрания судей;
- организация и контроль за его выполнением и представление не реже одного раза в год суду в полном составе отчета о выполнении плана.

Административные суды являются судами первой инстанции, однако в случае апелляции дело направляется в суды общей юрисдикции.

Закон "О судах"

22. Окружные суды

1) Окружной суд – это апелляционный суд, который рассматривает решения уездных и административных судов в порядке кассационного производства.

Франция

Во Франции акты государственной администрации контролируются административными судами, которые независимы от самой администрации (разделение административных и судебных функций) и действуют отдельно от обычных судов. Контроль также может осуществляться административными органами, но решения этих органов затем подлежат судебному контролю. Нижестоящие административные суды (tribunaux administratifs) являются общими судами административного права первой инстанции. Однако специализированные административные суды многочисленны и разнообразны; к ним относятся:

- финансовые суды (региональные счетные палаты (chambres régionales des comptes) и Счетная палата (Cour des comptes));
- суды по социальному обеспечению (комиссии при департаментах и Центральная комиссия по социальному обеспечению);
- профессиональные дисциплинарные суды (Палата бюджетно-финансовой дисциплины, Высший совет судебной власти, профессиональные дисциплинарные органы, университетские трибуналы и т.д.).

Как правило, их решения могут быть обжалованы в административных апелляционных судах (Cours administratifs d'appel), решения которых, в свою очередь, могут быть рассмотрены на предмет соответствия закону Государственным советом (Conseil d'État). В этой своей роли Государственный совет оценивает лишь правомерность применения процессуальных и правовых норм судом, принимавшим решение, как это делает

Кассационный суд; однако Государственный совет также является судом первой и конечной инстанции для рассмотрения некоторых споров, например, споров, касающихся нормативных мер, принятых министрами.

Юрисдикционные конфликты между двумя системами судов разрешаются Трибуналом по конфликтам (Tribunal des conflits), состоящим из членов Кассационного суда и Государственного совета. Конституционный совет проверяет принимаемые законодательные акты на предмет соответствия Конституции и не контролирует меры или действия, предпринимаемые органами государственного управления¹⁰.

Традиционно члены административных судов не называются "судьями" (magistrats) по смыслу французской Конституции, поскольку этот термин применяется только в отношении членов судов общей юрисдикции. Члены административных судов руководствуются общими правилами, регламентирующими деятельность государственных служащих. В течение длительного времени законодательство, применяемое к членам административных судов, не содержало каких-либо специальных норм, отличающихся от тех, которые применяются к другим категориям государственных служащих. Однако в течение 1980-х годов условия назначения членов административных судов эволюционировали в сторону усиления их независимости, и сегодня общая тенденция заключается в том, чтобы относиться к ним именно как к судьям. Так описывается их положение в некоторых правовых документах, а все нормы, регламентирующие продвижение по службе и определение выслуги лет, обеспечивают им фактически полную независимость.

Если судьи обычных судов образуют единую структуру, то административные судьи принадлежат к двум различным структурам (корпусам): одна – для членов Государственного совета, а другая – для членов административных судов и административных апелляционных судов более низкой инстанции.

Правила, регламентирующие деятельность этих двух структур, долгое время устанавливались отдельными законодательными органами, однако сейчас деятельность членов Государственного совета и членов судов низшей инстанции и административных апелляционных судов регулируется одними и теми же положениями Кодекса административного правосудия (Code de justice administrative)¹¹.

Административные суды (в 2009 году, с созданием административного суда в Монтрёе, ставшего пятым административным судом в Парижском регионе, их численность достигла 42) и административные апелляционные суды (всего восемь) организованы в палаты, количество и специализация которых варьируются в зависимости от персонала суда и внутренних организационных решений, принимаемых администратором суда. В

¹⁰ https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-en.do?member=1

¹¹ Там же

Государственном совете имеется только одно подразделение, занимающаяся судебными вопросами – Судебная секция (Section du contentieux). Другие "административные" секции в том виде, в каком они известны, выполняют консультативные функции Государственного совета. Судебная секция Государственного совета состоит из 10 палат, которые специализируются на определенных вопросах. В каждой из них насчитывается около десятка членов. В зависимости от объема дел и их значимости для прецедентного права, ходатайства, которые рассматриваются несколькими судьями, выносятся на рассмотрение судейского состава, количественный и персональный состав которых может варьироваться.

Самым малочисленным из таких судейских составов является палата, которая рассматривает дело единолично и состоит из трех членов. На следующем уровне две палаты заседают совместно, образуя судейский состав из девяти членов, который обычно возглавляет один из трех заместителей председателя секции. Если дело является более деликатным или чувствительным, оно может быть рассмотрено Судебной секцией, которая состоит из 15 членов, как это определено в статье R.222-18 Кодекса административного правосудия, и заседают под руководством председателя секции. На самом высоком уровне находится Судебное собрание, состав которого определен статьей R.122-21-1 того же Кодекса. Этот трибунал, председателем которого является заместитель председателя Государственного совета и который состоит из 17 членов, выносит решения, имеющие наибольшую прецедентную силу¹².

Государственный совет

Ни в одном официальном документе не говорится, что Государственный совет (Conseil d'État) является верховным судом административной системы (Cour suprême de l'Ordre administratif). Различные авторы называют его "Верховным административным судом". С законодательной точки зрения статья L.111-1 Кодекса административного правосудия, принятая постановлением от 4 мая 2000 года, впервые предусматривает, что "Государственный совет является высшим административным судом"¹³. Следует отметить, что Государственный совет действует и как юридический консультант исполнительной власти, и как высшая инстанция административной юстиции. Статья 38 Конституции Франции гласит, что "ордонансы принимаются в Совете министров после заключения Государственного совета". Статья 39 предусматривает, что "законопроекты обсуждаются в Совете министров после заключения Государственного совета и вносятся в бюро одной из палат". В соответствии с Конституцией Франции одним из членов Высшего совета магистратуры является член Государственного совета:

¹² http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/france/france_en.pdf

¹³ The Council of State, the Supreme Court of the French Administrative System Pierre Delvolvé In Pouvoirs Volume 123, Issue 4, 2007, pages 51 to 60

Высший совет магистратуры включает один состав, полномочный в отношении судей, и другой, полномочный в отношении прокуроров. В составе, полномочном в отношении судей, председателем является Первый председатель Кассационного суда. Кроме того, в него входят 5 судей и один прокурор, один член Государственного совета, назначаемый Государственным советом, один адвокат, а также шесть квалифицированных лиц, не относящихся ни к Парламенту, ни к судебной системе, ни к системе административной юстиции. Президент Республики, Председатель Национального собрания и Председатель Сената назначают по два квалифицированных лица.

Государственный совет полномочен рассматривать все административные дела. Если в ходе рассмотрения этих дел возникают вопросы, относящиеся к частному праву, некоторые из них могут выходить за рамки его компетенции и должны быть переданы в судебную систему. Кассационный суд выносит решения по частноправовым делам. В уголовных делах он может оценить законность административных решений, на которых основывается позиция обвинения или защиты. Кроме того, он может во всех случаях толковать административные положения, применение которых определяет решение судебного спора; в противном случае он не может заниматься ни административными решениями, ни, в более общем плане, деятельностью административных органов¹⁴.

Украина

В Украине существует комбинированная система, при которой только административные суды первой и второй инстанции отделены от остальной судебной системы, а Верховный суд выступает кассационной инстанцией по административным делам. Согласно Закону Украины "О судеоустройстве и статусе судей", местные административные суды рассматривают дела административной юрисдикции, а административные дела могут быть обжалованы в апелляционных административных судах, образованных в соответствующих апелляционных округах.

Административные суды играют определенную роль в формировании Совета судей. Статья 133 закона предусматривает, что в период между съездами судей Украины высшим органом судейского самоуправления является Совет судей Украины. Совет судей Украины избирает Съезд судей Украины. В состав Совета судей Украины входят:

- 1) одиннадцать судей от местных общих судов;
- 2) четыре судьи от местных административных судов;
- 3) четыре судьи от местных хозяйственных судов;
- 4) четыре судьи от апелляционных судов по гражданским, уголовным делам и делам об административных правонарушениях;

¹⁴ Там же

- 5) два судьи от апелляционных административных судов;
- 6) два судьи от апелляционных хозяйственных судов;
- 7) по одному судье от высших специализированных судов;
- 8) четыре судьи Верховного суда.

Кассационным судом по административным делам является Верховный суд. Согласно статье 37 того же закона, Верховный суд состоит из Большой палаты Верховного суда, Кассационного административного суда, Кассационного хозяйственного суда, Кассационного уголовного суда, Кассационного гражданского суда. Каждый кассационный суд состоит из судей соответствующей специализации.

Важно отметить, что учреждение Верховного суда было переходной мерой в том смысле, что несколько судов были ликвидированы. Переходные положения предусматривают, что Верховный суд учреждается на материально-технической базе Верховного суда Украины, Высшего специализированного суда Украины по гражданским и уголовным делам, Высшего хозяйственного суда Украины и Высшего административного суда Украины. Верховный суд Украины, Высший специализированный суд Украины по гражданским и уголовным делам, Высший хозяйственный суд Украины и Высший административный суд Украины действуют в пределах своих полномочий, определенных процессуальным законодательством, вплоть до начала функционирования Верховного суда в составе, определенном данным Законом, и до вступления в силу соответствующего процессуального закона, который регулирует порядок рассмотрения дела Верховным судом в составе, определенном данным Законом.

Со дня начала деятельности Верховного суда в составе, определенном данным Законом, прекратили свою деятельность Верховный суд Украины, Высший специализированный суд Украины по гражданским и уголовным делам, Высший хозяйственный суд Украины и Высший административный суд Украины, которые были распущены в установленном законом порядке.

Следует отметить, что в переходных статьях указано, что судьи Верховного суда Украины, Высшего специализированного суда Украины по гражданским и уголовным делам, Высшего хозяйственного суда Украины и Высшего административного суда Украины имеют право участвовать в конкурсе на замещение вакантных должностей судей Верховного суда в соответствующих кассационных судах в порядке, установленном данным законом.

II. Отбор/назначение административных судей Австрия

Австрийский закон "Об административных судах"¹⁵ гласит, что Председатель, заместитель Председателя и другие члены Административного суда назначаются Федеральным президентом по представлению Федерального правительства. Что касается председателей палат и советников судов, то Федеральное правительство представляет свои рекомендации на основе рекомендаций, в которых перечислены три кандидатуры на каждую вакантную должность, представляемые Административным судом на пленарном заседании (так называемые трехсторонние предложения).

I. РАЗДЕЛ, § 1, (4) Закон "Об административных судах"

При замещении должностей членов Административного суда, за исключением Председателя и заместителя Председателя, общее собрание судей выдвигает по три кандидатуры, которые представляются Председателем Канцлеру.

Болгария

Формальные требования к административным судьям регулируются в различных подразделах соответствующей статьи. Кроме того, для назначения на должность судьи административного суда необходимо наличие стажа, превышающего стаж, установленный законом для назначения судей районных судов. В частности, в статье 164 говорится, что судьей районного суда может быть назначено лицо со стажем работы не менее трех лет, тогда как для назначения судьей административного суда кандидат должен иметь рабочий стаж не менее **восьми лет**.

Важно отметить, что Административный суд Болгарии **играет особую роль в отборе членов Высшего судебного совета**, который является постоянным органом, представляющим судебную власть и обеспечивающим ее независимость. Он определяет состав и организует работу судебной системы и руководит ее деятельностью, не посягая на независимость этих органов. В соответствии со статьей 20 закона "О судебной власти" кандидатуры на избрание в члены Высшего судебного совета выдвигаются на собраниях. В соответствии со статьей 21 судьи Верховного административного суда и административных судов выдвигают кандидатов на должности членов Высшего судебного совета и избирают делегатов на общее собрание судей на отдельном общем собрании.

¹⁵ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000795>

Эстония

Статья 47 закона "О судах" устанавливает требования, предъявляемые к судьям в Эстонии. К судьям Административного суда и судьям общих судов предъявляются одинаковые требования. Согласно закону, судьей может быть назначен гражданин Эстонской Республики, который:

- 1) получил образование в области права не ниже официально удостоверенной степени магистра;
- 2) владеет эстонским языком на уровне C1, предусмотренном законом "О языке", или на соответствующем уровне;
- 3) обладает высокими морально-нравственными качествами;
- 4) обладает способностями и личностными качествами, необходимыми для работы в качестве судьи.

На должность судьи не назначаются:

- 1) лица, осужденные за совершение уголовного преступления;
- 2) лица, отстраненные от должности судьи, нотариуса или судебного пристава;
- 3) лица, исключенные из состава Коллегии адвокатов Эстонии;
- 4) лица, освобожденные от государственной службы за совершение дисциплинарного проступка;
- 5) лица, признанные банкротами;
- 6) лица, профессиональная деятельность которых в качестве аудитора прекращена, за исключением увольнения на основании заявления самого аудитора;
- 7) лица, лишены квалификации патентного поверенного, за исключением случаев лишения квалификации на основании заявления самого патентного поверенного;
- 8) лица, лишены профессии присяжного переводчика.

Важно отметить, что в соответствии со статьей 74 закона "О судах" судья должен постоянно совершенствовать свои профессиональные знания и навыки и проходить профессиональную подготовку. За подготовку судей отвечает Совет по профессиональной подготовке. В этот Совет входят два судьи суда первой инстанции, два судьи апелляционного суда, два судьи Верховного суда и по одному представителю прокуратуры, министра юстиции и Тартуского университета.

Подготовка всех судей, в том числе административных судей, основана на стратегиях подготовки судей, ежегодных учебных программах и программе проведения судебных экзаменов. Стратегии подготовки судей, ежегодные программы подготовки и программа проведения экзаменов для судей разрабатываются департаментом подготовки судей Верховного суда и утверждаются Учебным советом. Департамент подготовки судей Верховного суда готовит учебно-методические материалы, необходимые для

подготовки судей, а также заключает договоры с преподавателями. Обучение организует департамент подготовки судей Верховного суда.

Франция

Поступая на работу в Государственный совет (Conseil d'Etat), молодые сотрудники получают статус "аудитора" (auditeur), через несколько лет они становятся "докладчиками" ("maîtres des requêtes"), а начиная с 45 лет могут претендовать на звание "государственный советник" (conseillers d'Etat)¹⁶.

Существует два вида процедур набора административных судей: конкурс и найм путем назначения на должность. С 1945 года аудиторы (низшая должность члена Государственного совета), а также судьи административных судов и апелляционных административных судов набираются из числа выпускников Национальной школы администрации.

В дополнение к конкурсному набору существует т.н. "внешний раунд", который позволяет правительству по своему усмотрению назначать определенный процент судей административных судов. Доля назначений по каждой из двух процедур варьируется в зависимости от конкретного суда, причем для набора судей Верховного суда "внешний раунд" применяется в ограниченных масштабах. Некоторая часть вакансий при проведении "внешнего раунда" назначения в Государственный совет зарезервирована за судьями административных судов и административных апелляционных судов. Такая практика обусловлена стремлением набрать лиц, получивших профессиональный опыт в других гражданских или военных учреждениях (дипломатов, префектов, офицеров, инженеров и т.д.), или других специалистов, главным образом юридического профиля (правоведы, адвокаты и т.д.), которые могут привнести ценные навыки в работу административных судов. Конкретные решения принимаются на основе предложения или в соответствии с мнением заместителя Председателя Государственного совета¹⁷.

Предусматривается также конкретная форма набора судей административных судов и апелляционных административных судов в виде дополнительного конкурса на замещение вакантных должностей, ориентированного на опытных правоведов. Первоначально задуманная как исключительная и временная мера, такая процедура сыграла решающую роль в удовлетворении потребности в судьях, обусловленной ростом числа судебных разбирательств. Она стала обычным методом набора судей, позволяя обеспечить в качественном и количественном плане важный канал доступа к карьере административного судьи.

Высший совет административных судов и административных апелляционных судов высказывает свое мнение по вопросам, касающимся отдельных судей: карьера,

¹⁶ Hugo Flavier, Charles Froger, Administrative Justice in France. Between Singularity and Classicism, 3(2) BRICS Law Journal 80–111 (2016).

¹⁷ Там же

продвижение по службе, дисциплинарные меры и т.д. Состав Высшего совета обеспечивает его независимость и представительность: Совет возглавляет заместитель Председателя Государственного совета. Совет состоит из 13 членов, включая 5 выборных представителей от административных судов и административных апелляционных судов и 3 квалифицированных специалистов, назначаемых, соответственно, Президентом Республики и председателями Национального собрания и Сената.

Должности в административных и административных апелляционных судах предлагаются на конкурсной основе. Кандидатами могут быть¹⁸:

- А) обладатели одного из дипломов, необходимых для сдачи первого вступительного экзамена в Национальную школу администрации, в возрасте не менее двадцати пяти лет;
- В) должностные лица и другие государственные служащие, гражданские или военные, принадлежащие к соответствующему корпусу государственной службы или занимающие должность категории А или аналогичную и имеющие подтвержденный стаж действительной государственной службы не менее семи лет, в том числе три года действительной службы в должности категории А; и
- С) судьи судов общей юрисдикции.

Грузия

Кандидаты на должность судей, включая административных судей, отбирается на основе двух основных критериев – добросовестность и компетентность.

3. Критерии добросовестности:

- а) личная добросовестность и профессиональная сознательность;
- б) независимость, беспристрастность и справедливость;
- с) личное и профессиональное поведение;
- д) личная и профессиональная репутация.

4. Критерии компетентности:

- а) знание правовых норм;
- б) способность правового обоснования и компетентность;
- с) навыки общения в письменной и устной форме;
- д) профессиональные качества;
- е) академические достижения и профессиональная подготовка;
- ф) профессиональная деятельность¹⁹.

¹⁸ Там же

¹⁹ Статья 35¹ Органического закона Грузии "Об общих судах"

(<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90676?impose=translateEn&publication=34>)

Литва

Статья 66 закона Литвы "О судах" регулирует требования к лицу, претендующему на должность судьи окружного административного суда или окружного суда. Судьей окружного административного суда или окружного суда может быть назначен судья, внесенный в реестр лиц, стремящихся к карьере судей, или лицо, имеющее степень доктора социологии (права), проработавшее в качестве судьи не менее четырех лет или (и) имеющее педагогический стаж работы в области права, которое представило справку о состоянии здоровья.

Статья 67 касается требований, предъявляемых к лицу, претендующему на должность судьи Верховного административного суда или Апелляционного суда. Судьей Верховного административного суда или апелляционного суда может быть назначен судья, внесенный в реестр лиц, претендующих на судейскую должность, или лицо, имеющее докторскую степень в области социальных наук (права), имеющее стаж работы в качестве судьи не менее восьми лет или (и) имеющее педагогический стаж работы в области права, которое представило справку о состоянии здоровья. Если лицо совмещало работу судьей с преподаванием правовых дисциплин, то при расчете стажа работы, указанного в настоящей статье, стаж работы судьей и стаж преподавания правовых дисциплин в этот же период, не суммируются. Судья Апелляционного суда может быть назначен судьей Верховного административного суда, а судья Верховного административного суда может быть назначен судьей Апелляционного суда независимо от опыта работы соответственно в Апелляционном суде или Верховном административном суде.

Судьи по административным делам в Литве отбираются по критериям, которые используются и в отношении других судей. Лица, желающие стать судьями вышестоящего суда, оцениваются по следующим критериям:

- опыт работы в правовой сфере;
- характер и качество работы:
 - профессиональная деятельность (качество юридической работы);
 - характер и качество научно-педагогической работы;
 - профессиональная компетентность и знания;
 - знание иностранных языков;
 - высшее образование помимо юридического;
 - профессиональное развитие и самосовершенствование (его интенсивность, целенаправленность, действительность);
 - участие в экспертной деятельности (например, в разработке правовых актов, в проведении экспертиз проектов правовых актов, участие в деятельности рабочих групп и т. п.);

- деятельность в качестве примирителя (посредника);
- научное сотрудничество (не распространяется на кандидатов с докторской степенью в области общественных наук);
- уровень текущих педагогических обязанностей кандидата и осуществляемая им педагогическая деятельность;
- наличие научных публикаций в рецензируемых научных изданиях;
- участие в общественной деятельности, связанной с судами/правосудием;
- другая деятельность кандидата, связанная с приобретением и углублением знаний, необходимых для работы в качестве судьи и др.;
- личные компетенции:
 - конструктивность мышления, эрудиция кандидата;
 - зрелость личности, эмоциональная уравновешенность, эффективность и объективность принятия решений;
 - долг и ответственность, умение эффективно организовывать свою и чужую работу;
 - умение общаться и сотрудничать;
 - сила и адекватность мотивации, сила профессиональной самоидентификации, инициативность, стремление учиться и совершенствоваться, деятельность в правовом/судебном сообществе²⁰.

Польша

В статьях 5-6 закона "О системе административных судов" рассматриваются требования к кандидатам в судьи по административным делам, а также соответствующая процедура. В соответствии с законом, Президент Республики Польша по требованию Национального судебного совета назначает судей административных судов для выполнения судебных функций.

Закон устанавливает, что кандидат может быть назначен судьей воеводского административного суда, только если он отвечает следующим требованиям:

- 1) является гражданином Польши и в полной мере пользуется гражданскими правами и правами гражданина;
- 2) имеет безупречные личные качества;
- 3) окончил юридический факультет одного из польских университетов, получив степень магистра права или прошел обучение за границей, получив степень, признаваемую в Польше;
- 4) по состоянию здоровья способен выполнять функции судьи;
- 5) достиг 35 лет;

²⁰ https://www.teismai.lt/data/public/uploads/2020/06/8-teiseju-karjeros-siekianciu-i-kita-teisma-perkeliamu-ar-skiriamu-asmenu-vertinimo-kriterijai_en.docx

- б) демонстрирует высокий уровень знаний в области государственного управления и административного права, а также других правовых дисциплин, связанных с функционированием органов государственного управления;
- 7) в течение не менее 8 лет работал или служил судьей, прокурором, председателем, вице-председателем или советником Генеральной прокуратуры Республики Польша, или в течение не менее 8 лет занимал должность адвоката, юрисконсульта или нотариуса, или в течение не менее 10 лет работал в государственных учреждениях на должностях, связанных с применением или разработкой административных норм, или работал судебным заседателем в воеводском суде не менее 2 лет.

Закон также предусматривает, что в особо обоснованных случаях Президент Республики Польша может по просьбе Национального судебного совета назначить в качестве судьи кандидата, не соответствующего требованиям, указанным в § 1(7), относительно предыдущего опыта работы на должностях, упомянутых в этом положении, или исполнения обязанностей адвоката, юрисконсульта или нотариуса.

Закон устанавливает различные требования к кандидатам в члены Высшего административного суда. Статья 7 вышеупомянутого закона гласит, что кандидат может быть назначен судьей Высшего административного суда, только если он соответствует требованиям, указанным в § 1(1)-(4) и (6) статьи 6, в частности достиг 40 лет и проработал или прослужил не менее 10 лет в качестве судьи, государственного обвинителя, председателя, вице-председателя или советника Генеральной прокуратуры Республики Польша, или занимал в течение не менее 10 лет должность адвоката, юрисконсульта или нотариуса. Требование достижения 40-летнего возраста не распространяется на судей, проработавших в качестве судей воеводского административного суда не менее 3 лет.

Испания

Несмотря на отсутствие точных формальных требований к кандидату, важно отметить, что в процессе отбора для назначения на должности в центральных административных судах Испании приоритет будет отдаваться тем, кто специализируется в этой судебной сфере; в тех случаях, когда это невозможно, должности заполняются лицами, имеющими восьмилетний стаж работы в судебной сфере в течение двенадцати лет непосредственно предшествовавших дате объявления об отборе кандидатов; в случае отсутствия таких кандидатов, должности заполняются лицами, занимающими наиболее высокие посты. Что касается последних, то вновь назначенные лица до вступления в должность должны участвовать в конкретных учебных мероприятиях, определяемых Генеральным судебным советом (статья 329 Закона).

Специализированную подготовку обеспечивает Судебный совет. Для представителей судейского корпуса, которые переходят в систему административного правосудия без сдачи экзаменов на должность судьи-эксперта, Генеральный судебный Совет проводит "курс для лиц, меняющих юридическую специализацию", в рамках которого им предлагается минимальная подготовка по вопросам административного права.

Украина

Согласно статье 80 закона Украины "О судоустройстве и статусе судей"²¹ назначение на должность судьи, в том числе административного, осуществляется Президентом Украины на основании и в пределах представления Высшего совета правосудия.

Этим же законом установлено, что отбор кандидатов на должность судьи предполагает прохождение квалификационной аттестации лицами, допущенными к отбору, организацию специальной процедуры проверки лиц Высшей квалификационной комиссией судей Украины в соответствии с законами о предупреждении коррупции, с учетом особенностей, предусмотренных данным законом, а также специального обучения и подготовки к квалификационному экзамену.

Высшая квалификационная комиссия судей Украины обязана обеспечить прозрачность оценки соответствия установленным требованиям и проведения квалификационного экзамена. На каждом этапе и в ходе рассмотрения работ могут присутствовать представители средств массовой информации, неправительственных организаций, судьи, адвокаты, представители органов судебного самоуправления, а также любой кандидат на должность судьи, также проходящий аттестацию.

Перед назначением проводится отборочный экзамен. Отборочный экзамен проводится Высшей квалификационной комиссией судей Украины в форме анонимного тестирования с целью проверки общетеоретических знаний кандидата в области права, владения им официальным языком страны, а также личных морально-психологических качеств кандидата.

Существует также требование в отношении первичной подготовки. Согласно статье 77 специальная подготовка проводится в течение двенадцати месяцев (если иной срок не определен решением Высшей квалификационной комиссии судей Украины) за счет средств государственного бюджета Украины. На период прохождения кандидатом подготовки за ним сохраняется основное место работы, выплачивается стипендия в размере должностного оклада помощника судьи местного суда. Срок прохождения

²¹

https://www.legislationline.org/download/id/7029/file/Ukraine_law_judiciary_status_of_judges_2016_en.pdf#:~:text=Justice%20in%20Ukraine%20shall%20be,stipulated%20by%20law%20judicial%20procedures.&text=Any%20persons%20that%20usurp%20functions,administration%20of%20justice%20through%20jurors.

специальной подготовки в Национальной школе судей Украины засчитывается в стаж профессиональной деятельности в области права.

Согласно решению ВКК специальная подготовка кандидата на должность судьи включает теоретическую и практическую подготовку в Национальной школе судей Украины и осуществляется в соответствии с программой. Программа ориентирована на качественную подготовку кандидатов на должность судьи до того, как они приступят к исполнению должностных обязанностей судьи.

Программа включает в себя теоретическую и практическую подготовку; стажировку в местных судах, ознакомительное посещение прокуратуры, органов, осуществляющих досудебное следствие, пенитенциарной службы, исполнительных служб, юридических фирм, а также проведение контрольных мероприятий. Темы теоретической и практической части специальной подготовки объединены в модули и блоки.

Программа состоит из следующих блоков:

- I. Основы организации судов и судебной деятельности
- II. Гражданское производство
- III. Хозяйственные споры
- IV. Уголовный процесс и судопроизводство по делам об административных правонарушениях
- V. Административное производство
- VI. Компетенция судов

После обучения проводится квалификационный экзамен, который представляет собой аттестацию лица, прошедшего обучение и выразившего намерение быть рекомендованным для назначения на должность судьи. Высшая квалификационная комиссия судей Украины проводит конкурс на замещение вакантной должности судьи местного суда на основании рейтинга кандидатов в судьи и судей, которые желают быть переведенными в другой местный суд по результатам квалификационных экзаменов, сданных в порядке судейского отбора или по итогам служебной аттестации.

В соответствии с решением ВКК тестовые задания составляются на государственном языке и содержат вопросы, призванные определить соответствующие теоретические знания и уровень профессиональной подготовки кандидатов. Набор вопросов теста является базой, которая должна содержать наряду с другими дисциплинами вопросы административного права и административного процесса.

Ш. Меры по проверке/обеспечению морально-нравственных качеств кандидатов

Двумя основными мерами по обеспечению морально-нравственных качеств кандидатов являются применение объективных критериев отбора и оценка работы судей.

Повышение по службе во Франции

В Государственном совете существует две ступени в классе государственного советника (*Conseiller d'Etat*), восемь – в классе докладчика (*maître des requête*), четыре – в классе аудитора (*auditeur*) первого класса и семь – в классе аудитора второго класса. Продвижение по службе зависит от выслуги лет. Повышение в должности происходит в отступление от норм общего права, поскольку список должностных лиц, претендующих на повышение в должности, не составляется. Все повышения по службе производятся декретом по предложению министра юстиции. Однако повышение в должности могут получить сотрудники, кандидатуры которых были представлены заместителем председателя Государственного совета по итогам обсуждения с председателями секций. Кроме того, свое заключение по кандидатурам выносит консультативная комиссия. Хотя в теории повышение по службе в Государственном совете осуществляется путем отбора, на практике кандидаты выдвигаются в списочном порядке, т.е. по выслуге лет, что позволяет обеспечить подлинную независимость членов Государственного совета в силу их статуса.

Единый корпус судей административных судов и административных апелляционных судов состоит из трех классов: советники, первые советники и председатели. Иерархическое продвижение по службе происходит по выслуге лет, за исключением трех последних ступеней председательского класса, которые присваиваются путем отбора из числа кандидатов на повышение, внесенных в реестр, составляемый ежегодно по предложению Высшего совета административных судов и административных апелляционных судов.

Создание отдельного органа, занимающегося дисциплинарными вопросами

В Польше административные суды имеют отдельный орган, занимающийся дисциплинарными нарушениями судей административных судов. В соответствии со статьей 9 закона в качестве дисциплинарного суда по делам с участием судей и судебных заседателей административных судов выступает Высший административный суд. Прокурором в дисциплинарном производстве выступает Прокурор по дисциплинарным вопросам Высшего административного суда.

Отдельные гарантии в Польше

Статья 4 закона "О системе административных судов" гласит, что судьи административных судов и судебные заседатели при исполнении своих обязанностей

являются независимыми и подчиняются только Конституции и законам. Гарантии для административных судей и для судей общей юрисдикции устанавливаются в разных документах.

Выводы и рекомендации

Основываясь на изложенной выше практике ряда стран, как входящих, так и не входящих в ЕС, мы бы рекомендовали следующее:

- 1) Судьи должны отбираться на основе их знаний по специальности – *административные суды могут иметь различную структуру и формы, однако основной причиной существования отдельной ветви или палаты является то, что она состоит из узкоспециализированных судей. Следует отметить, что во многих из упомянутых стран, например в Испании, специализация кандидата является важным условием для назначения судьи.*
- 2) Если предполагается, что судебный совет будет играть определенную роль в назначении, отборе и дисциплинарном производстве, то некоторые из его членов должны быть назначены из числа административных судей – *Судебное самоуправление является важной характеристикой независимого и беспристрастного специализированного суда.*
- 3) Общие требования, а также критерии отбора для кандидатов в судьи всех специальностей могут быть одинаковыми, однако весьма полезной представляется идея организации первичной подготовки судей для специализированных судов.
- 4) Административные суды должны принимать определенное участие в дисциплинарных процедурах в отношении административных судей. Это может происходить через Собрание судей.
- 5) В течение переходного периода может применяться новая процедура отбора, и судьям, которые принимали решения по административным делам, должна быть предоставлена возможность участвовать в этой процедуре.

**Сравнительный анализ процедур отбора и назначения судей
административных судов Боснии и Герцеговины, Германии, Италии,
Сербии, Словении и Хорватии, проведенный г-жой Славицей Банич**

Хорватия

I. Организация судебной системы

Судебная система Хорватии²² состоит из **судов общей юрисдикции и специализированных судов.**

К судам специальной юрисдикции²³ относятся административные суды, хозяйственные суды, Высокий административный суд Республики Хорватия, Высокий хозяйственный суд, Высокий суд по делам о мелких правонарушениях.

Административные суды рассматривают в качестве судов первой инстанции следующие вопросы²⁴:

- иски по поводу отдельных решений субъектов публичного права;
- иски по поводу действий субъектов публичного права;
- иски по поводу непринятия отдельных решений субъектами публичного права или неосуществления ими необходимых действий в установленные законом сроки;
- иски в отношении административных договоров и исполнения административных договоров;
- другие предусмотренные законодательством вопросы.

Высокий административный суд принимает решения по следующим делам:

- обжалование постановлений административных судов и обжалуемых решений;
- правомерность общих законов;
- споры о подсудности между административными судами;
- по другим делам в соответствии с законом.

Генеральная прокуратура может обратиться в Верховный суд Республики Хорватия с требованием о пересмотре законности окончательного решения Высокого административного суда²⁵.

²² Статья 14 закона "О судах" (Zakon o sudovima, Narodne novine, №№ 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 и 126/19)

²³ Там же

²⁴ Статья 22 закона "О судах"

²⁵ Статья 78 закона "Об административных спорах" (Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine 20/10, 143/12, 152/12, 94/16 29/17)

II. Выборы судей в Хорватии

В соответствии со статьей 90 закона "О судах" судья не может быть членом политической партии или вести политическую деятельность.

Выборы судей в Республике Хорватия регулируются законом "О судах"²⁶.

Закон "О судах" не предусматривает различий в избрании судей судов общей юрисдикции и специализированных судов.

При избрании судей **общим условием** является наличие хорватского гражданства.

Судьей любого суда, включая Административный суд, может быть избрано лицо, являющееся гражданином Хорватии и окончившее Государственную школу судебных работников.

Государственная школа является организационным подразделением Академии правосудия, в котором кандидаты приобретают знания и навыки для независимого и ответственного исполнения обязанностей судей в судах первой инстанции, а также заместителей прокуроров. Обучение длится один год и состоит из теоретических и экспертных семинаров, а также практической работы в судах и органах прокуратуры, а при необходимости и в других государственных органах.

Все лица, занимающие должность судебного советника, должны посещать Государственную школу судебных работников. На судебскую должность могут претендовать только лица, окончившие Государственную школу.

Чешская Республика

I. Организация судебной системы

Судебная система Чешской Республики состоит из общих и специальных судов²⁷.

Система специальных судов находится в ведении Конституционного суда Чешской Республики.

Система обычных судов состоит из Верховного суда, Верховного административного суда, высоких судов, региональных и районных судов.

Региональные суды, наряду с другими юрисдикциями, и Верховный административный суд обеспечивают защиту субъективных публичных прав физических и юридических лиц в процессе обжалования решений органов государственной власти, бездействия административных органов, а также в случаях незаконного вмешательства, распоряжений и принуждения со стороны административных органов. Региональные

²⁶ Глава II. Выборы судей и назначение на судебские должности (статьи 7 – 23)

²⁷ Информация с сайта: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-cz-en.do?member=1

суды выносят решения по некоторым делам, касающимся выборов и местных референдумов.

Региональные суды являются судами первой инстанции, осуществляющими судебный контроль административных решений, а Верховный административный суд является кассационной инстанцией.

Верховный административный суд полномочен рассматривать дела, касающиеся политических партий и политических движений, вопросы, связанные с выборами, конфликты юрисдикций, вопросы дисциплинарной ответственности судей и прокуроров.

II. Выборы судей в Чешской Республике

Выборы судей в Чешской Республике²⁸ регулируются законом "О судах и судьях"²⁹.

Условиями избрания являются:

- наличие гражданства Чешской Республики;
- дееспособность;
- отсутствие судимостей;
- возраст не менее 30 лет;
- наличие степени магистра права, полученной в чешском университете;
- прохождение специального экзамена для судей;
- высокие моральные качества, гарантирующие надлежащее выполнение судебных функций; и
- согласие на назначение в качестве судьи и на направление в конкретный суд.

Подготовка к назначению на должность судьи предусматривает трехлетний стаж работы в качестве судьи-стажера в судах. По окончании подготовительной службы стажеры сдают специальный судебный экзамен.

Помимо этих условий, существует предварительное условие, связанное с продолжительностью пребывания в должности судьи. Для судьи регионального суда, занимающегося административными вопросами, необходимо иметь не менее пяти лет опыта работы (юридическая практика или научно-педагогическая деятельность) в области конституционного, административного или финансового права. Для работы в Высшем административном суде требуется наличие опыта работы в юридической сфере

²⁸ С детальным изложением процедуры выбора судей Чешской Республики можно ознакомиться в работе Bobek, Michal, *Judicial Selection, Lay Participation, and Judicial Culture in the Czech Republic: A Study in a Central European (Non)Transformation* (November 17, 2014). In S Turenne (ed), *Fair Reflection of Society in Judicial Systems - A Comparative Study* (Springer, 2015) 121-146., размещено на сайте SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2526112>

²⁹ Информация с сайта: <http://www.nssoud.cz/Memorandum-o-vyberu-kandidatu-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud-zverejneni-pravidel/art/875?menu=382>

не менее десяти лет. Кандидат также обязан обладать профессиональными знаниями и опытом, которые служат гарантией надлежащего выполнения должностных обязанностей. Судей Высшего административного суда может быть другой эксперт, занимающийся вопросами конституционного, административного или финансового права со стажем работы в юридической, научной или педагогической сфере не менее 10 лет.

Финляндия

I. Организация судебной системы Финляндии

В соответствии со статьей 3 Конституции Финляндии³⁰ судебные полномочия осуществляются независимыми судами, а высшими инстанциями являются Верховный суд и Верховный административный суд.

В статье 98 главы 9 Конституции определяется, что Верховный суд, Апелляционный суд и уездные суды являются судами общей юрисдикции, а Верховный административный суд и уездные административные суды – судами общей юрисдикции. Согласно статье 99, правосудие по административным делам относится к последней инстанции, находящейся в ведении Верховного административного суда.

Региональные административные суды, являющиеся судами общей юрисдикции, проверяют законность оспариваемого решения на основе апелляции. Верховный административный суд является апелляционным судом, в котором обжалуются решения региональных административных судов³¹.

Подробные положения об организации судопроизводства содержатся в законе "О судах"³².

II. Выборы судей в Финляндии

Выборы судей в Финляндии регулируются законом "О судах"³³. Кандидат на судейскую должность³⁴ должен отвечать следующим критериям:

- быть честным гражданином Финляндии;
- иметь степень магистра права, за исключением магистра международного и сравнительного права;

³⁰ Конституция Финляндии: <https://oikeusministerio.fi/en/constitution-of-finland>

³¹ Информация с сайта: <https://www.kho.fi/en/index/organization.html>

³² Закон "О судах": <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2016/en20160673.pdf>

³³ Там же

³⁴ Глава 10, Раздел 1 закона "О судах"

- продемонстрировать своей предыдущей службой в суде или на другой должности обладание знаниями в данной области и необходимыми личностными качествами, требуемыми для успешного выполнения обязанностей, связанных с заполняемой должностью.

Закон предусматривает возможность применения отдельных квалификационных требований для занятия судебных должностей, где требуются знания в конкретной области.

Кроме того, для назначения на должность судьи кандидат должен прекрасно говорить и писать на языке большинства населения соответствующего судебного округа: в одноязычном суде – обладать удовлетворительными способностями понимать другой язык и говорить на нем, а в двуязычном суде – удовлетворительными способностями говорить и писать на другом языке³⁵.

Требования к кандидатам на должности судей Верховного административного суда заключаются в том, что кандидат должен быть видным специалистом в области права и соответствовать общим требованиям.

Германия

I. Организация судебной системы Германии

Судебная система Германии состоит из судов общей юрисдикции и специализированных судов.

К специализированным судам относятся суды по трудовым, налоговым и социальным делам, а также административные суды.

Система административного правосудия имеет трехуровневую структуру: административные суды, как суды первой инстанции, высшие административные суды в каждой из федеральных земель, хотя в федеральных землях Берлин и Бранденбург существует общий высший административный суд. Высшие административные суды выносят решения в апелляционном порядке по фактическим и юридическим аспектам судебных решений, а также жалобам на решения административных судов.

Высшие административные суды являются также судами первой инстанции по некоторым вопросам, например, осуществляют судебный контроль, позволяющий, в частности, оценить действительность планов землепользования или других нормативных актов на субзаконодательном уровне.

³⁵ Глава 10, Раздел 9 закона "О судах"

Федеральный административный суд является высшим административным судом, который принимает решения по апелляциям по вопросам правоприменения, а также выступает в качестве суда первой и последней инстанции.

II. Выборы судей в Германии

Порядок выборов судей регулируется законом "О судебной системе"³⁶.

Общие предварительные условия сформулированы следующим образом³⁷:

- гражданство Германии, как это изложено в статье 115 Основного закона;
- кандидат должен четко указать, что будет постоянно поддерживать свободный конституционный демократический порядок;
- кандидат должен обладать необходимыми социальными навыками.
- кандидат должен отвечать следующим требованиям, предъявляемым к кандидатам на судебские должности:
- право занимать судебскую должность имеет любое лицо, получившее законченное юридическое образование в университете и сдавшее первый государственный экзамен, а также прошедшее последующую подготовку и сдавшее второй экзамен. Первый государственный экзамен состоит из университетского экзамена по специальности и государственного экзамена по обязательным предметам;
- первичная подготовка длится два года и проводится в обычных судах по гражданским/уголовным делам или в прокуратуре, в органах государственной власти, в адвокатских конторах, а также в одном или нескольких иных учреждениях.

Экзамены (государственные и университетские) касаются практики принятия судебных решений, администрирования и консультирования по юридическим вопросам.

Письменная часть второго государственного экзамена может быть сдана в течение первого месяца обучения и не позднее 21 месяца;

Университетские профессора права имеют право занимать судебские должности³⁸.

³⁶ Закон Германии "О судебной системе" (Закон Германии "О судебной системе" в редакции, принятой 19 апреля 1972 года (Federal Law Gazette I p. 713), с последними изменениями, внесенными согласно статье 9 Закона от 8 июня 2017 (Federal Law Gazette I p.1570) https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_drig/englisch_drig.html#p0029

³⁷ Раздел 9 закона Германии "О судебной системе"

³⁸ Разделы 5-7 закона Германии "О судебной системе"

Италия

I. Организация судебной системы Италии

В соответствии со статьей 103 Конституции Италии³⁹ Государственный совет и другие органы судебной власти обязаны защищать законные права перед государственной администрацией и, в частности, права, касающиеся оговоренных законом вопросов, а также субъективных прав.

Кроме того, Счетная палата полномочна рассматривать вопросы, касающиеся государственных финансов, а также другие предусмотренные законом вопросы.

Судебная система Италии включает обычные суды (гражданские и уголовные), а также административные суды, счетные палаты, военные суды и налоговые суды.

В качестве административных судов первой инстанции выступают региональные административные суды, а второй инстанцией является Государственный совет, который действует в качестве апелляционного суда в отношении решений, вынесенных региональными административными судами. Решения Государственного совета (в соответствии со статьей 101 Конституции) могут быть обжалованы в Кассационном суде по признакам подсудности.

Счетная палата занимается государственными финансами, тогда как вопросами налогообложения занимаются провинциальные и окружные налоговые комиссии.

II. Выборы судей в Италии

Конституция Италии требует, чтобы судьи избирались по итогам открытых конкурсных экзаменов⁴⁰.

В открытом доступе не удалось найти конкретные точные нормы, регламентирующие порядок избрания судей.

Румыния

I. Организация судебной системы Румынии

Судебная система Румынии имеет четыре уровня⁴¹. Первый уровень образуют окружные суды. Второй уровень образуют трибуналы, специальные трибуналы, трибунал по делам

³⁹ Конституция Итальянской Республики,
https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

⁴⁰ Статья 106 итальянской Конституции

⁴¹ https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-ro-en.do?member=1

детей и семьи. Третий уровень образуют апелляционные суды, а на четвертом – Верховный суд.

Все суды трех уровней имеют смешанную юрисдикцию⁴². Трибуналы и апелляционные суды действуют в качестве судов первой инстанции, апелляционного суда и надзорного суда в случаях, предусмотренных законом.

Окружные суды обладают ограниченной юрисдикцией в отношении административных вопросов.

Трибуналы рассматривают гражданские, уголовные и семейные дела, а также дела, касающиеся детей, и выносят решения по делам, связанным с административными или налоговыми спорами, делами, касающимися социального страхования, и т.д.

Апелляционные суды принимают решения также по гражданским, уголовным, административным и налоговым спорам, а также по трудовым спорам, вопросам социального страхования и т.д. **В административных и налоговых спорах они выступают в качестве судов первой инстанции.** В качестве апелляционного суда они рассматривают кассационные жалобы на решения, вынесенные трибуналами первой инстанции. В качестве **надзорных судов** они рассматривают ходатайства о пересмотре решений, вынесенных трибуналами в апелляционном порядке, или решений, вынесенных трибуналами первой инстанции, которые в соответствии с законом не подлежат обжалованию, а также в других случаях, прямо предусмотренных законом.

Верховный суд имеет четыре секции, каждая из которых имеет собственную юрисдикцию, включая секцию по административным и налоговым спорам. **Эта секция Верховного суда рассматривает** ходатайства о пересмотре решений, вынесенных апелляционными и другими судебными органами, как это предусмотрено законом, а также ходатайства о пересмотре неокончательных решений или судебных актов любого характера, которые не могут быть обжалованы никакими другими средствами, а также решений по делам, судебное разбирательство по которым в апелляционном суде было прервано.

II. Выборы судей в Румынии

В Румынии Национальный институт магистратуры (НИМ) является государственным автономным учреждением, которое проводит первоначальную подготовку будущих судей. Его деятельность координируется Высшим советом магистратуры. В Румынии существует два способа поступления на службу в судебную систему – путем приема в Национальный институт магистратуры и путем сдачи вступительных экзаменов,

⁴² Информация с сайта

предназначенных для выпускников юридических факультетов с не менее чем 5-летним стажем юридической практики.

Отбор производится на конкурсной основе с учетом профессиональной компетентности и положительной репутации. Успешные кандидаты на вступительные экзамены в НИМ становятся *судьями-практикантами* и проходят начальную программу обучения в течение двух лет. В первый год *судьи-практиканты* посещают различные семинары, конференции и внеклассные мероприятия в НИМ. Второй год обучения в основном проходит в судах первой инстанции и прокуратурах при этих судах. Первоначальная подготовка в основном связана с приобретением профессиональных навыков. Изучение права в основном носит практический характер, подготавливая будущих судей и прокуроров к эффективной и ответственной деятельности на их будущем поприще. Оценка знаний и навыков, приобретенных за два года первоначальной подготовки, проводится как в процессе обучения, так и по его окончании.

Судьи-практиканты выбирают свою будущую профессию – судья или прокурор – в конце первого года обучения. После начального периода обучения выпускной экзамен в НИМ дает им статус младших судей и прокуроров на один год, по окончании которого они вновь проходят оценку – экзамен на профпригодность – и становятся штатными судьями и прокурорами⁴³.

Согласно общедоступным данным, судьи в Румынии специализируются на административных и налогово-финансовых делах.

Сербия

I. Организация судебной системы в Сербии

Судебная система Сербии⁴⁴ состоит из **судов общей юрисдикции и специализированных судов.**

К специализированным судам⁴⁵ относятся хозяйственные суды, хозяйственные апелляционные суды и Административный суд.

Административный суд выносит решения по административным спорам, оказывает международно-правовую помощь в пределах своей юрисдикции и осуществляет другие виды деятельности, предусмотренные законом⁴⁶.

⁴³ Информация с сайта <http://www.ejtn.eu/About-us/Members/Romania/>

⁴⁴ Статья 43 Конституции Республики Сербия и статья 11 закона "О судеустройстве" (Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - odluka US, 87/2018 i 88/2018 - odluka US)

⁴⁵ Там же

⁴⁶ Статья 29 закона "О судеустройстве"

В административных спорах Административный суд принимает решения о законности окончательных административных актов и о законности действий, для которых не предусмотрена иная судебная защита. Кроме того, в административном споре Административный суд принимает решение о законности других отдельных действий, если это прямо предусмотрено законом.

Верховный кассационный суд выносит решение в отношении решений Административного суда на основании требования о пересмотре судебных решений.

II. Выборы судей в Сербии

Согласно статьям 146 и 147 Конституции Сербии, в исключительных случаях лицо, которое избирается судьей впервые, избирается на три года. Выборы проводятся Народной скупщиной по предложению Высшего судебного совета.

В соответствии со статьей 152 Конституции Сербии, судьям запрещена политическая деятельность. Дополнительные требования в отношении совмещения обязанностей определяются статьей 30 закона "О судьях", в соответствии с которой судья не может занимать должности в органах исполнительной власти и в органах, обеспечивающих соблюдение нормативных актов, государственных службах, автономных краевых органах и органах местного самоуправления.

Выборы судей регулируются законом "О судьях".⁴⁷

Статья 43 закона "О судьях" предусматривает, что судьей может быть избран гражданин Сербии, отвечающий общим условиям работы в государственных органах, окончивший юридический факультет, сдавший государственный экзамен (экзамен на адвоката), профессиональный, квалифицированный и достойный занимать судейскую должность.

Общие условия работы в государственных органах установлены в законе "О государственных служащих"⁴⁸ и касаются достижения установленного возраста, наличия соответствующего образования и судимости с лишением свободы на срок не менее 6 месяцев.

Требования в отношении опыта работы предусматривают наличие у кандидата в судьи Административного суда 10-летнего опыта работы по юридической специальности после сдачи государственного (адвокатского) экзамена⁴⁹.

⁴⁷ Статьи 43 – 45а закона "О судьях" (Zakon o sudijama (Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US i 47/2017)

⁴⁸ Статья 45 закона "О государственных служащих" (Zakon o državnim službenicima)

⁴⁹ Статья 44 закона "О судьях"

К числу других условий избрания относятся опыт, компетентность и достоинство⁵⁰. Как указано в Законе, наличие опыта предполагает обладание теоретическими и практическими знаниями, необходимыми для работы в судебной системе. Компетентность означает навыки, которые позволяют эффективно применять конкретные правовые знания при вынесении судебных решений. Достоинство предполагает наличие определенных морально-нравственных качеств и соответствующее поведение.

К числу *морально-нравственных качеств* относятся: честность, добросовестность, справедливость, достоинство, настойчивость, и образцовое поведение в соответствии с этими качествами означает поддержание репутации судьи и суда при исполнении служебных и внеслужебных обязанностей, осознание социальной ответственности, сохранение независимости и беспристрастности, надежности и достоинства на службе и за ее пределами, а также принятие на себя ответственности за внутреннюю организацию и позитивный имидж судебной власти в обществе.

Высший судебный совет проверяет профессиональные качества и компетентность кандидатов, впервые претендующих на должность судьи, и оценивает их успехи в баллах от 1 до 5. Кандидат, прошедший первичное обучение в Судебной академии, освобождается от экзамена, а оценка квалификации производится по результатам обучения в Судебной академии.

Словения

I. Организация судебной системы в Словении

Судебная система в Словении⁵¹ состоит из **судов общей юрисдикции и специализированных судов**.

К судам специальной юрисдикции относятся трудовые и социальные суды⁵², а также Административный суд⁵³.

Ia Трудовые и социальные суды

⁵⁰ Статья 45 закона "О судьях"

⁵¹ Статья 97 закона "О судах" (Zakon o sodiščih, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZINepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1 in 104/20): "Судебную власть в Республике Словения осуществляют судьи в судах, указанных в первом пункте статьи 98 настоящего Закона (суды общей юрисдикции). В судах, созданных для рассмотрения дел в определенных областях права, судебные разбирательства проводятся в пределах юрисдикции, четко определенной законом (специализированные суды).

⁵² Закон "О трудовых и социальных судах" (Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, Uradni list RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US, 43/12 – odl. US in 10/17 – ZPP-E)

⁵³ Закон "Об административных спорах" (Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06107/09 US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E)

Трудовые и социальные суды являются судами первой инстанции.

Трудовые суды принимают решения по индивидуальным и коллективным трудовым спорам, а социальные суды – по вопросам пенсий, инвалидности, медицинского страхования и страхования на случай безработицы, по родительским и семейным вопросам, а также по делам о социальных пособиях.

Решения трудовых и социальных судов могут быть обжалованы в Высшем суде по трудовым и социальным делам, выступающим в качестве суда второй инстанции.

Решения Высшего суда по трудовым и социальным делам могут быть обжалованы в Верховном суде Республики Словения на условиях, предусмотренных законом; кроме того, Верховный суд Республики Словения принимает решения о пересмотре таких дел.

Ив. Административный суд

Административный суд является судом первой инстанции, который принимает решения по административным спорам, связанным с:

- законностью вступивших в законную силу административных актов, которые ущемляют правовой статус истца;
- законностью отдельных актов и действий, которые ущемляют права человека и основные свободы личности, если только не гарантирована иная форма надлежащей правовой процедуры;
- законностью принимаемых государственными органами актов, издаваемых в форме нормативных документов, которые регулируют индивидуальные отношения;
- спорами в рамках публичного права между государством и местными общинами и пр.;
- законностью других действий, предусмотренных законом.

В соответствии с законом "Об административных спорах" Верховный суд Республики Словения является судом первой инстанции по административным спорам, связанным с избирательными вопросами⁵⁴.

Верховный суд Республики Словения является апелляционным органом для обжалования решений Административного суда, а также выносит решения по их пересмотру. Кроме того, Верховный суд выносит решения по спорам, касающимся любых юрисдикционных конфликтов между административными и другими судами.

II. Выборы судей в Словении

⁵⁴ Статья 12 закона "Об административных спорах"

В соответствии со статьей 133 Конституции Словении, касающейся недопустимости совмещения судейских функций с другими видами деятельности, судья не может занимать должность в других государственных органах, в органах местного самоуправления, в органах политических партий, а также занимать другие должности и осуществлять иную деятельность, как это предусмотрено законом.

Выборы судей в Республике Словения регулируются законом "О судебной службе"⁵⁵.

В законе "О судебной службе" не проводится различий между выборами судей судов общей юрисдикции и судей специализированных судов.

При избрании судей должны быть выполнены **общие и особые условия**.

Общие условия:

- наличие словенского гражданства и владение словенским языком;
- правоспособность и хорошее состояние здоровья;
- возраст не менее 30 лет;
- профильное юридическое образование, т.е. профессиональное звание дипломированного юриста;
- отсутствие судимости за преднамеренное уголовное преступление или вступившего в законную силу приговора в связи с совершением уголовного преступления.

Особые условия связаны с опытом юридической работы.

Для судьи местного суда это не менее трех лет опыта юридической работы после сдачи государственного судебного экзамена. Судья районного суда должен иметь стаж судебной работы не менее трех лет или проработать по юридической специальности не менее шести лет после сдачи государственного судебного экзамена. Судья вышестоящего суда должен иметь стаж судебной работы не менее шести лет или проработать по юридической специальности не менее девяти лет после сдачи государственного судебного экзамена. Судьей Верховного суда может стать лицо, имеющее стаж работы судьей не менее 15 лет или 20 лет опыта юридической работы после сдачи государственного судебного экзамена.

При заполнении вакансий судей высокого суда и судей Верховного суда исключение делается для преподавателей права в университетах. Они могут быть избраны судьей более высокой судебной инстанции, если соответствуют общим условиям и имеют звание не ниже доцента.

⁵⁵ Глава II "Избрание на судейскую должность и назначение на судейскую службу" (статьи 7 – 23)

Судьи специализированных судов должны соответствовать особым условиям в зависимости от ранга специализированного суда (местный, окружной или более высокий). Лицо, претендующее на должность судьи в административном суде, должно отвечать требованиям, предусмотренным для судьи более высокой судебной инстанции.

Немаловажно отметить, что опыт работы в качестве государственных прокуроров в уголовном и гражданском процессе, судей по делам о мелких правонарушениях, адвокатов и нотариусов приравнивается к требуемому при назначении на должности судей.

При отборе и продвижении по службе учитываются следующие критерии:

- трудовые навыки и знания по специальности, особенно навыки устного и письменного общения; аналитическое мышление, умение структурировать работу и степень специальных судебных познаний в соответствующей сфере деятельности;
- личностные характеристики (ответственность, надежность и осмотрительность);
- социальные навыки (умение общаться и справляться с конфликтными ситуациями);
- способность выполнять функции руководителя.

В подробном виде данные требования приводятся при объявлении конкурса по отбору или продвижению по службе.

Заключение

В отношении организации административного правосудия в странах, включенных в настоящий обзор, можно сделать вывод о наличии смешанного подхода.

Так, некоторые страны сделали выбор в пользу того, чтобы отправление административного правосудия происходило через специализированные суды (например, Словения, Хорватия, Сербия, Финляндия, Италия и Германия), а некоторые другие (Румыния и Чешская Республика) предпочли обычные суды со специализированными административными палатами. Однако пример Чешской Республики показывает, что такой выбор не вполне однозначен. В частности, Верховный административный суд Чешской Республики действует в качестве отдельного специализированного суда.

Тем не менее, анализ показывает, что преобладающим подходом к организации административного правосудия является создание специализированной судебной системы.

В вопросах отбора/назначения административных судей обзор показывает, что в анализируемых странах в основном применяется общий подход к (отбору) выбору судей, т.е. к кандидатам на должности административных судей никаких особых требований не предъявляется.

Положения об избрании судей также свидетельствуют о многообразии подходов к допуску кандидатов. В Словении и Чешской Республике для занятия судейских должностей требуется иметь возраст не менее 30 лет. Во всех рассмотренных странах требуется наличие профильного образования, подкрепляемого государственными экзаменами, а в большинстве стран – еще и определенного опыта работы. Последнее не относится к тем странам, где первичная подготовка или посещение школ судей носят обязательный характер, что является предварительным условием для назначения, как, например, в Хорватии и Румынии. Однако от кандидатов на должность судьи более высокой судебной инстанции требуется наличие опыта работы.

И последнее: основным элементом процедуры назначения является специальный квалификационный конкурс. Все страны требуют наличия высоких морально-нравственных качеств, которые обеспечивают добросовестность кандидатов. Наиболее точный подход в этом отношении прописан в сербском законодательстве, где эти качества указаны конкретно.

Рекомендации

Исходя из того, что в Казахстане административное правосудие является молодой ветвью судебной власти со скромными традициями принятия решений по делам об административных спорах, рекомендуется развивать административное правосудие через специализированную судебную систему. По моему глубокому убеждению, такой подход укрепит другие измерения функционирования государства: верховенство права и защиту прав человека, что со временем позволит сформировать в обществе доверие к судебной системе.

Судьи должны отбираться по личным качествам. Вначале кандидатов следует, вероятно, искать среди судей обычных судов. Однако со временем должна быть налажена подготовка специалистов именно для этой ветви судебной власти, так как административный процесс и административное правосудие действительно довольно сильно отличаются от гражданского и уголовного процесса.

Эти рекомендации и обзор не являются окончательными. По запросу все они могут быть расширены и проработаны в более широком контексте.