

РЕКОМЕНДАЦИЯ (2004)20
КОМИТЕТА МИНИСТРОВ
СОВЕТА ЕВРОПЫ
ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ
ПО СУДЕБНОМУ ПЕРЕСМОТРУ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ*
(принята Комитетом министров 15 декабря 2004 г.
на 909-м заседании на уровне постоянных
представителей)

На основании положений Статьи 15.b Устава Совета Европы, Комитет министров,

Считая целью Совета Европы достижение большего единства между его государствами-членами;

Руководствуясь статьей 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая гласит, что «каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона», а также сложившейся практикой разрешения административных споров в Европейском Суде по правам человека;

Считая эффективный судебный пересмотр административных актов, направленный на защиту прав и интересов индивидов, неотъемлемой частью системы защиты прав человека;

Осознавая необходимость соблюдения баланса между законными интересами всех сторон, а также обеспечения компетентного и эффективного публичного управления;

Принимая во внимание результаты мониторинга выполнения государствами-членами их обязательств по обеспечению функционирования судебной системы, а также Решение по вопросам возможности и пределов пересмотра административных решений, принятое заместителями министров на 693-м заседании 12 января 2000 г.;

* Неофициальный перевод.

В свете выводов Первой конференции Председателей Высших административных судов Европы по теме «Возможность и пределы судебного контроля над административными решениями в государствах-членах», которая проходила в Страсбурге 7 – 8 октября 2002 г.;

Отдавая себе отчет в правовых инструментариях, которыми располагает Совет Европы в области административного права, в частности предоставляемых Резолюцией (77)31 о защите индивидов при вынесении актов административными властями;

Учитывая Рекомендацию № R (94)12 по поводу независимости, компетентности и роли судей;

А также Рекомендацию № R (2003)16 по исполнению административных и судебных решений в области административного права;

Стремясь укрепить верховенство закона и прав человека как основных ценностей правовых систем государств-членов Совета Европы;

А также обеспечить эффективный доступ к судебному пересмотру административных актов;

Будучи убежденным, что другие способы контроля над административными актами, такие как обращение в вышестоящие административные органы, контроль омбудсмана, а также использование альтернативных способов разрешения конфликтов, указанных в Рекомендации № R (2001)9 об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами, полезны для улучшения функционирования государственных органов и эффективной защиты прав человека,

Рекомендует правительствам государств-участников применять в национальных правовых системах и практике нижеследующие принципы.

А. Основные понятия

Для целей данной Рекомендации:

1. Под «административными актами» понимаются:
 - 1) правовые акты – индивидуальные и нормативные – акты администрации, изданные в порядке осуществления публичной власти, которые могут повлиять на права и интересы физических или юридических лиц;
 - 2) случаи отказа действовать или бездействия, когда представитель административной власти обязан инициировать процедуру по требованию.
2. Под «судебным пересмотром» понимается исследование и определение судом законности административного акта, а также применение им необходимых мер, за исключением пересмотра соответствующего акта конституционным судом.

В. Принципы

1. Пределы судебного пересмотра:
 - 1) все административные акты должны подлежать судебному пересмотру. Такой пересмотр может быть прямым или косвенным;

- 2) суд должен обладать полномочиями рассматривать любое нарушение закона, включая отсутствие полномочий, процедурные ошибки или злоупотребление властью.
2. Доступ к судебному пересмотру:
 - 1) судебный пересмотр должен быть доступен как минимум для физических и юридических лиц в отношении административных актов, которыми затрагиваются их права и интересы. Государствам-членам предлагается самостоятельно решить, следует ли предоставить доступ к судебному пересмотру ассоциациям или другим организациям и лицам, уполномоченным выступать в защиту коллективных или общественных интересов;
 - 2) обращение к судебному пересмотру физическими и юридическими лицами может быть обусловлено требованием предварительно использовать все иные средства защиты, предоставляемые национальным правом. Срок исчерпания средств защиты, предоставляемых национальным правом, не должен быть чрезмерным;
 - 3) физическим и юридическим лицам должен быть предоставлен разумный срок для инициации судебного пересмотра;
 - 4) сбор за обращение за судебным пересмотром не должен быть завышен с тем, чтобы не препятствовать заявителям, желающим пересмотра. Лицу, не имеющему необходимых финансовых возможностей, в интересах правосудия должна быть предоставлена бесплатная юридическая помощь.
3. Независимый и беспристрастный суд:
 - 1) судебный пересмотр должен проводиться созданным на основе закона судом, чья независимость и беспристрастность гарантированы, как того требует Рекомендация № R (94)12;
 - 2) суд может быть специализированным, административным или же обычным.
4. Право на справедливое разбирательство:
 - 1) срок для принятия решения должен быть разумным, учитывая сложность каждого дела, необходимые процессуальные действия и отложения, вызванные действиями сторон в соблюдении принципа состязательности;
 - 2) стороны процесса должны быть равны. У каждой стороны должно быть право на изложение своей позиции по делу без всякой дискриминации;
 - 3) за исключением изъятий, предусмотренных национальным правом в особо важных случаях, документы и иные материалы по делу в суд должны представлять административные власти;
 - 4) процесс должен быть состязательным. Все доказательства, принятые судом, должны предоставляться сторонам для возможного оспаривания;
 - 5) суд должен исследовать все правовые и фактические аспекты дела, как они представлены сторонами;
 - 6) заседания должны быть публичными, кроме исключительных случаев;
 - 7) решения должны объявляться публично;

- 8) решения должны быть мотивированы. Суды должны с достаточной ясностью указывать основания, на которых вынесено решение. Хотя суд и не обязан высказываться по каждому аргументу спора, решающий довод должен получить отдельное подробное освещение;
 - 9) решение суда, пересматривающего административный акт, должно, по крайней мере по наиболее серьезным делам, подлежать обжалованию в вышестоящий суд, если только, согласно национальному законодательству, такое дело не рассматривается высшим судом по первой инстанции.
5. Эффективность судебного пересмотра:
- 1) если суд посчитает административный акт незаконным, у него должны быть полномочия исправить ситуацию и привести ее в соответствие с законом. В частности, он должен иметь возможность отменить административное решение и, если это необходимо, вернуть дело в административный орган для вынесения нового решения в соответствии с предписанием суда.
Суд также должен быть уполномочен требовать от административной власти выполнения ее обязанности, когда это необходимо;
 - 2) суд должен быть вправе присуждать компенсации и распределять судебные расходы;
 - 3) у суда должны быть полномочия для обеспечения эффективного исполнения судебного решения, предусмотренные Рекомендацией № R (2003)16;
 - 4) суд должен иметь возможность разрешать применение обеспечительных мер вплоть до окончания процесса.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

I. Введение

1. Верховенство закона невозможно без свободного доступа всех граждан к независимому, беспристрастному суду, созданному на основе закона и способному обеспечить справедливое разбирательство дела. Это особенно важно в связи с возможностью обжалования административных актов, поскольку такие меры или решения приняты в порядке осуществления публичной власти и часто напрямую затрагивают права и свободы, гарантированные Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). Учитывая особый характер административных актов, государства-члены Совета Европы должны обеспечить соответствие их судебных систем и контрольных мер требованиям Конвенции, гарантировать эффективный контроль над административными актами.
2. Несмотря на стремительное развитие публичного сектора в государствах-членах, рост его влияния на жизнь людей и очевидную необходимость нововведений в этой области, государства остаются вольны в определении пределов и процедуры пересмотра административных актов. Тем не менее, учитывая, что отсутствие средств судебной защиты от админи-

стративных актов, нарушающих права, может расцениваться как отказ в правосудии, государства-члены обязаны гарантировать реальность и эффективность контроля над такими актами без посягательства на независимость судьи общего или специализированного суда.

3. Поэтому, а также потому, что в результате мониторинга соблюдения выполнения государствами-членами их обязательств по обеспечению функционирования судебной системы в некоторых государствах были выявлены структурные проблемы, связанные с отсутствием судебного пересмотра административных актов, Комитет министров по предложению Европейского Комитета по правовому сотрудничеству (CDCJ) поручил Проектной группе по административному праву (CJ-DA) разработать надлежащий инструментарий для судебного пересмотра административных актов.
4. 7 – 8 октября 2002 г. Совет Европы проводил Конференцию председателей Высших административных судов Европы, направленную на предварительную оценку проблем, возникающих по поводу судебного контроля над администрацией. Подводя итоги конференции, участники выразили поддержку работе, порученной Проектной группе по административному праву Комитетом министров, и высказались в пользу продолжения изучения судебного пересмотра административных актов.
5. На данной конференции обсуждались оптимальные пути и методы обеспечения эффективного контроля над административными актами в свете прецедентной практики Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд). Было отмечено, что, хотя изначально применение Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская Конвенция) к административным делам и не предусматривалось, практика Европейского Суда это частично исправила. Проектная группа по административному праву учла выводы конференции по поводу содержания данной Рекомендации и активно использовала их в подготовке пояснительного меморандума.

II. Общие положения

6. Рекомендация по судебному пересмотру административных актов направлена на установление основных принципов осуществления судебного пересмотра административных актов в государствах, руководствующихся принципом верховенства права. Необходимо отметить, что во всех государствах, где уважается данный принцип, администрация подвластна закону и подлежит судебному контролю на тех же основаниях, что и любой индивид или гражданин, в соответствии с принципом превосходства закона. Цель Рекомендации – обозначить направления желательного развития административной юстиции с учетом различий между административными и судебными системами государств-членов. В ней предпринята попытка избежать обращения к какой-либо традиционной концепции пересмотра административных актов, т.е. актов, принятых властями и имеющих влияние на права и интересы граждан. Ее главная задача – обеспечить эффективный доступ к судебному пересмотру и тем самым укрепить верховенство закона и прав человека в Европе.

7. В Рекомендации подчеркивается, что все административные акты должны подлежать судебному пересмотру. Это требование должно соблюдаться в отношении актов администрации наряду с другими актами и процедурами, прямо не указанными в Конвенции, в частности в п. 1 статьи 6. Как указывалось на Конференции председателей Высших административных судов по вопросу законности административных актов, это требование связано с их природой и воздействием. По сути, они являются первичными мерами действия администрации от имени публичной власти, и члены общества обязаны исполнять и применять их. С другой стороны, демократические принципы требуют, чтобы у адресатов таких актов была возможность прибегнуть к судебной проверке их законности, соответствия формальным и материальным требованиям. По своему воздействию административные акты могут нарушать права и свободы, охраняемые национальным правом и различными международными инструментариями. Так, статья 13 Европейской Конвенции по правам человека устанавливает, что «каждый, чьи права и свободы, охраняемые данной Конвенцией, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено официальными лицами».
8. Рекомендация содержит пять групп принципов, которыми должны руководствоваться правительства государств-членов. Эти принципы касаются пределов судебного пересмотра, доступа к нему, независимости и беспристрастности суда, права на справедливое разбирательство и эффективности судебного пересмотра. Было решено раскрыть основные определения, используемые в Рекомендации, в частности «административный акт» и «судебный пересмотр», чтобы обозначить границы применения принципов и рекомендаций, которые относятся и к национальным правовым системам, и к практике судов.
9. Стремясь гарантировать соблюдение статьи 6 Конвенции в административных делах, данная Рекомендация дополняет правовые инструментарии, принятые в отношении гражданского и уголовного процесса.
10. Принимая во внимание различие правовых традиций государств-членов в области административного права, Рекомендация формулирует лишь общие правила, которыми надлежит руководствоваться при судебном пересмотре административных актов, не пытаясь достичь полной гармонизации соответствующего правового регулирования.

А. Комментарии и дефиниции

11. Определения, выделенные для целей Рекомендации, отбирались по функциональному принципу для обозначения границ ее применения. Во-первых, она направлена на защиту прав и интересов граждан в связи с различными актами администрации, с учетом постоянного расширения сферы административного воздействия в сочетании со все возрастающим вмешательством в различные области государства. Во-вторых, она гарантирует полномочия администрации. Как следствие, принятые дефиниции отличаются от тех, которые применяются в сходных механизмах других инструментариев Совета Европы.

1. Административные акты

12. Административные акты, охватываемые Рекомендацией, подробно определены для обеспечения судебного пересмотра всех аспектов деятельности администрации. Под понятие «административный акт» не подпадают акты частного характера, касающиеся конкретных лиц, и акты и процедуры Парламента во исполнение его законодательной функции. В то время как концепция административного решения (*acte administratif*) в некоторых правовых системах рассматривается довольно узко, понятие «административный акт» (*acte de l'administration*) затрагивает широкий спектр деятельности административных властей.
13. Рекомендация не запрещает государствам устанавливать некоторые исключения из понятия административных актов, которые должны быть закреплены законодательно, в частности определенные акты из области иностранных дел, международные соглашения, обеспечение национальной безопасности.
14. Рассматриваемое понятие охватывает несколько возможных актов публичной администрации. В него входят индивидуальные административные акты, представляющие собой решения администрации в отношении определенных лиц. Оно также включает акты-предписания и статутные акты, содержащие общие нормы, адресованные неопределенному кругу лиц. Кроме того, к административным актам относятся материальные акты, направленные на правовое регулирование и управление деятельностью физических и юридических лиц, связанное с изменением их правового положения, под которым понимается возникновение новых прав и обязанностей.
15. Наконец, под это понятие подпадают случаи бездействия или отказа действовать от имени публичной администрации, когда она обязана предпринять определенные шаги. Для целей Рекомендации концепцией административного акта охватывается также ситуация, когда администрация не отвечает на требование заявителя или же прямо или косвенно отказывается принимать необходимое решение или действовать. Суд должен быть уполномочен пересматривать акты в обеих ситуациях.
16. Бездействие администрации ни в коем случае не должно наносить вред интересам гражданина. По истечении срока, определенного законом, у индивида должна появляться возможность пожаловаться на молчание администрации в суд. В таких случаях представитель административной власти должен будет объяснить суду по требованию заявителя или по инициативе самого суда, чем вызван отказ удовлетворить требование заявителя. Если власти не предоставят оснований для отказа, суд признает их деяния незаконными.
17. Рекомендация применяется только к тем административным актам, которые были приняты администрацией в порядке осуществления публичной власти. Наличие такой власти позволяет администрации налагать обязанности, издавать акты, наделять правами. Указанными актами изменяется правовое и фактическое положение соответствующих лиц в зависимости от направленности акта. Рекомендация обращает особое

внимание на административные акты, затрагивающие права и интересы физических или юридических лиц. Частные акты лежат вне рамок данной Рекомендации.

2. Судебный пересмотр

18. В разных странах понимание концепции судебного пересмотра неодинаково. Как было указано на Конференции председателей Высших административных судов, опыт показывает, что верховенство закона и подвластность ему публичной власти не очевидны и существует устойчивое искушение изъять административные акты из-под правового и судебного контроля. Именно поэтому совершенно необходимо обеспечить возможность контроля, отмены или опровержения незаконного акта с помощью особого механизма.
19. Цель Рекомендации – гарантировать право каждого в соответствии с Европейской Конвенцией на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом административного дела. Данный аспект фундаментального права каждого на суд следует из верховенства закона и является обязательным для государств, ратифицировавших Конвенцию. И Устав Совета Европы, и Преамбула Конвенции подчеркивают важность верховенства закона и подлинной демократии. Оба эти принципа относятся к судебному пересмотру административных актов и нивелируют неравенство сторон в спорах между администрацией и гражданами.
20. Понятие судебного пересмотра для целей данной Рекомендации охватывает не только исследование акта на предмет его законности. Суд также наделен полномочием отменять акт по результатам его исследования, а также присуждать компенсацию. Задача административных судов – защищать права индивидов с использованием средств, предоставляемых законом.
21. Именно поэтому у суда должно быть полномочие самостоятельно инициировать исследование административных актов на предмет их законности, включая молчание и бездействие администрации, и делать выводы на основе такого исследования.
22. Понятие законности административного акта трактуется широко: оно охватывает нарушения интересов, подлежащих защите с точки зрения закона. Таким образом, под нарушением закона понимается нарушение охраняемого интереса.
23. Судебный пересмотр – целевая деятельность, которая может быть инициирована по требованию индивида, организаций, в том числе и публичных. Одна из функций судебного пересмотра – защита прав индивида от незаконных действий администрации. Тем не менее такой контроль направлен также на охрану и уточнение полномочий администрации.
24. Объектом судебного пересмотра может быть любой административный акт, признаваемый таковым для целей данной Рекомендации.
25. Положения Рекомендации не применяются в случаях, когда в соответствии с национальным правом пересмотр осуществляется конституционным судом. В ряде государств пересмотр административных актов нормативного характера осуществляется конституционным судом. В таких

случаях применяется особая процедура пересмотра, отличная от пересмотра в административных судах или судах общей юрисдикции. Именно поэтому пересмотр административных актов конституционным судом не подпадает под действие Рекомендации. Это не отменяет необходимости соблюдения статьи 6 Европейской Конвенции в таких процессах.

В. Комментарии к принципам

26. Область, охватываемая административным правом, по-разному устанавливается в правовых системах государств-членов. Именно поэтому возникла необходимость раскрыть общие принципы, применимые к административному процессу для недопущения различного применения статьи 6 Конвенции в разных странах.
27. Европейская Конвенция не предназначалась для применения к административной сфере. Тем не менее уже в 1971 г. в решении по делу Рингейсен (Ringelsen) Европейский Суд указал: «Для того чтобы Конвенция применялась к делу (contestation), необязательно, чтобы обе стороны были частными лицами... Характер закона, которым надлежит руководствоваться в том или ином деле (гражданский, коммерческий, административный и т.д.), а также лицо, в чью компетенцию входит рассмотрение таких дел (суд общей юрисдикции, административный орган), таким образом, значения не имеют».
28. Учитывая специфический характер судебного пересмотра административных актов, данная часть Рекомендации содержит перечень принципов, применяемых при таком пересмотре, включая и изложенные в Европейской Конвенции.

1. Пределы судебного пересмотра

Принцип 1.а

29. Данный принцип в основном касается объекта судебного пересмотра, то есть конкретных аспектов административных актов, как они определены в данной Рекомендации. Пересмотр может быть прямым или косвенным. Прямой пересмотр предполагает оспаривание акта в суде. Косвенный пересмотр имеет место тогда, когда наряду с оспариваемым административным актом проверяется иной связанный с ним акт (например, когда суд проверяет законность нормативного акта, на основании которого был вынесен административный акт). Необходимо отметить, что в случае невозможности обжаловать административный акт в суде напрямую (как это закреплено в некоторых правовых системах в отношении нормативных актов) государство должно обеспечить возможность косвенного пересмотра акта.
30. Что касается административных актов, связанных с использованием свободы усмотрения, хотя она, как правило, не подлежит судебному пересмотру, суд может исследовать акт на предмет очевидных ошибок или же превышения допустимых пределов усмотрения.

31. Административные санкции приравниваются к административным актам и также подлежат пересмотру.

Принцип 1.b

32. Данный принцип содержит, во-первых, общее утверждение, что суд должен иметь полномочия для пересмотра любого нарушения закона, во-вторых, содержит примеры оснований для отмены акта.
33. Доводы, на которых заявители могут основывать свои жалобы, включают: нарушение закона, в том числе отсутствие полномочий, процессуальные нарушения и злоупотребление властью. Нарушение закона может выражаться в отсутствии правового основания, прямого нарушения нормы или же правовой ошибки, в случае если администрация неправильно оценила сферу применения правила. Отсутствие полномочий может основываться на пространственно-временных нарушениях или предмете решения. Процессуальные нарушения включают, например, непроведение обязательной консультации. Наконец, злоупотребление властью относится в основном к случаям, когда лицо наделено законом властными полномочиями, однако воспользовалось этим для других целей, нежели предусмотренные законодателем. Рекомендация в данном случае ограничивает формальные нарушения и те, которые возникают в результате отсутствия полномочий, от тех, которые являются результатом неправильного применения, толкования, незнания закона.
34. Задачи суда в административном процессе существенно отличаются от задач гражданских и уголовных судов из-за предмета исследования. Вопросы, стоящие перед административным судом, уже были законно или незаконно разрешены – теоретически – уполномоченным лицом. Таким образом, судебное решение выносится не по существу спора, но по поводу законности решения администрации, вынесенного в осуществление своих полномочий. Тем не менее правовые системы некоторых государств-членов наделяют административные суды полномочиями по исследованию существа спора, связанного с индивидуальным административным актом, и позволяют им высказываться по поводу правильности и обоснованности административного акта, а также заменять административное решение собственным суждением.

2. Доступ к судебному пересмотру

35. В Рекомендации не уточняется, как именно должен быть организован судебный пересмотр. Государства свободны организовывать судебный пересмотр административных дел в соответствии с их правовыми традициями и культурой: в специализированных административных судах, судах общей юрисдикции или используя их комбинацию.

Принцип 2.a

36. Данный принцип определяет возможность возбуждения судебного разбирательства. Физические и юридические лица вправе требовать судеб-

- ного пересмотра административных актов, если они нарушают их охраняемые права или интересы.
37. Для защиты коллективных или общественных интересов, которые могут быть затронуты административными актами, государствам-членам рекомендуется рассмотреть возможность инициации судебного разбирательства ассоциациями, организациями, иными уполномоченными лицами. Речь идет об административных решениях, затрагивающих не одного индивида, а группу лиц. Такие решения, касающиеся, например, окружающей среды или прав потребителя, могут быть представлены для судебного пересмотра без указания на нарушение ими интересов конкретного лица.
 38. Каждое государство вправе расширить круг лиц, которые могут инициировать судебное разбирательство и включить в него, к примеру, третьих лиц, затрагиваемых актом.
 39. Рекомендация применяется исключительно к случаям, когда права или интересы затрагиваются напрямую. Это значит, что между актом и соответствующими правами и интересами должна быть очевидная связь. Если связь между оспариваемым актом и нарушенным правом незначительная и отдаленная, Рекомендация не применяется (решение по делу Балмер-Шафрот (*Balmer-Schafroth*) 1997). Административные акты должны негативно влиять на заявителя и изменять его правовое положение. Таким образом, некоторые административные акты, например касающиеся обеспечительных мер, не подлежат судебному пересмотру. Практическое определение прав и интересов, охраняемых данной Рекомендацией, остается на усмотрение национального законодательства.
 40. Рекомендация не запрещает государствам использовать процедуры, направленные на отсеивание на ранних стадиях необоснованных жалоб, жалоб, поданных без достаточного интереса или по иным причинам не заслуживающих рассмотрения по существу. Так, государства могут обязать заявителей получить разрешение суда на дальнейшее рассмотрение их требований или же доказать обоснованность своих требований на предварительном заседании.

Принцип 2.b

41. Данный принцип устанавливает условия доступа к судебному пересмотру.
42. Физические и юридические лица могут урегулировать возникшие разногласия различными способами, прежде чем обратятся в суд. Рекомендация устанавливает, что обращение к судебному пересмотру может быть обусловлено требованием предварительно исчерпать все иные средства защиты, предоставляемые национальным правом.
43. Право на доступ к судебному пересмотру должно быть эффективным. Установление обязанности использовать все иные средства защиты не должно быть препятствием для тех, кто желает пересмотра административного акта.

44. Указывается, что время, необходимое для разрешения дела, должно быть разумным и в ходе предварительных процедур. В принципе гарантии, содержащиеся в статье 6 Конвенции, должны соблюдаться только на стадии судебного разбирательства. Тем не менее, согласно практике Европейского Суда, разумность срока разбирательства дела в одном или нескольких административных органах частично зависит от длительности предварительного рассмотрения в каждом административном органе, если оно является обязательной предпосылкой для обращения в суд. Начало течения срока определяется датой подачи жалобы на административный акт (решение по делу Кониг (*König*) 1978 г.).
45. Требование исчерпания других способов защиты до обращения в суд предотвращает перегрузку судов, тем самым обеспечивая их эффективность. Оно соответствует интересам администрации и суда, а также может снизить процессуальные расходы индивида.

Принцип 2.c

46. Данное положение гарантирует предоставление сторонам разумного времени для возбуждения их дела в суде. Если срок подачи искового заявления будет слишком короток, стороны будут лишены возможности обжаловать административный акт.
47. Именно поэтому государства должны установить разумный срок для оспаривания законности и легитимности административного акта в суде с целью обеспечения эффективного доступа к судебному пересмотру. Как правило, национальное законодательство уточняет, что понимается под разумным сроком¹. При определенных условиях, если это оправдано, этот срок может быть продлен.
48. Рекомендация не связывает напрямую начало течения срока с моментом, когда физическое или юридическое лицо узнало или должно было узнать о соответствующем акте, однако очевидно, что этот срок начинает свой отсчет с момента уведомления лица об акте. Рекомендация не устанавливает какого-либо фиксированного срока для обращения за судебным пересмотром после формального или подразумеваемого уведомления об акте, оставляя такое регулирование на усмотрение государств-членов.

Принцип 2.d

49. Для обеспечения высокой доступности судебного пересмотра для физических и юридических лиц сбор за рассмотрение жалобы не должен быть завышен так, чтобы являться препятствием для обращения. В данном случае ключевую роль играет именно цена доступа к судебному пересмотру, а не стоимость самого процесса судебного пересмотра.
50. Требование эффективного доступа также подразумевает право на бесплатную правовую помощь в осуществлении права на суд для заявителей, которые не могут оплатить соответствующие судебные расходы, вне зависимости от того, в каком органе рассматривается дело с участием администрации.

3. Независимый и беспристрастный суд

Принцип 3.a

51. Согласно данному принципу, разрешение административного спора относится к юрисдикции суда, созданного на основании закона, в соответствии с требованиями Конвенции.
52. Принцип независимости и беспристрастности суда провозглашается в статье 6 Конвенции. Стремясь укрепить уважение к этому принципу, Совет Европы издал Рекомендацию № R (94)12 о независимости, эффективности и роли судей, которая содержит предпосылки независимости суда. Заключение № 1 (2001) Консультативного Совета Европейских судей (КЕС/ССЕ), касательно независимости и несменяемости судей уточняет положения указанной Рекомендации: поддерживая требования Устава судей Европейского Суда, КЕС указал, что «фундаментальные принципы независимости суда должны устанавливаться на конституционном или ином высочайшем правовом уровне в каждом государстве-члене; уточняющие положения – закрепляться законодательно».
53. Учитывая специфические риски административного судьи, когда он или она должны разрешить спор с участием публичных властей, этот принцип подчеркивает необходимость как субъективной беспристрастности (учитывающей личную вовлеченность или заинтересованность судьи в данном деле), так и объективной беспристрастности (подразумевающей достаточные гарантии самого судьи, позволяющие исключить любые обоснованные сомнения на этот счет). Это положение поддерживается практикой Европейского Суда (решение по делу Пьерсак (*Piersack*) 1982 г., решение по делу Де Куббер (*De Cubber*) 1984 г., решение по делу Демиколи (*Demicoli*) 1991 г., Сант-Мари (*Sainte-Marie*) 1992 г.). В этой связи КЕС подтвердил в Заключении № 3 (2002), что «судьи должны в любом случае действовать беспристрастно, чтобы у граждан не возникало ни малейшего обоснованного сомнения в его незаинтересованности».
54. Несмотря на существование международных правовых инструментариев, направленных на обеспечение независимости и беспристрастности судей, представляется необходимым подтвердить и раскрыть этот принцип в Рекомендации по административному пересмотру административных актов. Независимость и беспристрастность судей, разрешающих административные дела, гарантируют эффективную защиту гражданских прав.

Принцип 3.b

55. Данный принцип дополняет принцип 3.a; он устанавливает характеристики органа, ответственного за судебный пересмотр административных актов, и относится как к административным судам, так и к судам общей юрисдикции, рассматривающим административные споры, поскольку статус судов в этом случае одинаков. Каждое государство самостоятельно выбирает суд, на который возлагается рассмотрение административных дел, в зависимости от его судебной системы.

56. И административные и общие суды должны отвечать требованиям принципа 3.а.

4. Право на справедливое разбирательство

57. Данное положение развивает нормы статьи 6 и содержит практические указания для рассмотрения административных дел. Рекомендация учитывает проблемы, возникающие в некоторых странах, в связи с соблюдением принципов статьи 6 в процессах, относящихся к формальным административным актам.

Принцип 4.а

58. Согласно практике Европейского Суда, разумность срока, упоминаемого в статье 6 Конвенции, должна оцениваться с учетом специфических условий дела, таких как его сложность, поведение заявителя и то, как дело рассматривалось судом или административными властями (решение по делу *O.* 1987 г., решение по делу *Томази (Tomasi)* 1992 г., решение по делу *Поисс (Poiss)* 1987 г.). Как указывалось выше, в § 42, «разумный» срок, о котором говорится в статье 6, подразумевает не только длительность процесса в административном суде. Такой срок может начинаться с обращения заявителя за пересмотром решения в администрацию, если это является условием дальнейшего судебного пересмотра.

Принцип 4.б

59. Требование справедливого разбирательства вызывает необходимость соблюдения принципа равенства сторон. В административных делах риск нарушения этого принципа особенно велик, поскольку одна сторона представляет власти, а другая требует соблюдения ее прав. Таким образом, заявители должны использовать все возможности, предоставляемые п. 1 статьи 6 Конвенции, чтобы нивелировать фактическое неравенство сторон, характерное для административного процесса.
60. Принцип равенства сторон предполагает предоставление сторонам одинаковых возможностей для изложения своей позиции в условиях, которые не ставят одну сторону в очевидно невыгодное положение по сравнению с другой стороной (решение по делу *Домбо Бехер Б.В. (Dombo Beheer B.V.)* 1993 г., решение по делу *Стран Грек Рефайнариз и Стратис Андреадис (Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis)* 1994 г.).

Принцип 4.с

61. Данный Принцип устанавливает обязанность административных властей предоставить все имеющиеся материалы, на которых основывается оспариваемое решение.
62. Возможность доступа сторон к административному делу – одно из условий справедливого разбирательства. Согласно практике Европейского

Суда, этот принцип подразумевает возможность доступа гражданина к административному делу, представленному администрацией суду (решение по делу Шулер-Згратген (*Schuler-Zgraggen*) 1993 г.). Администрация обязана указать все факты, на которых она основывалась, вынося спорный акт. Европейский Суд подтвердил данное требование в отношении документов, которые могут помочь заявителю доказать свою позицию по делу (решение по делу Бенденун (*Bendenoun*) 1994 г.). Для справедливого разбирательства необходимо, чтобы административное дело было направлено в суд заблаговременно.

63. Исполнения этих требований можно добиться путем наложения на власти обязанности представить все необходимые документы в суд или же наделив суд полномочием истребовать такие документы.
64. При определенных условиях допустимо применение особых мер по охране содержания некоторых документов (например, если речь идет о национальной безопасности).

Принцип 4.d

65. Право на состязательный процесс подразумевает уведомление о жалобе противной стороны и всех иных заинтересованных лиц.
66. Согласно практике Европейского Суда, фундаментальное право на состязательный процесс «означает возможность для сторон знать и комментировать высказывания или доказательства, представленные другой стороной» (решение по делу Руиз-Матеос (*Ruiz-Mateos*) 1993 г.). Это касается документов и любой другой информации, представляемой суду. Это не препятствует применению судом различных защитных мер, когда дело касается документов, содержащих тайную информацию (например, для сохранения национальной безопасности, профессиональной тайны или прав на интеллектуальную собственность).
67. Состязательный характер процесса должен поддерживаться и в том случае, если оспаривается допустимость дела.

Принцип 4.e

68. Данный принцип устанавливает, что суд должен быть уполномочен исследовать все доводы, приводимые сторонами в обоснование своей позиции (решение по делу Ортенберг (*Ortenberg*) 1994 г.). Аргументация сторон может касаться вопросов права или факта.
69. Что касается вопросов права, когда оспариваемое решение было принято в рамках регулятивных полномочий администрации, суд, рассматривающий дело, должен иметь компетенцию исследовать, не вышли ли административные власти за рамки закона; в этой связи суд должен иметь возможность рассмотреть оспариваемую меру «на предмет, *inter alia*, соответствия принципам административного права» (решение по делу Эрлеманс (*Oerlemans*) 1991 г.).
70. В отношении фактов суд должен быть компетентен установить их заново (решение по делу Фишер (*Fischer*) 1995 г.) или по крайней мере исправить

фактические ошибки (решение по делу Альберт и Ле Конт (*Albert and Le Compte*) 1983 г.). Один из способов заново установить соответствующие факты – предоставить суду возможность заново заслушать дело. Тем не менее п. 1 статьи 6 Конвенции не препятствует использованию системы, при которой суд должен опираться на факты, установленные администрацией. В этом случае необходимо, чтобы процедура принятия решений административными властями сопровождалась определенными гарантиями, а суд должен иметь возможность убедиться, что, во-первых, выводы администрации по вопросам факта были основаны на достаточно разумных доказательствах, а во-вторых, административный акт не был вынесен на основании выводов, которые никакие административные власти, действуя надлежащим образом, не сделали бы из имеющихся обстоятельств (решение по делу Поточка (*Potocka*) 2001 г.).

71. В некоторых правовых системах административным судам позволено выносить решение о незаконности акта на основании, которое не приводилось заинтересованной стороной, если суд сочтет его незаконным. Эта система усиливает судебный контроль над администрацией и правовую защиту заявителей.
72. Административный суд призван устранить всякое неравенство между сторонами. Например, суд может предложить сторонам представить дополнительные доказательства (или информацию, необходимую для разрешения дела). Суд должен инициативно определять движение административного процесса.
73. В процессе по аннулированию акта суд должен проверить наличие фактов. Если административный акт издан в осуществление свободы усмотрения, суд должен удостовериться, не вышла ли администрация за рамки такой свободы. Суд также исследует применимость закона к фактам.

Принцип 4.f

74. Процесс должен быть публичным для защиты граждан от произвольного или тайного рассмотрения дела.
75. Право на публичный процесс, в принципе, подразумевает право на публичное слушание при отсутствии исключений, указанных во втором предложении п. 1 статьи 6 Конвенции (решение по делу Хаканссон и Шрессон (*Håkansson and Sturesson*) 1990 г.). Тем не менее в различных национальных системах вопрос необходимости слушания решается по-разному, тем более в отношении административных процедур, которые зачастую являются письменными и в основном касаются вопросов права. Право на публичное слушание особенно важно, когда суд рассматривает оспаривание вопросов факта.
76. И письменный и устный процесс должны быть публичными. Любое лицо должно иметь возможность ознакомиться с делом, в особенности с его стадией и ведением.
77. Если дело рассматривается на разных уровнях разными органами и носит ярко выраженный технический характер, непроведение публичных заседаний на его завершающих стадиях может быть оправданно (решение

по делу Эйзенштекен (*Eisenstecken*) 2000 г.). Отказ от слушания в первой и единственной инстанции должен быть обусловлен исключительными обстоятельствами (решение по делу Гок (*Göç*) 2001 г.). Такие обстоятельства особенно трудно доказать, когда суд рассматривает вопросы не только права, но и факта (решение по делу Фишер (*Fischer*) 1995 г.).

78. Процесс должен быть устным в тех случаях, когда это соответствует общественному интересу. В особых случаях выбор в пользу устного или письменного разбирательства должен определяться национальным законодательством.
79. Стороны должны иметь возможность отказаться от права на публичное слушание прямо или молчаливо. Тем не менее такое право не может быть осуществлено, если дело касается важного публичного интереса (решение по делу Шулер-Зграгген (*Schuler-Zraggen*) 1993 г.).

Принцип 4.g

80. Принцип публичного объявления решений подтверждается статьей 6 Конвенции и требует, чтобы у всех заинтересованных сторон был доступ к решениям, в которых у них имеется легитимный интерес, в то время как решения общего характера должны быть также доступны широкой публике с учетом языковых особенностей и таких способов распространения, как публикация в периодических изданиях или электронных СМИ (решение по делу Претто (*Pretto*) 1983 г.).

Принцип 4.h

81. Решение суда должно быть обоснованным. Мотивировка решения должна быть письменной, содержать ответы суда на все доводы заявителя и обоснование принятого решения. Пределы данной обязанности могут варьироваться в зависимости от характера решения. Приводимые доводы должны относиться к обстоятельствам дела, а также быть специфическими, не сводящимися к цитатам из законодательства. Тем не менее, как указал Европейский Суд в решении по делу Руиз Ториха (*Ruiz Torija*) 1994 г., детальный ответ на каждый аргумент не требуется. Любой пробел или несоответствие в мотивировке могут послужить формальным основанием для отмены решения.
82. Необходимо, чтобы терминология, используемая в обосновании, была понятна сторонам. Особое внимание необходимо обращать на использование терминов из других областей, которые могут оказаться недопустимыми в юридическом контексте.

Принцип 4.i

83. Надлежащая правовая защита предполагает наличие высшей инстанции. Хотя право на обжалование не является обязательным, согласно Конвенции, его осуществление возможно для уменьшения риска вынесения произвольных решений, *inter alia* внутри судебной системы. Данный

принцип должен применяться к наиболее важным делам, особенно тем, которые связаны с наложением суровых административных санкций, с учетом любых исключений, предусмотренных национальным законодательством. Право заявителя обжаловать решение в разумный срок, определенный национальным правом, должно признаваться во всех государствах. Ограничения на обжалование устанавливаются государствами самостоятельно.

84. Таким образом, Рекомендация идет дальше Конвенции и требует права на обжалование по наиболее важным делам. Национальное право должно уточнять условия обжалования и юрисдикцию органа, рассматривающего дело в качестве второй инстанции. Он также должен отвечать требованиям статьи 6 Конвенции. Существование высшей инстанции в административном процессе – необходимая гарантия последовательности административного прецедентного права.
85. Данный принцип не применяется в случаях, когда дело передается напрямую в высший суд в соответствии с национальным правом.

5. Эффективность судебного пересмотра

86. Рекомендация устанавливает необходимость эффективного судебного пересмотра административных актов для обеспечения истинной защиты гражданских прав и интересов и повышения качества работы и доверия к администрации.

Принцип 5.a

87. Рекомендация призвана гарантировать право суда принять необходимые меры для восстановления нарушенной законности. Имеются в виду обеспечительные меры, процедурные решения и постановления по существу, т.е. полномочия предотвратить возможный материальный ущерб; обязать совершить действия, которые должны были быть совершены, в частности в отношении исполнения уже принятых административных решений; обязать принять административный акт или решение в случае ограничения свободы усмотрения; а также возможность предотвращения принятия решений в случае ограничения свободы усмотрения, если администрация действовала *ultra vires* (с превышением полномочий).
88. Рекомендация не исключает возможности для суда заменить административный акт, если это не противоречит национальному законодательству. Практика Европейского Суда не обязывает административный суд заменять акт, признанный незаконным. Тем не менее после отмены акта, при вынесении нового решения по требованию заявителя административный орган должен руководствоваться решением суда. Данное правило не применяется в случаях, когда после отмены акта администрация не обязана принимать новое решение (например, если решение по делу о назначении на должность отменено, администрация вправе решать, назначать ли иную кандидатуру).

Принцип 5.b

89. Данный принцип устанавливает, что суд вправе не только рассматривать дело по существу, но и при удовлетворении жалобы присуждать компенсацию. В принципе допустима компенсация как материального, так и морального вреда, явившегося результатом нарушения. В целом отмена решения сама по себе является компенсацией.
90. Суд должен быть наделен полномочием, когда это оправданно, освободить стороны от уплаты судебных расходов.

Принцип 5.c

91. Исполнение решений – важный показатель эффективности контроля. Необходимо удостовериться в исполнении судебного решения соответствующими административными властями. Данная Рекомендация поддерживает положения Рекомендации № R (2003)16 об исполнении административных и судебных решений в области административного права.
92. Необходимо гарантировать возможность понуждения административных властей к исполнению судебного решения. Принудительные меры избираются согласно национальной правовой традиции.

Принцип 5.d

93. Данный принцип устанавливает возможность приостановления применения оспариваемой меры, если в результате ее применения лицо окажется в неисправимом положении (решение по делу Ябари (*Jabari*) 2000 г. и решение по делу Чонка (*Çonka*) 2002 г.).
94. Рекомендация указывает, что суд должен быть уполномочен применять обеспечительные меры вплоть до окончания судебного разбирательства. Такие меры могут включать полное или частичное приостановление исполнения оспариваемого административного акта, позволяющее суду заново установить фактическую и правовую стороны сложившейся ситуации и возложить соответствующие обязательства на административные власти.
95. В этом отношении данный принцип соответствует Рекомендации № R (89)8 Комитета министров государств-членов по обеспечительным мерам в административном процессе, которая содержит положение о том, что заявитель по административному делу может обратиться в суд или иной компетентный орган принять обеспечительные меры.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ К примеру, заявителям обычно предоставляется тридцатидневный срок в Албании, Азербайджане, Финляндии, Венгрии, Румынии и Швейцарии, шестидесятидневный – в Бельгии и Италии, шестимесячный – на Мальте и в Норвегии и шестинедельный – в Австрии и Нидерландах.