

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ЗАХІДНІЙ НІМЕЧЧИНІ ПІСЛЯ 1945 РОКУ

Паславська Н.Т.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка
ORCID: 0000-0002-1450-9970
natalya.paslavska@lnu.edu.ua

Паславська Н.Т. Історико-правові аспекти відновлення адміністративної юстиції в Західній Німеччині після 1945 року.

Статтю присвячено питанню відновлення адміністративної юстиції в Німеччині після Другої світової війни. Розглянуто історико-правові аспекти цього процесу, що стосуються загальної адміністративної юстиції та гілок спеціальної адміністративної юстиції. Запропоновано огляд правового та політичного підґрунтя для відновлення адміністративної юстиції в Німеччині після 1945 року. Поштовхом для подальшого розвитку країни в післявоєнний період стала політико-територіальна ситуація на момент розпаду нацистської Німеччини і її поділу на окупаційні зони, в яких союзники – Велика Британія, Сполучені Штати Америки, Радянський Союз та Франція – згодом утворили землі, а також поділу Берліна на відповідні сектори. Дискусію щодо того, чи Німецький Рейх припинив своє існування як суб'єкт міжнародного права вирішено на користь тези про наступність, згідно з якою Німеччина втратила свою дієздатність після закінчення війни, але не правоздатність за міжнародним правом. Після ліквідації адміністративних судів союзники відновили їх на території всієї Німеччини. Це ініціювало розвиток і загальнонаціональну стандартизацію адміністративної юстиції, заснування Федерального адміністративного суду в 1952 році і набрання чинності Положення про адміністративні суди в 1960 році. Проаналізовано загальні положення союзників про адміністративну юрисдикцію у західних окупаційних зонах та концептуальну переорієнтацію адміністративної юстиції в Німеччині після Другої світової війни. Досліджено три концепції правового захисту в Німеччині, кожен з яких було використано різною мірою і які утворювали змішану систему: (а) традиційну адміністративну юстицію, тобто правовий захист з боку адміністративних органів у звуженому розумінні адміністративного оскарження, (б) правовий захист судами загальної юрисдикції та (в) правовий захист спеціальними, адміністративними судами.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративна юрисдикція, адміністративні суди, союзники, окупаційна зона, Друга світова війна, Німеччина.

Paslavska N.T. Historical and legal aspects of the restoration of administrative justice in West Germany after 1945.

The article is devoted to the issue of restoration of administrative justice in Germany after the Second World War. Historical and legal aspects of this process related to general administrative justice and branches of special administrative justice are considered. An overview of the legal and political background for the restoration of administrative justice in Germany after 1945 is offered. The impetus for the further development of the country in the post-war period was the political and territorial situation at the time of the collapse of Nazi Germany and its division into occupation zones, in which the allies - Great Britain, the United States of America, the Soviet Union and France - later formed lands, as well as the division of Berlin into relevant sectors. The debate over whether the German Reich ceased to exist as a subject of international law has been resolved in favor of the succession thesis, according to which Germany lost active legal capacity after the end of the war, but not passive legal capacity under international law. After the liquidation of administrative courts, the Allies restored them throughout Germany. This initiated the development and nationwide standardization of administrative justice, the establishment of the Federal Administrative Court in 1952 and the entry into force of the Regulation on

Administrative Courts in 1960. The general provisions of the Allies on administrative justice in the western occupation zones and the conceptual reorientation of administrative justice in Germany after the Second World War are analyzed. Three concepts of legal protection in Germany were studied, each of which was used to a different extent and which formed a mixed system: (a) traditional administrative justice, i.e. legal protection by administrative bodies in the narrow sense of administrative appeal, (b) legal protection by courts of general jurisdiction and (c) legal protection by special, administrative courts.

Key words: administrative justice, administrative jurisdiction, administrative courts, allies, occupation zone, World War II, Germany.

Постановка проблеми. Правовий захист від владних дій за допомогою адміністративних судів не є явищем само собою зрозумілим, але характерним для розвиненої правової держави. Після Другої світової війни перед Німеччиною постало завдання відновлення адміністративної юстиції [1, с. 38]. Цю обставину спочатку по-різному сприймали в західних окупаційних зонах Німеччини та секторах Берліна, на яких у цій статті зосереджено головну увагу. Поступовий розвиток врешті призвів до загальнонаціональної системи (загального) адміністративно-судового захисту. Точкою відліку розвитку в післявоєнний період стала політико-територіальна ситуація на момент розпаду нацистської Німеччини і поділу Німеччини на окупаційні зони, в яких незабаром союзники утворили землі, а також поділу Берліна на сектори. Після ліквідації німецьких адміністративних судів союзники наказали відновити їх по всій Німеччині. Це призвело до концептуальної переорієнтації адміністративної юстиції. Проте повторне запровадження адміністративної юстиції в окупаційних зонах та в Берліні відрізнялося в деталях за часом і змістом [2, с. 57]. У землях новоствореної Федеративної Республіки Німеччина продовжився розвиток, який розпочався після краху Німеччини в Другій світовій війні, водночас прискорилося загальнонаціональна стандартизація адміністративної юстиції, яка – через заснування Федерального адміністративного суду в 1952 році – була завершена набранням чинності Положення про адміністративні суди в 1960 році.

Аналіз дослідження проблеми. Тематика становлення адміністративної юстиції ФРН неодноразово була предметом дослідження насамперед німецьких правознавців, таких як Р. Граверт, О. Бер, Р. Гайст, У. ф. Дассель, К.-П. Зоммерман, Б. Шаффарцік та ін. Українська історико-правова наука меншою мірою приділяла увагу цій проблемі. Зокрема, українській правовій думці відомі праці В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника, М. І. Смоковича. Та навіть ці глибокі та детальні дослідження адміністративної юстиції ФРН меншою мірою зосереджувались на її історико-правовому розвитку, а більшою на організації діяльності та повноваженнях різних гілок адміністративної юстиції ФРН.

Метою статті є аналіз історико-правових аспектів відновлення адміністративної юстиції в Західній Німеччині після Другої світової війни.

Виклад основного матеріалу. Тематика відновлення адміністративної юстиції після 1945 року стосується у широкому розумінні як загальної адміністративної юстиції, так і гілок спеціальної адміністративної юстиції, зокрема фінансової та соціальної юстиції, згаданих у ст. 95 Основного закону (GG) [3]. Відповідно, ст. 1 Фінансового процесуального кодексу та ст. 1 Закону про соціальні суди передбачають: «Фінансова юстиція (або соціальна юстиція) здійснюється незалежними *спеціальними адміністративними судами*, які є відокремленими від адміністративних органів» [4; 5]. Існують також інші спеціальні адміністративні юрисдикції, такі як дисциплінарна або службова юрисдикція [6, § 40, Rn. 103, 108]. Закон № 36 Союзницької контрольної ради, який загалом наказував відновити адміністративні суди «з метою вирішення адміністративних справ» [7, с. 183], не обмежувався загальною адміністративною юрисдикцією, а поширювався на спеціальні адміністративні юрисдикції, які існували до розпаду. Однак, оскільки спеціальні адміністративні суди ще не були створені - після війни першочерговим завданням було відновлення загальної адміністративної юстиції - суди загальної адміністративної юрисдикції, які незабаром отримали повну юрисдикцію (загальне положення), мали вирішувати також такі публічно-правові спори, які раніше вирішувалися спеціальними адміністративними судами, а згодом були передані до спеціальних адміністративних судів, зокрема фінансових і соціальних судів. Наприклад, Берлінський закон про адміністративну юрисдикцію від 8 січня 1951 р. містив у §§ 29-37 «Особливі положення щодо процедури розгляду спорів, що виникають стосовно державних податків» [8, с. 37]. Таким чином, у Берліні податкові питання спочатку належали до компетенції загальних адміністративних судів. Однак ця стаття не висвітлює розвиток спеціальної адміністративної юстиції та обмежується загальною адміністративною юстицією, щоб зосередитися на ключових подіях післявоєнного періоду.

Відновлення адміністративної юстиції відбувалося в правових та політичних рамках, які виникли після розпаду націонал-соціалістичної Німеччини і розвинулась відтоді. З так званою Берлінською декларацією від 5 червня 1945 року [9, с. 7] союзники перейняли верховну владу в Німеччині. В той же час вони заявили, що взяття урядової влади «не призводить до анексії Німеччини». Тим не менш, виникла дискусія про те, чи Німецький Рейх припинив своє існування як суб'єкт міжнародного права, чи просто був позбавлений дієздатності. Перемогла теза про наступність, згідно з якою «німецька держава втратила свою дієздатність після закінчення війни, але не правоздатність за міжнародним правом» [10, S. 75], якої на той час уже дотримувалась більшість німецьких дослідників конституційного та міжнародного права – не останньою чергою внаслідок відповідної судової практики Федерального конституційного суду. Землі Німецького Рейху не були формально розпущені націонал-соціалістами, але були «уніфіковані» [11, S. 153] і, таким чином, остаточно позбавлені свого державного характеру. Землі продовжувала існувати як «адміністративні органи» [12, с. 217, 234, 237, 240], але були повністю позбавлені повноважень і відтепер були підпорядковані Рейху. Тому «розпад державної організації Німеччини, який стався з військовою окупацією та капітуляцією 8 травня 1945 року» [13, с. III], не був необхідним для «дефедералізації» [12, с. 231] Німеччини. С. 920 Відкритим можна залишити питання про те, чи були землі, ліквідовані в 1934 році юридично відновлені як землі після поразки Німеччини, чи таким чином слід виходити з наступності земель за конституційним правом – подібно до відносин Федеративної Республіки Німеччина з Німецьким Рейхом (про що може свідчити очевидна ліквідація держави Пруссія Законом Контрольної ради № 46 [14, с. 262]), оскільки союзники наказали утворити землі після 1945 року, частково на основі попередніх земель, частково шляхом створення нових.

Як відомо, Німеччина – в межах кордонів станом на 31 грудня 1937 року – була поділена союзниками на зони окупації, а Берлін – на сектори. Три союзницькі держави Велика Британія, Сполучені Штати Америки та Радянський Союз спочатку вирішили розділити Німеччину на три зони, але звернулися до Франції з проханням «взяти на себе одну окупаційну зону та взяти участь як четвертий член Контрольної комісії, якщо вона цього забажає» [15, с. 4]. Форма чотирьох окупаційних зон була визначена в Лондонському «Протоколі про зони окупації Німеччини і про управління «Великим Берліном» [16, с. 222]. У західних зонах окупації зональне правління було замінено окупаційним статутом від 21 вересня 1949 року [17, с. 2], який відтепер регулював відносини між Федеративною Республікою Німеччина та трьома окупаційними державами. Окупаційний статут було офіційно скасовано відповідним проголошенням трьох Верховних комісарів 5 травня 1955 року [18, с. 3272].

Німеччина була відбудована за принципом знизу вгору. Потсдамська угода від 2 серпня 1945 року передбачала, що центральний уряд Німеччини не буде створено аж до подальшого розпорядження. Натомість місцеве самоврядування має розвиватися за принципом децентралізації [19, с. 5]. Так «година нуль» стала «годиною адміністрацій, точніше: окружних і місцевих адміністрацій», «перебудова німецької адміністративної організації почалася на муніципальному рівні» [20]. Існування державної організації не було умовою для того, щоб союзники взяли за здійснення адміністративної юстиції, радше навпаки, наказ на її відновлення часто давали ще до утворення земель. Як уже зазначалося, формування земель відбувалося за наказом союзників. Конституції земель, які часто містили або все ще містять конкретне посилання на адміністративну юстицію, були прийняті частково в післявоєнний період, а частково після заснування Федеративної Республіки Німеччина.

18 вересня 1944 року війська (західних) союзників під керівництвом генерала Двайта Айзенгауера вперше ступили на німецьку землю. Того ж дня він видав – без дати – Декларацію Верховного командування союзних експедиційних сил № 1.43, стаття III якої наказувала закрити всі німецькі суди на окупованій території до подальшого повідомлення [21]. Цей наказ було підтверджено ст. I Закону № 2 Військового Уряду від того ж дня [22, с. 4]. Однак, оскільки діяльність адміністративних судів значною мірою зупинилася до кінця війни внаслідок націонал-соціалістичного законодавства, ця кардинальна зміна, спричинена законодавством союзників, була тут менш помітною, ніж в інших юстиціях. Ст. IV Закону № 2 також передбачала, що закриті суди не повинні відкриватися знову до наказу військового уряду. Однак на загальний наказ про відновлення адміністративних судів, що стосувався всіх зон і Берліна, ще довелось зачекати. Лише 10 жовтня 1946 р. Союзна контрольна рада прийняла Закон № 36 «Про адміністративні суди» [23], який набув чинності з дня його оприлюднення в «Офіційному віснику Союзницької контрольної ради» (тобто 31 жовтня 1946 р.). Цей закон, який справедливо називають рамковим законом, практично не конкретизував зміст, натомість передав структуру конституції, процедуру та юрисдикцію адміністративних судів командувачам зон або – у Берліні – командуванню союзників. Закон також скасував уже згадані націонал-соціалістичні правові норми, які призвели до

обмеження діяльності адміністративних судів. Однак Закон № 36 лише продовжував розвиток, який почався набагато раніше, одразу після закінчення війни, хоча й різними темпами, у західних окупаційних зонах і секторах Берліна. Фактично, у багатьох випадках розвиток «вже добре просувався вперед» [24, с. 27]. Тому практичне значення Закону про Контрольну раду № 36 можна оцінити як незначне.

Первісна структура адміністративної юстиції в Німеччині була покроковою і непослідовною. Хоча фактичний адміністративний суд був створений у більшості німецьких земель перед Ваймарською республікою, адміністративно-правовий захист того часу не дотримувався єдиної концепції. Радше можна виділити три концепції правового захисту, кожна з яких використовували різною мірою і які були відповідальними за різноманітність системи, яка існувала на той час, і які, «з огляду на цілий Рейх, утворювали змішану систему» [25, с. 34, 36]. Розрізняли (а) традиційну адміністративну юстицію, тобто правовий захист з боку адміністративних органів у вигляді звуженого адміністративного оскарження, (б) правовий захист судами загальної юрисдикції та (в) правовий захист спеціальними адміністративними судами. Зрештою, за цими концепціями стояла суперечка про підпорядкування адміністративної юстиції (активній) адміністрації або судовій владі, як це провадилось у 19 столітті, зокрема двома провідними дослідниками Рудольфом Гнайстом [26] і Отто Бером [27]. Якщо Гнайст хотів вилучити правовий захист в адміністративних спорах з правосуддя (під яким він розумів суди загальної юрисдикції) і бачив його в межах адміністрації (адміністративне оскарження), то Бер виступав за передачу правового захисту в адміністративних спорах справжнім судам, в першу чергу судам загальної юрисдикції (судове рішення). У правовій практиці німецьких земель на той час сформувались дві моделі адміністративної юстиції, які називають «пруською» та «південнонімецькою» системами і часто проводять паралелі з тезами Гнайста та Бера. У той час як пруська система вбачала мету адміністративно-правового захисту насамперед у забезпеченні об'єктивного правового порядку, включаючи перегляд питань на розсуд суду, і в основному дотримувалася принципу вичерпного переліку кримінальних діянь, південнонімецька система була спрямована на правовий захист кожного окремого випадку, виключаючи перегляд дискреційних рішень і часто в рамках компетенції, заснованої на загальному положенні.

Висновки. Після закінчення Другої світової війни адміністративна юстиція Німеччини зазнала кардинальних змін, які – після перехідного періоду, коли в багатьох випадках було відновлено правову ситуацію, що існувала до приходу до влади націонал-соціалістів (30 січня 1933 року), – поклала край попередній суперечці щодо теорій. Переважаючою і остаточно підтвердженою тенденцією того часу було відокремлення адміністративної юстиції від звичайної юстиції, а також від так званої активної адміністрації, таким чином засновуючи адміністративні суди як спеціальні та справжні адміністративні суди. Виразенням концептуальної переорієнтації адміністративної юстиції стала низка особливостей, зокрема: наявність незалежних адміністративних судів, персональна незалежність адміністративних суддів, що виключає будь-який зв'язок з активною адміністрацією, обґрунтування повноважень загальним положенням, багаторівнева система інстанцій, різноманітність видів позову або заяви та вимоги суб'єктивного публічного права, обмежений перегляд рішень на розсуд.

Список використаних джерел:

1. Gliss J. Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Bundesverwaltungsgerichtsordnung. Gelnhausen: Rechtswiss. F., 1962. 75 S.
2. Schiffmann G. Die Bedeutung der ehrenamtlichen Richter bei Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Berlin: Duncker & Humblot, 1974. 317 S.
3. Grundgesetz. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.
4. Finanzgerichtsordnung. <https://www.gesetze-im-internet.de/fgo/>.
5. Sozialgerichtsgesetz. <https://www.gesetze-im-internet.de/sgg/>.
6. Sodan H. Verwaltungsgerichtsordnung: Großkommentar. Hrsg. H. Sogon/J. Ziekow. Baden-Baden: Nomos, 2014. 3578 S.
7. Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. № 11 v. 31.10.1946.
8. Gaudemet P., Pelloux R., Simonard A. Bericht über die deutschen Verwaltungsgerichte in der Bundesrepublik. Mehlem/Rh.: Büro d. Hohen Kommissars d. U. S. f. Deutschland [u.a.], 195. 52 S.
9. Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der oberetzten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die provisorische Regierung der Französischen Republik. Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland.

- Ergänzungsblatt 1. 1946.
10. Weibel D. Von der wohlwollenden Despotie zur Herrschaft des Rechts. Tübingen: Mohr, 1996. 410 S.
 11. Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich v. 31.03.1933. Reichsgesetzblatt I.
 12. Gerst R. Zur Situation und Transformation des Föderalismus in der Phase der nationalsozialistischen Machtergreifung und -sicherung. Hrsg. W. K. Blessing/S. Kestler/U. Witz. Region – Nation – Vision: Festschrift für Karl Möckl. Bamberg: Uni-Verl., 2005. S. 217–242.
 13. Sammlung der Länderratsgesetze (LRGS). Vorwort.
 14. Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt № 14.
 15. Bericht über die Krimkonferenz v. 3. Bis 11.02.1945. Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland. Ergänzungsblatt № 1. 1946.
 16. Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin v. 12.09.1944 (wiedergegeben bei E. Deuerlein. Die Einheit Deutschlands. Frankfurt a.M./Berlin, 1957.
 17. Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission № 1 v. 23.09.1949.
 18. Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission № 126 v. 05.05.1955.
 19. Mitteilung über die Berliner Konferenz der Drei Mächte. In: Die Berliner Konferenz der Drei Mächte – Der Alliierte Kontrollrat für Deutschland – Die Alliierte Kommandantur der Stadt Berlin, Communiqués, Deklarationen, Gesetze, Befehle. Berlin, 1946.
 20. Bundesverfassungsgericht. Urteil v. 05.12.1956, Entscheidung 6, 20, 26.
 21. SHAEF-Proklamation № 1. Fn. 41.
 22. Amtsblatt der Militärregierung, Kontroll-Gebiet der 21. Armeegruppe. № 3.
 23. Das Gesetz № 36 „Verwaltungsgerichte“ des Alliierten Kontrollrats. Fn. 10.
 24. Dassel U. v. Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit. Neue Justiz. № 1–2. 1948. S. 27–31.
 25. Grawert R. Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik. System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag. Köln: Heymann, 1985. S. 35–56.
 26. Gneist R. v. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. Berlin: Springer, 1879. 360 S.
 27. Bähr O. Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze. Cassel/Göttingen 1864. 194 S.