

Майле А. Д. / Maile A. D.

ИЗ ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ ГЕРМАНИИ  
ИЛИ ЧЕМ ПОЛЕЗЕН ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

EXPERIENCE OF ORGANIZATION JUDICIAL SYSTEM IN GERMANY  
OR HOW CAN BE USEFUL FOREIGN EXPERIENCE?

*Алексей Давидович*

*Майле,*

*кандидат юридических наук (Россия), доктор права, магистр административных наук Немецкой Высшей школы управления (г. Шпайер, ФРГ).*

*Aleksei Davidovich*

*Maile,*

*c.j.s. (PhD of jurisprudence, (Russia)); Doctor of law, Master of administrative sciences of German Higher School of Management (Speyer, Federal Republic of Germany).*

Рассматривая совершенствование судебной системы России, автор излагает задачи, принципы организации судебной системы германского государства. Отмечается, что, несмотря на то, что исполнительная власть в соответствии с Конституцией при осуществлении своей деятельности связана правом и законом, именно поэтому ее действия подлежат судебному контролю.

**Ключевые слова:** административные суды, судебная система Германии, внесудебные административные процедуры, совершенствование судебной системы, судебный надзор в сфере государственного управления.

In considering the improvement of Russian judicial system the author sets out objectives, organization principles of the judicial system of Germany. The article notes that, despite the fact that executive power under the Constitution in the exercising of its activity is linked to the law and that is why its actions are subject to judicial control.

**Keywords:** administrative courts, judicial system of Germany, extrajudicial administrative procedures, improving of a judicial system, judicial oversight in the sphere of public administration.

Споры и научные дискуссии о создании в России специализированных административных судов ведутся давно [6, 18-20; 2; 3; 5]. А воз и ныне там. Новый виток о необходимости их создания разгорелся после VIII Всероссийского съезда судей, который проходил в Москве с 17 по 19 декабря 2012 г.

Как отметил в своем выступлении Председатель Верховного Суда Российской Федерации Вячеслав Лебедев, рассмотрение судами дел вопреки правилам о подсудности (подведомственности) не отвечает требованиям справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение дела, по смыслу статей 46 и 47 Конституции РФ, не является законным судом. Принятые же в результате такого рассмотрения судебные акты не могут признаваться реально обеспечивающими права и свободы. Указывая на то обстоятельство, что до настоящего времени отсутствует самостоятельное административное судопроизводство, предусмотренное ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, хотя необходимость Кодекса административного судопроизводства была отмечена еще в 2000 году в Постановлении V Всероссийского съезда судей, он призвал внести в резолюцию Съезда обращение к законодательной власти Российской Федерации принять Кодекс административного судопроизводства [10].

Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванов в своем докладе подчеркнул, что необходимо настойчиво и твердо внедрять механизмы обязательного досудебного обжалования решений, принимаемых административными органами. При этом должны быть выработаны и законодательно закреплены общие для всех ведомств принципы внесудебных административных процедур. По его мнению, это самый прямой и эффективный способ добиться одновременно и снижения нагрузки на суды, и сокращения сроков и стоимости рассмотрения таких дел [11].

В своем выступлении Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин отметил, что уникальность российской судебной системы заключается в том, что, в отличие от многих других стран, где существуют специализированные суды, в России две ветви судебной власти – суды общей юрисдикции и арбитражные суды, которые применяют одни и те же нормы материального права (по нашему мнению, отсутствие специализированных судов, это не уникальность, а скорее недостаток российской правовой системы). Нередко толкование этих норм различается, что порождает множество проблем для лиц, обращающихся за судебной защитой. Между тем, верховенство права и вытекающий из него принцип конституционной законности предполагают единообразное понимание и применение закона

судом не только в каждой из обозначенных судебных подсистем, но и в судебной системе Российской Федерации в целом. Причем такое единообразие предполагает не только чисто формальный аспект – одинаковое истолкование и применение, но и, что особенно важно, содержательный аспект, т. е. истолкование и применение, соответствующее принципам и нормам Конституции. Прежде всего – в соответствии с принципом юридического равенства в реализации прав и свобод и вытекающей отсюда недопустимостью неправомерного их ограничения в правоприменительной деятельности [12].

О необходимости создания административных судов высказался и Президент Российской Федерации В. В. Путин, отметив в своем выступлении, что «в первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления» [13].

По итогам своей работы VIII Всероссийский съезд судей постановил, просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации обеспечить приоритетное рассмотрение проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и проекта федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» [1].

Необходимость надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан требует формирования качественно нового уровня правосудия в Российской Федерации.

Позитивно оценивая создание административных судов в России, отметим, что даже если административное судопроизводство будет создана в системе судов общей юрисдикции, это приведет к более эффективному осуществлению правосудия. Административно-правовые споры нужно рассматривать специализированными административными судами по правилам административного судопроизводства.

Как правильно утверждает профессор Ю. Н. Стариков, «совершенствование судебной системы должно происходить, главным образом, путем учреждения в стране административных судов. Речь идет о целесообразности учреждения в России административных судов, которые смогли бы более эффективно (по сравнению с нынешним уровнем и качеством судебной защиты, порядком работы государственных органов и должностных лиц) обеспечивать законность деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и

юридических лиц. Развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволят укрепить административно-правовую защиту» [4, 427].

Основное содержание судебного надзора в сфере государственного управления ФРГ заключается в проверке законности деятельности государственных органов путем перепроверки изданных ими нормативных правовых актов, которая осуществляется, как правило, на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических и юридических лиц, оспаривающих указанные правовые акты.

Девятый раздел Основного Закона Германии посвящен организации судебной системы германского государства и содержит ряд положений, которые являются конституционными рамками для организации судопроизводства в целом.

Статья 92 Конституции определяет, что судебная власть осуществляется Федеральным конституционным судом, федеральными судами, предусмотренными Основным законом, и судами земель. Независимость судей, а также связанный с этим их особый служебно-правовой статус гарантируются во всех инстанциях и для всех отраслей правосудия (ст. 97, 98 Основного закона ФРГ). При этом в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юрисдикции Федерация учреждает в качестве верховных судебных палат Федеральную судебную палату, Федеральный административный суд, Федеральную финансовую палату, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд (ст. 95). Таким образом, из пяти перечисленных в этой статье высших судов три относятся к сфере административного судопроизводства. В соответствии со ст. 96 Основного Закона ФРГ, в Германии могут учреждаться по необходимости и другие федеральные суды. Так, для лиц, состоящих в публично-правовых служебных отношениях с Федерацией, были учреждены военные суды (нем. *Truppendienstgerichte*).

К судебным органам, непосредственно осуществляющим проверку законности изданных органами управления ФРГ административных актов в сфере публично-правовых отношений, в широком смысле, можно отнести:

- 1) Федеральный конституционный суд;
- 2) Федеральный административный суд;
- 3) Федеральный суд по социальным вопросам;
- 4) Федеральный финансовый суд;
- 5) Федеральный патентный суд;
- 6) конституционные суды федеральных земель;

7) Европейский суд (он также наделен надзорными полномочиями и на основании соответствующих жалоб проверяет соответствие законодательства ФРГ действующим правовым нормам Евросоюза. В случае признания законодательного акта не соответствующим нормам европейского права, Германия обязана в установленный срок привести в соответствие с действующим европейским законодательством свои нормативные правовые акты).

Федеральный конституционный суд на основании заявлений (жалоб) федеральных и земельных органов исполнительной власти и других органов, перечисленных в Конституции ФРГ, а также физических и юридических лиц рассматривает дела о соответствии федеральных или земельных нормативных правовых актов по форме и содержанию Основному закону, либо относительно соответствия права земли остальному федеральному праву, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельного лица, когда о таком решении ходатайствует суд. Кроме того, Конституционный суд выносит решения по конституционным жалобам, которые могут быть поданы любым лицом, утверждающим, что публичная власть нарушила одно из основных прав или одно из прав, указанных в ч. 4 ст. 20, ст. 33, 38, 101 и 104 Конституции Германии (правом запроса о конституционности любого вступившего в силу закона обладает и парламентское меньшинство).

В рамках так называемого конкретного (инцидентного) контроля любой суд ФРГ правомочен направить запрос в Федеральный конституционный суд, если он считает, что закон противоречит нормам Конституции, и наоборот, каждое решение любого суда может быть обжаловано перед Федеральным конституционным судом посредством подачи конституционной жалобы, если заявитель считает, что решением нарушаются его основные права.

*Федеральный административный суд* и нижестоящие административные суды (в систему общего административного судопроизводства входят следующие суды: 1) административные суды в качестве первой инстанции; 2) высшие административные суды земель ФРГ в качестве апелляционной инстанции; 3) Федеральный административный суд в качестве кассационной инстанции) на основании соответствующих заявлений физических и юридических лиц, рассматривают дела о соответствии по форме и содержанию действующему административному законодательству решений органов государственного управления, выносимых в форме индивидуальных

административных актов. К компетенции Федерального административного суда отнесены все дела в сфере публично-правовых отношений, за исключением тех, которые отнесены к ведению других федеральных судов.

Согласно Положению об административных судах Федеральный административный суд – единственная высшая судебная инстанция в области общей административной юрисдикции.

Все суды административной юрисдикции являются коллегиальными судами. В соответствии с § 5 ПобАС образуются палаты судей в составе трех профессиональных судей, включая председательствующего судью и двух непрофессиональных (общественных) судей. Непрофессиональные судьи не участвуют лишь в вынесении определения и судебного постановления, если устное разбирательство не проводится.

§ 9 ПобАС предусматривает создание сенатов в Высшем административном суде земли. Сенаты принимают решения в составе трех профессиональных судей. Законодательством земли может быть предусмотрено, что сенаты принимают решение в составе пяти судей, двое из которых могут быть непрофессиональными судьями.

Согласно ст. 10 ПобАС в Федеральном административном суде образуются сенаты, которые выносят решения в устном разбирательстве в составе пяти профессиональных судей, включая председательствующего судью, а без проведения устного разбирательства – в составе трех профессиональных судей.

Непрофессиональные судьи участвуют в устном разбирательстве и в принятии решения по делу на равных правах с профессиональным судьей (§ 19 ПобАС). Таким образом, их правовое положение совпадает с правами непрофессиональных членов суда в иных областях юрисдикции.

*Федеральный суд по социальным вопросам* и нижестоящие социальные суды рассматривают дела о соответствии по форме и содержанию действующему социальному законодательству решений органов управления, в компетенцию которых отнесено принятие решений в сфере публично-правовых отношений в форме индивидуальных административных актов по вопросам пенсионного обеспечения, медицинского страхования, страхования по уходу за больными, страхования от несчастных случаев, по вопросам начисления пенсий, социальных денег и некоторых других.

Дела об оспаривании вышеназванных решений административных органов по социальным вопросам, затрагивающих права и законные интересы заинтересованных лиц рассматриваются социальными судами по правилам

судопроизводства, предусмотренным Федеральным законом «О социальных судах» [9].

*Федеральный финансовый суд* и нижестоящие финансовые суды на основании заявлений заинтересованных сторон рассматривают дела о соответствии действующему законодательству решений, принимаемых финансовыми органами в сфере публично-правовых отношений в форме индивидуальных административных актов, связанных с вопросами налогообложения и взысканий таможенных пошлин. Дополнительно, данными судами рассматриваются дела об оспаривании вынесенных административными органами решений (индивидуальных административных актов) по вопросам начисления детских пособий. Деятельность финансовых судов регламентирована Положением о порядке определения подсудности финансовых судов от 6 октября 1965 г.

*Федеральный патентный суд* на основании соответствующего заявления (жалобы) физического лица или организации рассматривает дела о соответствии закону решений, принимаемых ведомством по регистрации изобретений и выдачи патентов, ведомством по товарным знакам и федеральным ведомством по сортоиспытанию.

Жалобы и иски, поступающие в Федеральный патентный суд, распределяются по отдельным сенатам на основании так называемого плана распределения дел, которых заранее определяется президиумом суда на каждый год. Распределение дел регулирует и принадлежность отдельных судей к разным сенатам. Таким образом, обеспечивается соблюдение важнейшего конституционно-правового принципа, что никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи.

Деятельность патентных судов регламентирована различными законодательными актами, в том числе урегулирована особыми положениями законов о патентах, полезных образцах, охране интегральных микросхем, промышленных образцов, товарных знаков и охране новых сортов растений. Наряду с этим применяются положения Закона о судостроительстве и Гражданско-процессуального кодекса, но лишь постольку, поскольку это не исключается особенностями патентного судопроизводства.

В рамках патентного судопроизводства действует принцип объективного выяснения всех обстоятельств дела (принцип официальности). Это означает, что суд не ограничивается учетом фактов, изложенных сторонами (так называемый принцип состязательности, действующий в условиях гражданского процесса). Напротив, суд должен по собственной инициативе расследовать

обстоятельства дела в рамках поданных заявлений; он не связан представленными участниками доказательствами. Тем не менее, от участников процесса требуется их содействие при выяснении обстоятельств дела путем дачи достоверных заявлений в отношении фактических обстоятельств.

*Конституционные суды федеральных земель* на основании запросов субъектов, перечисленных в Конституции земли, рассматривают дела о соответствии земельного права по форме и содержанию Конституции земли. Данные суды рассматривают также споры по вопросам компетенции органов представительной и исполнительной власти земель и некоторые другие.

Заявления граждан о нарушении органами государственной власти земель основных прав данными судами не рассматриваются. Такие жалобы находятся в исключительной компетенции Федерального конституционного суда Германии.

В соответствии с абз. 3 ст. 95 Конституции ФРГ, для обеспечения единства правосудия в Германии создан Совместный сенат федеральных судов государства, деятельность которого регулируется Федеральным законом «Об обеспечении единства отправление правосудия высшими судами» от 19 июня 1968 г. [7].

Данный сенат не является самостоятельным судом, а административным органом, на который возложены административно-надзорные функции за деятельностью федеральных судов. Так, если один из федеральных судов хочет принять решение, отличное от решения другого федерального суда, то данный вопрос становится предметом рассмотрения Совместного сената. Решение, принятое по данному вопросу сенатом, является обязательным для исполнения судами.

Основной закон ФРГ гарантирует не только формальное право на обращение в суд, но и реальные притязания на эффективный судебный контроль. Несмотря на то, что исполнительная власть в соответствии с Конституцией при осуществлении своей деятельности связана правом и законом, именно поэтому ее действия подлежат судебному контролю. В административно-правовой литературе ФРГ отмечается, что установление ответственности органов управления и государства за свои действия (действия должностных лиц публичных учреждений) связывается с фактом осуществления ими именно публичных, властных функций (*hoheitliche Verwaltung*). Отличительный признак органа управления, выполняющего «публичные функции», состоит в том, что он выполняет их «как свою основную обязанность» [8].

### Список литературы:

1. Постановление VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» от 19 декабря 2012 г. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9085/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
2. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М., 2001.
3. Старилов Ю. Н. «Избыточное» административное регулирование: способно ли оно обеспечить законность и порядок в системе публичного управления? // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. / под ред. Ю. Н. Старилова. Вып. 22: Свобода и государственное регулирование: соотношение, правовые гарантии, практика осуществления. Воронеж, 2009.
4. Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: Сборник избр. науч. трудов. / Воронежский государственный университет. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010.
5. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2003. Вып. 1.
6. Старилов Ю. Н., Кряжков В. А. Административные суды: какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1.
7. Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (BGBl. I S. 661), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist.
8. J. Jung. Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes. Berlin, 1971.
9. Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2789) geändert worden ist.
10. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9096/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
11. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9099/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
12. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9098/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).
13. URL: <http://www.ssrp.ru/page/9097/detail/> (дата обращения: 25.03.2012).

## References:

1. *Resolution of VIII All-Russian Congress of Judges "On the Condition of the Judicial System of the Russian Federation and the main Directions of its Development" of December 19, 2012* [Postanovlenie VIII Vserossiiskogo s'ezda sudei «O sostoyanii sudebnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii i osnovnykh napravleniyakh ee razvitiya» ot 19 dekabrya 2012 g]. Available at: <http://www.ssrf.ru/page/9085/detail/> (accessed: 25.03.2012).
2. Starilov Yu. N. *Administrative Justice: Theory, History, and Prospects* [Administrativnaya yustitsiya: teoriya, istoriya, perspektivy]. Moscow: 2001.
3. Starilov Yu. N. "Excessive" Administrative Regulation: Can it Ensure Law and Order in the System of Public Administration? [«Izbytochnoe» administrativnoe regulirovanie: sposobno li ono obespechit' zakonnost' i poryadok v sisteme publichnogo upravleniya?]. *Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya – Legal Science and Legal Education Reform: collection of scientific works under edition of Yu. N. Starilov*, no. 22: Svoboda i gosudarstvennoe regulirovanie: sootnoshenie, pravovye garantii, praktika osushchestvleniya – Freedom and State Regulation: Ratio, Legal Safeguards, Practice of Implementation, Voronezh: 2009.
4. Starilov Yu. N. *From Recent Publications: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...: collection of selected scientific papers* [Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: Sbornik izbr. nauch. Trudov]. Voronezh State University, Voronezh: publishing house of VSU, 2010.
5. Starilov Yu. N. *From Administrative Justice to Administrative Court Proceedings* [Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu]. Series: Anniversary, Conferences, Forums, Voronezh: 2003, no. 1.
6. Starilov Yu. N., Kryazhkov V. A. Administrative Courts: What should they be? [Administrativnye sudy: kakimi im byt'?] . *Ros. Yustitsiya – Russian Justice*, 2001, no. 1.
7. *Law "On Conservation the Unity of Decision of the Federal Supreme Court" from June 19, 1968 – Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (BGBl. I S. 661), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist.*
8. J. Jung. *Dualism of Public Service* [Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes]. Berlin: 1971.
9. *Law "On Social Courts" in the version published on 23<sup>rd</sup> of September 1975* [Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September

1975]. (BGBl. I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2789) geändert worden ist.

10. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9096/detail/> (accessed: 25.03.2012).
11. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9099/detail/> (accessed: 25.03.2012).
12. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9098/detail/> (accessed: 25.03.2012).
13. Available at: <http://www.ssrp.ru/page/9097/detail/> (accessed: 25.03.2012).