

ОСНОВНІ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В НІМЕЦЬКІЙ ІМПЕРІЇ (1871–1918 РР.)

ПАСЛАВСЬКА Н. Т. - доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка

ORCID iD: 0000-0002-1450-9970

УДК: 342.565.4.018.05(430)''1871/1918''(091)(045)

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.1.10

Цель статьи заключается в исследовании историко-правового опыта формирования основных форм административной юстиции в Германской империи в 1871–1918 гг. Речь идет о споре между представителями традиционного «административного надзора» и сторонниками широкого контроля за государственным управлением путем независимых судов. Первое направление преобладало на земельном уровне и имело форму саморегулирования и руководствовалось принципами целесообразности и эффективности. Представители второго направления отстаивали возможность обращения в независимые суды для защиты личных прав перед властью.

Однако административные суды германских земель в последней трети 19 в. основывались не на единой основной концепции, а показывали широкий спектр индивидуальных отличий. Это касалось не только процесса передачи дела в высшую инстанцию, но и особенностей его состава.

В отличие от большинства стран на уровне империи не была создана всеобщая административная юстиция, которая выходит за пределы отдельных территорий.

Ключевые слова: Германская империя, административная юстиция, административный суд, конституция Паульскирхе, история административной юстиции Германии.

Постановка проблеми

Адміністративна юстиція – це один із апробованих способів вирішення спорів, які

виникають між приватними особами та органами публічного управління. Весь комплекс завдань, які постають перед юридичною наукою та законодавцем Української держави, особливо в ситуації протистояння російській агресії, потребує вивчення зарубіжного досвіду, з метою його опрацювання та застосування, а також критичного перегляду чинного законодавства України, що регулює порядок вирішення в судах публічно-правових справ. Адміністративна юстиція Німеччини має доволі тривалу традицію, однак визначні події цього процесу припадають на 19 ст. Тому важливо проаналізувати історико-правовий досвід адміністративної юстиції Німеччини згаданого періоду і скористатися ним для вдосконалення інституту адміністративної юстиції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Адміністративне судочинство в Німеччині започатковано створенням 1 жовтня 1864 року Вищого адміністративного суду у землі Баден. Однак йому передував довгий процес формування німецької адміністративної юстиції, ускладнений територіальними переділами, бюрократизацією адміністрування та війнами.

Питаннями правового регулювання адміністративної юстиції в Німеччині займається багато німецьких правників: J. Bader, H. Erichsen, D. Ehlers, W. Heyde, F. Hufen, R. Messerschmidt, K. Redeker, I. Richter, G. F. Schuppert, R. Schmidt, G. Scholz. Але

проблеми її становлення та розвитку вивчали лише окремі німецькі історики права, серед яких Ch. Steinbeiß-Winkelmann, Н. Kühl, R. Naumann, W. Kohl, J.-D. Kühne та ін. У рамках загального огляду організації діяльності сучасної адміністративної юстиції ФРН означеної проблематики торкаються такі українські науковці, як Бевзенко В. М., Мельник Р. С., Комзюк А. Т., Решота В. В., Тищик Б. Й., Шишкін В. І. та ін.

Формулювання цілей

Метою статті є вивчення історико-правового досвіду формування основних форм адміністративної юстиції в Німецькій імперії у 1871–1918 рр.

Виклад основного матеріалу

Для історії адміністративної юстиції Німеччини 19 ст. характерною є суперечка між прибічниками традиційного «адміністративного нагляду» та прихильниками якомога ширшого контролю над державним управлінням шляхом незалежних судів [1, с. 910; 2, с. 389, 391]. Адміністративний нагляд, який також називали «адміністративною юстицією» [3, с. 363], у першій половині 19 століття переважав на земельному рівні та мав форму саморегулювання. Він здійснювався через зв'язані інструкціями органи, які входили до виконавчої влади і мали як адміністративні завдання, так і вирішували спори в адміністративному порядку. Характерним для нього був не судовий розгляд, а розгляд з погляду доцільності та ефективності [4, с. 18]. Заміна подібного адміністративного нагляду можливістю звернення до незалежних судів для захисту особистих прав перед державною владою відносилось до основних конституційних вимог ліберального міщанства 19 століття. Хоча впродовж Доберезневого періоду (1851–1848 рр.) сили прихильників ліберального адміністративного судочинства зміцнювалися, на їхньому фоні виникає «політико-правове випадкове об'єднання» між частиною ліберальних політиків-правників та прихильників монархічного принципу [5, с. 9]. Однак конституція Паульскірхе 1849 року пішла слідом за ліберальною більшістю та прописала в абз. 1 § 182 гарантію захисту права в незалежних

судах: «Адміністративний нагляд припиняється; з усіх питань порушення права вирішують суди» [6, с. 101]. Це конституційне положення, яке у § 181 супроводжувалося чітким розмежуванням юстиції та адміністрації, було конкретною відмовою від внутрішньоуправлінського адміністративного судочинства. Чи передача відповідальності судам за правовий захист від усіх порушень, включно з актами державної влади, мала на увазі лише наявні звичайні суди, чи абз. 1 § 182 Конституції Паульскірхе створював можливість для виникнення майбутніх незалежних адміністративних судів, викликало сумніви у сучасників [6, с. 18]. Окрім цього, Конституція Паульскірхе передбачала імперський суд з розширеними повноваженнями не лише з приватно-правових та кримінальних справ, але й з публічно-правових [7], який би орієнтувався на Верховний суд США і який виконав роль попередника Федерального конституційного суду [8, с. 115, 198, 385].

Разом з прийняттям Конституції Паульскірхе продовжилась дискусія щодо найкращого варіанту організаційно-функціонального механізму адміністративно-правового захисту [2, с. 389]. Зокрема, Отто Бер виступав за «державно-судове вирішення» в сенсі Конституції Паульскірхе та всебічний правовий захист від державно-правових порушень, який здійснюється звичайними судами [9, с. 68]. Однак він також допускав можливість виникнення спеціально організованих судів нижчої інстанції, побудувавши таким чином місток до концепту адміністративної юстиції [9, с. 71]. З іншого боку, Рудольф фон Гнайст наполягав на «адміністративній юстиції», що здійснювалася б колегіальними органами через «постійних незалежних посадових осіб» та почесних членів, які мали походити з буржуазії [10, с. 167]. Ця концепція відштовхувалася від того, що адміністративна юстиція є особливою формою адміністративної діяльності, яка має здійснюватися в судочинстві, а тому вона організаційно та функціонально належить адміністрації і насамперед служить для об'єктивного контролю за законністю. Водночас на вимогу про «адміністративну юстицію» вплинула ліберальна ідея розме-

жування держави та суспільства, а також чітке розділення між приватним та публічним правом, які не забезпечували контроль за адміністрацією звичайними судами. Гнайст наполягав на інституційному відділенні від міністерської адміністрації лише для третьої контрольної інстанції, яка обмежувалася касаційними рішеннями і мала перевіряти лише дотримання законодавчих меж та форм повноважень. У цьому відношенні передача справ до звичайних судів розглядалася як можлива. 12-тий Німецький конгрес юристів 1875 року дотримувався представленого доповідачем Гнайстом підходу та виступав за встановлення адміністративної юстиції, яка доповнює звичайну юстицію [11, с. 221].

Зрештою, у правовій реальності Німецької імперії судово-державний підхід до вирішення проблеми, що б ґрунтувався на Конституції Паульскірхе, не став визначальним. Однак і повернення до адміністративної юстиції у формі традиційного адміністративного судочинства теж не відбулося. Ще раніше, з 1863 року, майже в усіх німецьких землях були створені незалежні загальні адміністративні суди, які були відокремлені принаймні у вищій інстанції від чинної адміністрації, у той час як у нижчій інстанції не було чіткого розмежування між адміністративними спорами (у звичайних судах) та адміністративним судочинством. У політичному контексті незалежні адміністративні суди досягли компромісу між вимогою можливого якомога ширшого правового захисту у сфері публічного права та відмовою від повноцінної функції контролю звичайних судів за адміністрацією. Проте адміністративні суди німецьких земель в останній третині 19 ст. ґрунтувалися не на єдиній основній концепції, а показували широкий спектр індивідуальних відмінностей. Це стосувалося не лише процесу передачі справи до вищої інстанції, але й особливо її складу. Адміністративні суди земель лиш частково склалися з незалежних суддів. У той же час же у багатьох випадках – особливо у невеликих землях – суддями були переважно діючі адміністративні посадовці. Таким чином існували різні форми юрисдикції земельних судів. Тільки в декількох землях шлях до

адміністративних судів був значною мірою відкритим на основі загального положення для визначення юрисдикції, тоді як юрисдикція адміністративних судів була здебільшого обмежена за принципом виключного переліку [3, с. 369]. Інші відмінності стосуються напрями та обсягу адміністративного судового контролю, зокрема питання обмеження захисту суб'єктивних прав та можливості перевірки дискреційних рішень. Підтверджується думка німецьких фахівців адміністративного права щодо розрізнення південно-німецького типу адміністративного судового контролю, який був більше орієнтований на захист суб'єктивних прав, та північнонімецького, який переважно підлягав додатковому або об'єктивному контролю з боку управління [12, с. 744]. При підготовці судових розглядів суперечливими були насамперед регулювання позиції органів державної влади в адміністративному судочинстві. Згідно із сучасним розумінням законодавства, порівняно з позивачем, органи влади лише частково мали роль учасника, тоді як інші землі також мали так звані процедури розгляду юридичних скарг на додачу до спорів сторін, у яких державні органи влади не були у ролі відповідача. Незважаючи на свої частково незвичні, прогресивно розроблені процесуальні закони, адміністративні суди земель часів Німецької імперії відрізнялися від адміністративних судів відповідно до Основного Закону ФРН у багатьох аспектах. Відсутність комплексного адміністративно-правового захисту внаслідок принципу виключного переліку, наприклад у зв'язку із «Законом соціалістів» від 21 жовтня 1878 року [13, с. 351], який уможливив комплексні заходи проти «об'єднань, які соціал-демократичними, соціалістичними та комуністичними зусиллями мають на меті повалити чинний державний чи суспільний лад» (§1). Адміністративний судовий захист від заборон поліцією товариств, публікацій, зборів чи збору внесків не був можливим на державному рівні. І навпаки, у деяких випадках ті, кого це стосується – наприклад, у випадку заборони зборів – могли лише подати внутрішню адміністративну скаргу. Лише в окремих випадках можна було подати скаргу до спеціальної Імперської комісії,

яка мала статус спеціального Імперського адміністративного суду.

На відміну від більшості країн, на рівні імперії не було створено загальної адміністративної юстиції, яка виходить за межі окремих територій. Конституція Німецької імперії від 16 квітня 1871 року [14, с. 63], за якою імперія, за концепцією конституції Паульскірхе, отримала структуру федеральної держави, що складалася з 22 земель монархії і 3 міських республік та, на відміну від конституції Паульскірхе, не встановлювала жодної чіткої гарантії правового захисту незалежними судами. Боротьба за призначення судової влади у відносинах між імперією та федеральними землями відіграла центральну роль у процесі об'єднання Німеччини, оскільки значення судової влади як атрибута державності та як засобу формування єдиної держави міцно закріпилося у свідомості всіх політичних діячів ще з часів дебатів щодо створення конституції Паульскірхе. Вимога юридичного обов'язку та судового контролю над державними діями надалі належали до центральних питань ліберальної буржуазії. Проте у новоствореній Німецькій імперії ця вимога була задоволена не на конституційному рівні, а через законодавчі норми, що були нижче конституції, а саме через «Закон про судоустрій» від 27 січня 1877 року [15, с. 41] та інші закони про імперську юстицію, які в часи великої та напруженої внутрішньополітичної різнорідності мали на меті сприяти внутрішньому миру. Відповідні законодавчі повноваження імперії щодо судової процедури були конституційно пов'язані з компетенцією цивільного права (ст. 4 № 13), яка після жорстоких політичних суперечок з 1873 р. була розроблена як комплексна компетенція для всього цивільного права. Тоді як закони імперії щодо цивільної та кримінальної юстиції становили центральні та загальнодержавні наріжні камені верховенства права, які застосовувалися як на імперському рівні, так і рівні федеральних земель – єдина судова система, єдине процесуальне право, єдина гарантія щодо незалежності судової влади у фактичному та особистому планах, захист адміністративного права залишився первинно цариною федеральних земель.

Боротьба за адміністративний суд імперії характеризувалася суперечкою між унітаризмом та партикуляризмом, яка в кінцевому результаті виявилася безуспішною.

Після набуття чинності імперської конституції 1871 року велася дискусія щодо ідеї єдиної імперської адміністративної юстиції, зокрема, на 30-тій Конференції німецьких юристів у 1910 році, після якої експертні думки Ріхарда Тома та Герхарда Аншютца на підтримку згаданої ідеї, незважаючи на розбіжності в деталях, були схвалені, але не отримали підтримки більшості. З огляду на адміністративний суверенітет федеральних земель, практичної чи юридичної потреби для цього не було. Це стосувалося не лише адміністративної судової апеляційної інстанції, а й питання сенсу адміністративної судової ревізійної інстанції на рівні імперії. Адміністративне право було переважно земельним, тому імперський адміністративний суд мав лише обмежену компетенцію щодо перегляду справи. Це означало, що контроль державного права з боку імперії не видавався ані необхідним, ані політично бажаним. Натомість форми адміністративно-правового захисту розвивалися на рівні імперії лише у формі спеціальних адміністративних судів для окремих адміністративних територій, що підпадали під юрисдикцію імперії. Разом з тим багато судових завдань, за прикладом адміністративної юстиції, були передані спеціалізованим органам виконавчої влади. Інституційно самостійні функціональні одиниці, які лише частково існували за межами звичних судів, займалися судовими завданнями. Органи прийняття рішень у цих різних адміністративних судових інстанціях імперії були змішаними і склалися не лише з судових чиновників з особистою незалежністю, але й мали несудових засідателів. Із сучасної точки зору вирішального недоліку в цьому не вбачалося: незалежність судів була лише засобом гарантування незалежної службової діяльності судових органів, але вона аж ніяк не була вагомою і незамінною. Згідно зі словами Пауля Лабанда, органи влади імперії мали бути класифіковані як адміністративні суди імперії, тобто як органи, «які ухвалюють рішення щодо застосування та тлумачення адміністратив-

них законів, мають юридичну силу, стосуються цієї діяльності та приймаються не на основі рішень вищого керівництва в особі райхсканцлера чи іншого адміністративного органу, а на підставі незалежної індивідуальної правової думки» [16, с. 421]. У тому ж розумінні в сучасній літературі можна знайти думку, що здійснення правосуддя у Німецькій імперії, незважаючи на відсутність особистої незалежності суддів, які ухвалюють рішення та переважну відсутність інституційного відокремлення, фактично зберегло незалежність рішень адміністративних судів. Це тому, що розгляд судових справ в адміністративних судових відділах відповідних органів доручався кваліфікованим суддям з абсолютною недоторканістю. Загалом структура адміністративного права в цю епоху – це картину заплутаного різноманіття, оскільки індивідуальні форми, що поступово виникали, не керувалися ніякими систематичними концепціями, а радше політико-прагматичними позиціями, визначеними відповідною окремою справою. На такому підґрунті правова єдність у сфері адміністративного права не могла виникнути, а остаточне тлумачення багатьох законів імперії належало дуже різним органам влади імперії та окремим федеральним землям.

Висновки

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що становлення адміністративної юстиції в Німеччині почалось задовго до створення 1 жовтня 1864 року Вищого адміністративного суду у землі Баден. Зокрема, активними в цьому сенсі були процеси, що відбувалися в Німецькій імперії в 1871–1918 рр. – конституційній монархії з федеральним устроєм. Важливі наслідки мала дискусія між прибічниками усталеного адміністративного нагляду та прихильниками ширшого контролю над державним управлінням за допомогою незалежних судів. Саме представників другого напрямку підтримала Конституція Паульскірхе 1849 року, коли закріпила в абз. 1 § 182 гарантію захисту права в незалежних судах. Подальші дискусії стосувались організаційно-функціонального механізму адміністративно-правового захисту. Наступний розвиток подій засвідчив певний відхід від

ідей Конституції Паульскірхе. Адміністративні суди земель не мали спільної концепції і частково зберегли таку різноманітність до сьогодні у формі південнонімецького типу адміністративно-судового контролю, більше орієнтованого на захист суб'єктивних прав, та північно-німецького, який підлягав додатковому або об'єктивному контролю з боку управління. І теоретична дискусія між німецькими правниками, і її практичні наслідки можуть стати в нагоді українському законодавцеві на шляху реформування адміністративної юстиції України.

Література

1. Rüfner W. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. K.G.A. Jeserich, H. Pohl, G. C. von Unruh (Hrsg.). Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 3. Stuttgart : Dt. Verl.-Anst., 1984. S. 909–930.
2. Sydow G. Die Revolution von 1848: Ursprung der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit. VerwArch. 2001. № 92 (3). S. 389–404.
3. Trostel E. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit von der Gründung bis zum Ausgang des Kaiserreichs. VBIBW. 1988. S. 363–384.
4. Pahlow L. Administrativjustiz versus Justizstaat. Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte. 2000. № 22. S. 11–30.
5. Kohl W. Das Reichsverwaltungsgericht. Tübingen : Mohr, 1991. 584 S.
6. Unruh G.-Ch. Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verfassungsstaat. Herford : Maximilian, 1984. 81 S.
7. Verfassung des Deutschen Reiches von 28. März 1849. URL: <https://www.jura.uni-wuerzburg.de/lehrstuehle/muenkler/verfassungsdokumente-von-der-magna-carta-bis-ins-20-jahrhundert/verfassung-des-deutschen-reichs-vom-28-maerz-1849/> (дата звернення: 27.02.2023)
8. Kühne J.-D. Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben. Frankfurt a. M. : Metzner, 1985. 655 S.
9. Bähr O. Der Rechtsstaat. Kassel : Wiegand, 1864. 194 S.
10. Gneist R. v. Der Rechtsstaat. Berlin : Springer, 1872. 202 S.
11. Gneist R. v. Ueber die rechtliche Natur, die Zuständigkeit und die Verhandlungsform

АНОТАЦІЯ

Мета статті полягає в дослідженні історико-правового досвіду формування основних форм адміністративної юстиції в Німецькій імперії у 1871–1918 рр. Важливе місце приділено теоретичній дискусії серед німецьких правників, яка розгорнулася у зазначений період і мала суттєвий вплив на подальше формування німецької адміністративної юстиції. Йдеться про суперечку між прибічниками традиційного «адміністративного нагляду» та прихильниками широкого контролю над державним управлінням шляхом незалежних судів. Перший напрям переважав на земельному рівні і мав форму саморегулювання та керування принципами доцільності та ефективності. Представники другого напрямку обстоювали можливість звернення до незалежних судів для захисту особистих прав перед державною владою.

Проте адміністративні суди німецьких земель в останній третині 19 ст. ґрунтувалися не на єдиній основній концепції, а показували широкий спектр індивідуальних відмінностей. Це стосувалося не лише процесу передачі справи до вищої інстанції, але й особливостей її складу. Виокремлено південно-німецький тип адміністративно-судового контролю, який був більше орієнтований на захист суб'єктивних прав, та північнонімецький, який переважно підлягав додатковому або об'єктивному контролю з боку управління.

На відміну від більшості країн на рівні імперії не було створено загальної адміністративної юстиції, яка виходить за межі окремих територій.

Ключові слова: Німецька імперія, адміністративна юстиція, адміністративний суд, конституція Паульскірхе, історія адміністративної юстиції Німеччини.

SUMMARY

The purpose of the article is to study the historical and legal experience of the formation of the main forms of administrative justice in the German Empire in 1871–1918. An important place is given to the theoretical discussion among German lawyers, which unfolded in the mentioned period and had a significant impact on the further formation of German administrative justice. It is a dispute between supporters of traditional «administrative supervision» and supporters of broad control over public administration through independent courts. The first direction prevailed at the land level and had the form of self-regulation and was guided by the principles of expediency and efficiency. Representatives of the second direction advocated the possibility of turning to independent courts to protect personal rights before the state authorities.

The Paulskirche Constitution of 1849 prescribed a guarantee of legal protection in independent courts. This constitutional provision, which in § 181 was accompanied by a clear distinction between justice and administration, was a concrete rejection of intra-administrative administrative proceedings.

However, the administrative courts of the German lands in the last third of the 19th century were not based on a single core concept, but showed a wide range of individual differences. This concerned not only the process of transferring the case to a higher instance, but also especially its composition. The administrative courts of the lands only partially consisted of independent judges. At the same time, in many cases – especially in small lands – the judges were mainly acting administrative officials. Only in a few lands was the way to the administrative courts largely open on the basis of a general provision for determining jurisdiction, while the jurisdiction of the administrative courts was mostly limited by the principle of an exclusive list. Other differences concern the direction and scope of administrative judicial control, in particular the issue of limiting the protection of subjective rights and the possibility of reviewing discretionary decisions. Thus, in modern literature, a distinction is made between the South German type, which was more oriented to the protection of subjective rights, and the North German type, which was mainly subject to additional or objective control by the administration.

Unlike most countries, general administrative justice was not created at the level of the empire, which goes beyond the boundaries of individual territories. The Constitution of the German Empire of April 16, 1871 in which the empire, according to the concept of the Paulskirche constitution, received the structure of a federal state consisting of 22 states of the monarchy and 3 city-republics and, unlike the Paulskirche constitution, did not establish any clear guarantee of legal protection by independent courts. The struggle for the appointment of the judiciary in the relations between the empire and the federal states played a central role in the process of German unification, since the importance of the judiciary as an attribute of statehood and as a means of forming a unified state was firmly established in the minds of all political figures since the debates on the creation of the Paulskirche constitution. However, in the newly created German Empire, this requirement was not met at the constitutional level, but through legislative norms that were below the constitution, namely through the «Judiciary Law» of January 27, 1877 and other laws on imperial justice.

Key words: German Empire, administrative justice, administrative court, Paulskirche constitution, history of administrative justice in Germany.

der Verwaltungsjurisdiction. Verhandlungen des 12. deutschen Juristentages. Bd. 3. Berlin : Jansen, 1875. S. 292–296.

12. Bühler O. Verwaltungsgerichtsbarkeit (Allgemeines). K. v. Stengel, V. Fleischmann (Hrsg.). Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. Bd. 3. Tübingen : Mohr, 1914. 1034 S.

13. Das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878. RGBl 1878. №34.

14. Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 24. Dezember 1877. RGBl 1877.

15. Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877. RGBl 1877.

16. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1, 5. Tübingen : Mohr, 1911. 532 S.