



УДК 342.56:[342.9:347.998.85]](430.1)''1945/...' (091)(045)
DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v4.2022.16>

Н. Паславська,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ВІДНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В АМЕРИКАНСЬКІЙ ОКУПАЦІЙНІЙ ЗОНІ В ПОВОЄННІЙ НІМЕЧЧИНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми. Право окремої особи на дієвий захист від дій влади є сьогодні основою верховенства права в Європі. Особливо після створення Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу національні адміністративні суди постали перед новими викликами часу. Зокрема, ведеться жвава інтернаціональна дискусія про те, як на основі скарг від громадянського суспільства у намаганні якомога краще врахувати загальні інтереси, не завдати шкоди окремим його представникам.

Україна прокладає шлях до Європейського Союзу за надзвичайно важких умов – у стані війни проти Росії, виснаженої економіки та багатьох інших викликів. Попри це відбувається реформи, зокрема в адміністративному судочинстві, які мають наблизити країну до вступу в ЄС. Тому важливо вивчити досвід інших країн у побудові незалежних адміністративних судів, історико-правових аспектів їхнього становлення, функціонування на рівні держави, щоб уникнути можливих помилок та перейняти вивірений позитивний досвід.

Після поразки у Другій світовій війні союзницькі держави ініціювали відновлення в Німеччині адміністративної юстиції, що зрештою завершилось створенням ефективної загальнонаціональної системи адміністративно-судового захисту. Залежно

від окупаційної зони, ці процеси відбувались по-різному. Заслугує на окреме висвітлення аналіз формування адміністративної юстиції в американській окупаційній зоні на території Німеччини.

Аналіз дослідження проблеми. Проблемами становлення і розвитку адміністративної юстиції Німеччини займалися насамперед німецькі правознавці: Е. Шмідт-Ассман, Н. Ахтерберг, Р. Гайст, У. ф. Дассель, К.-П. Зоммерман, М. Штолльайс, М. Нідобітек, В. Єллінек та ін. Українська історико-правова наука меншою мірою приділяла увагу цій проблемі. Серед українських правників, які вивчали питання німецької адміністративної юстиції, варто згадати авторитетні праці В. М. Бевзенка, М. М. Заїки, І. Б. Коліушка, Р. С. Мельника, М. І. Смоковича. Однак вони лише побіжно торкаються історико-правових аспектів згаданої тематики.

Метою статті є аналіз історико-правових аспектів відновлення адміністративної юстиції в американській окупаційній зоні в Німеччині після поразки у Другій світовій війні.

Виклад основного матеріалу. В американській зоні окупації, до якої спочатку не ввійшла земля Бремена, відновленню адміністративної юстиції передувало створення земель. Декларація № 2 американського військового уряду від 19 вересня 1945 р. [1, с. 337] прописувала створення земель Вели-

кий Гессен, Вюртемберг-Баден і Баварія. В описі територіального складу земель Великий Гессен і Вюртемберг-Баден декларація відштовхувалась від регіональних або місцевих територіальних одиниць, що існували раніше (у Вюртемберг-Бадені мова йшла про округи). Лише Баварія охопила всю Баварію, як вона існувала в 1933 році, за винятком округу Ліндау і без Пфальцу, який, очевидно, випадково не було згадано в декларації. Вюртемберг-Баден зобов'язаний своїм існуванням включенню Франції як окупаційної держави та створенню французької зони, яка охоплювала південні частини Бадена та Вюртемберга [2, с. 29]. Північні частини двох колишніх земель належали до американської зони і були об'єднані в штат Вюртемберг-Баден. Великий Гессен також завдячує своєю формою „випадковим збігам демаркації між американською та французькою зонами окупації“ [там само, с. 32].

Конституції трьох новостворених земель, прийняті приблизно через рік, по-різному регулювали правовий захист від дій влади. Конституція (нині так званої) землі Гессен від 29 жовтня 1946 року [3, с. 229] в абз. 3 ст. 2 – подібно до абз. 4 ст. 19 GG – абсолютно неконкретно визначала, що кожен, хто вважає, що його права були порушені державною владою, має право на звернення до суду. На відміну від цього, ст. 90 Конституції землі Вюртемберг-Баден від 24 жовтня 1946 року [4, с. 277] передбачала, що адміністративні суди можуть оскаржувати накази та розпорядження адміністративних органів. Ст. 93 Конституції Вільної держави Баварія від 26 жовтня 1946 р. [5, с. 333] лаконічно зазначає: „Адміністративні суперечки вирішуються адміністративними судами“. Таким чином, загальне положення про адміністративну процедуру, принаймні та її частина, що стосується позову про скасування, була „скрізь конституційно закріплена“ [6, с. 269, 272]

у згаданих конституціях, навіть якщо конституція Гессену не розрізняла між загальними та адміністративними судами в тому, що стосується засобів правового захисту.

Відновлення адміністративної юстиції в американській окупаційній зоні було розпочато одразу після поразки Німеччини у війні. Ще в липні 1945 р. німецька влада з власної ініціативи приступила до розробки законів про адміністративну юрисдикцію для територій американської окупаційної зони (Баварія, Гессен, Вюртемберг-Баден). Майже в той самий час американська окупаційна влада розглядала можливість скликати комітет для розробки закону про адміністративну юрисдикцію для всієї американської зони. Головою цього комітету, який вперше зібрався у вересні 1945 року, американці призначили професора Вальтера Єллінека з Гайдельберга [7, с. 186, 190]. Комітет збирався безперервно до весни 1946 року і завершив роботу 20 березня того ж року. Після того, як Рада земель американської зони схвалила розроблений Комітетом „Проект закону про адміністративне судочинство для кожної з трьох земель американської зони“ [там само, с. 270], три новоутворені землі прийняли відповідний закон про адміністративне судочинство: Баварія 25 вересня 1946 р. [8, с. 281], Вюртемберг-Баден 16 жовтня 1946 р. [9, с. 221] та Гессен 31 жовтня 1946 р. [10, с. 194]. Хоча три закони були ідентичними за структурою та формулюваннями більшості положень, вони відрізнялися в деталях. Із цього стає зрозумілим, що закони про адміністративний суд не були прийняті як (зональний) закон Ради земель. Навпаки, проект „Гайдельберзького комітету“ – так званий „Гайдельберзький проект“ [11, с. 55] – був направлений парламентам земель з рекомендацією „прийняти його якомога подібно (зонально узгоджені закони)“ [12, с. V]. Хоча закони про адміністративні суди Пів-

денної Німеччини були прийняті до набрання чинності Закону Контрольної ради № 36 Про адміністративні суди і не відповідали вимогам ст. II Закону № 36, згідно з яким склад, процедура та юрисдикція цих судів мали визначатися „командувачами зон“ (а в Берліні – союзним командуванням), не варто було очікувати, що американський військовий уряд скасує закони з цієї причини, оскільки вони походили з його власної ініціативи і були затверджені ним до того, як були прийняті.

Три закони про адміністративні суди, які, порівняно з попередньою правовою ситуацією, мали досить різні наслідки у відповідних частинах країни, будуть представлені тут лише з урахуванням концептуально важливих особливостей. У теоретичній суперечці між „єдністю управління“ (рішення владного органу) та „єдністю правової системи“ (рішення суду загальної юрисдикції) § 1 Закону про адміністративну юстицію пішов третім шляхом і наказав створити адміністративну юрисдикцію, яка здійснюватиметься „незалежними судами, що підпорядковуються лише закону“, тобто „справжніми“ адміністративними судами. Його члени також мали особисту незалежність (див. абз. 2 § 3), хоча повинні були існувати певні обмеження щодо членів адміністративних судів, які, відповідно до абз. 4 § 11 Закону про адміністративну юрисдикцію, мали призначатися з числа вищих адміністративних посадових осіб на строк їхньої основної служби [13, с. 102]. Крім того, адміністративні суди залишалися пов'язаними з виконавчою владою через регулювання офіційного нагляду (§ 2). Не менш важливим було введення загального положення про адміністративну процедуру замість принципу виключного переліку в § 22, де було стандартизовано загальне положення щодо „питань відповідальності“ та „суперечок сторін“ [там само, с. 110], які сьогодні більше не регулюються.

Згідно зі ст. 23, судове звернення до адміністративної юстиції – структуроване в два етапи відповідно до абз. 1 § 1 – вимагало відстоювання суб'єктивного публічного права. Адміністративні суди більше не діяли відповідно до свого характеру незалежних судів, як „активна“ адміністрація або замість неї. Зокрема, перегляд офіційних дискреційних рішень обмежувався дотриманням зовнішніх меж дискреційних повноважень та уникненням зловживання дискреційними повноваженнями. Однак абз. 2 § 38, абз. 2 та 4 § 80 передбачали винятки, оскільки адміністративні суди заміняють апеляційний орган (абз. 2 § 38 і абз. 4 § 79), вони можуть визначати обсяг виконання спірних питань (абз. 2 § 79) або вносити зміни до адміністративного акту на шкоду позивачу (§ 80).

Що стосується видів процедури, то „класичний“ позов про скасування (абз. 1 § 35), який на той час включав також відхилення офіційного акту і якому повинно було передувати заперечення органу, що видав адміністративний акт (§ 38-40), був доповнений іншими видами позовів і заяв, наприклад, таким „нововведенням“ [там само, с. 166], як позов про бездіяльність (абз. 2 § 35), позов про винесення декларативного рішення (§ 24), який також був „певною новизною“ [там само, с. 134], позов про продовження провадження (реч. 2 абз. 1 § 79) і, нарешті, можливість абстрактного (або загального) контролю за підзаконними нормами (§ 25). Виконання законів про адміністративні суди, зокрема заснування та визначення місцеперебування адміністративних судів та вищих адміністративних судів, здійснювалося законодавчими актами, кількість яких відрізнялася залежно від землі, які уряд землі був уповноважений видати відповідно до § 139.

Бремен вперше був окупований британцями в квітні 1945 року [2, с. 33], потім став американським

анклавом у британській окупаційній зоні, а потім знову був включений до зони британського контролю [там само, с. 134]. Врешті, починаючи з 1 січня 1947 року, Бремен був „переданий під повне американське верховенство“ і сформований як земля американської зони наказом Британського військового уряду № 76 і Декларацією американського військового уряду № 3 [2, с. 33].

Державна конституція Вільного ганзейського міста Бремен від 15 вересня 1947 [14, с. 251] року містить аналогічне положення, як і вищезгадана норма Конституції землі Гессен щодо правового захисту від дій чи бездіяльності адміністративних органів, проте не обмежується лише відкриттям правового захисту в загальних рисах, а прямо вказує на правовий захист в судах загальної юрисдикції або адміністративних судах в ст. 141.

Внаслідок мінливої приналежності Бремена до окупаційних зон, перший Закон про адміністративну юрисдикцію землі Бремен від 1 лютого 1946 [15, с. 17] року все ще перебував під британською окупаційною юстицією. Цей закон ґрунтувався на своєму історичному попереднику 1924 року [16, с. 2], зокрема в частині відмови від квазісудового рішення та створення незалежної адміністративної юстиції, а також закріплення загального положення (§ 10) та однорівневої структури судів. Після того, як Бремен перейшов до американської окупаційної зони, Перехідне положення закону 1946 року [17, с. 49] було замінено Законом про адміністративну юрисдикцію від 5 серпня 1947 року [18, с. 171], який тепер базувався на „Гайдельберзькому проєкті“ і, з деякими відхиленнями в деталях, відповідав щойно описаним південнонімецьким законам про адміністративний суд.

Висновки. Аналіз хронології подій, пов'язаних із відновленням адміністративної юстиції в повоєнній

Німеччині в американській окупаційній зоні, засвідчує, що цьому процесу передувало створення на цих територіях земель. Відповідною Декларацією № 2 американського військового уряду від 19 вересня 1945 р. було утворено землі Великий Гессен, Вюртемберг-Баден і Баварія. Ці землі було утворено відповідно до попереднього територіального поділу. До розробки законів про адміністративну юрисдикцію було залучено німецьких правників. Попри певну спорідненість законів для кожної із земель, вони враховували їхні певні особливості. Законом про адміністративну юстицію було створено адміністративну юрисдикцію зі „справжніми“ адміністративними судами. З 1 січня 1947 року до американської окупаційної зони остаточно було долучено Бремен, адміністративну юстицію в якому було запроваджено відповідним законом від 5 серпня 1947 року з опертям на Гайдельберзький проєкт.

У статті проаналізовано історико-правові аспекти відновлення адміністративної юстиції в американській окупаційній зоні в Німеччині після завершення Другої світової війни. Хронологічно подано перебіг подій, які передували утворенню спеціальних адміністративних судів. Спочатку 19 вересня 1945 р. були утворені землі Великий Гессен, Вюртемберг-Баден і Баварія відповідно до їхнього попереднього територіального поділу. Розробку законів про адміністративну юрисдикцію на цих землях було доручено німецьким правникам. Закони враховували особливості кожної із земель, хоч і базувались на спільному Гайдельберзькому проєкті. Обираючи між рішенням владного органу та рішенням суду загальної юрисдикції, Закон про адміністративну юстицію обрав інший шлях і передбачив створення в землях американської окупаційної зони адміністративної юрисдикції



з незалежними адміністративними судами та особистою незалежністю його членів. Адміністративні суди залишалися пов'язаними з виконавчою владою через регулювання офіційного нагляду. Не менш важливим було введення загального положення про адміністративну процедуру замість принципу виключного переліку, де було стандартизовано загальне положення щодо питань відповідальності та суперечок сторін, які сьогодні більше не регулюються. Судове звернення до адміністративної юстиції, структуроване в два етапи, вимагало відстоювання суб'єктивного публічного права. З 1 січня 1947 року до американської окупаційної зони остаточно увійшов Бремен. Після створення відповідної землі тут також було запроваджено адміністративну юрисдикцію Законом про адміністративну юстицію від 5 серпня 1947 року, який враховував певні особливості землі але був суголосний з іншими південнонімецькими законами про адміністративний суд.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративна юрисдикція, американська окупаційна зона, Друга світова війна, Німеччина.

Paslavska N. Restoration of administrative justice in the American occupation zone in postwar Germany: historical and legal analysis

The article analyzes the historical and legal aspects of the restoration of administrative justice in the American occupation zone in Germany after the end of the Second World War. The course of events that preceded the formation of special administrative courts is presented chronologically. Initially, on September 19, 1945, the states of Greater Hesse, Württemberg-Baden and Bavaria were formed according to their previous territorial

division. The development of laws on administrative jurisdiction in these lands was entrusted to German lawyers. The laws took into account the peculiarities of each of the lands, although they were based on the joint Heidelberg project. Choosing between the decision of the authority and the decision of the court of general jurisdiction, the Law on Administrative Jurisdiction chose a different path and provided for the creation of administrative jurisdiction in the lands of the American occupation zone with independent administrative courts and the personal independence of its members. Administrative courts remained linked to the executive power through the regulation of official oversight. No less important was the introduction of a general provision on administrative procedure instead of the principle of an exclusive list, which standardized the general provision on issues of liability and disputes between the parties, which today are no longer regulated. The judicial appeal to administrative justice, structured in two stages, required the defense of subjective public law. On January 1, 1947, Bremen finally entered the American occupation zone. After the creation of the respective land, administrative jurisdiction was also introduced here by the Law on Administrative Jurisdiction of 5 August 1947, which also took into account certain features of the land but was consistent with other South German administrative court laws.

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

Література

1. Proklamation des Obersten Befehlshabers der amerikanischen Streitkräfte in Europa General Dwight D. Eisenhower. Hrsg: F. Brandl. Das Recht der Besatzungsmacht. Heidelberg: Sellin, 1947. 749 S.



2. Weber W. *Der gegenwärtige Verwaltungsaufbau Deutschlands*. Hamburg: Gesetz und Recht Verl., 1948. Fn.18.
3. Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946. Gesetz- und Verordnungsblatt für Hessen 1946. In: Wegener W. *Die neuen deutschen Verfassungen*. Essen: West-Verlag, 1947. 347 S.
4. Verfassung für Württemberg-Baden vom 28. November 1946. Regierungsblatt der Regierung Württemberg-Baden 1946. Nr. 25 vom 30. November 1946. In: Wegener W. *Die neuen deutschen Verfassungen*. Essen: West-Verlag, 1947. 347 S.
5. Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern 1946 Nr. 23 vom 8. Dezember 1946. In: Wegener W. *Die neuen deutschen Verfassungen*. Essen: West-Verlag, 1947. 347 S.
6. Jellinek W. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der amerikanischen Zone*. In: *Deutsche Rechts-Zeitschrift*. 1948. 3. Jg. H. 8/9. S. 269–273.
7. Jellinek W. *Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte*. In: Campenhausen H. v. *Aus der Arbeit der Universität 1946/47*. Berlin u.a.: Springer, 1948. S. 186–196.
8. Das (bayerische) Gesetz № 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946. Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt. 1946. № 19.
9. Das Gesetz № 110 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 18. Oktober 1946. *Regierungsblatt der Regierung Württemberg-Baden*. 1946. № 20.
10. Das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31. Oktober 1946. Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Hessen. 1946. № 28/29.
11. Montag M. *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden und Württemberg von 1945 bis 1960*. Fn. 42. Berlin: Duncker und Humblot, 2001. 356 S.
12. *Sammlung der Länderratsgesetze*. Frankfurt/Main: Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 1950. 675 S.
13. Hufnagel F. *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der amerikanischen und britischen Zone*. Fn. 11. Berlin/München: Schweitzer, 1950. 342 S.
14. *Die Landesverfassung der Freien und Hansestadt Bremen vom 15. September 1947*. <https://www.verfassungen.de/hb/verf47-i.htm>
15. Das bremische Verwaltungsgerichtsgesetz vom 1. Februar 1946. *Das Bremische Gesetzblatt*.
16. Das bremische Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 1. Januar 1924. *Das Bremische Gesetzblatt*.
17. Hoffmann H. *Die Wiederherstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Diss. Leipzig. 155 S.
18. Das bremische Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 5. August 1947. *Das Bremische Gesetzblatt*.