

УДК 342.9

doi.org/10.30970/jcl.1.2023.4



Микола Кобилецький

професор, доктор юридичних наук, завідувач
кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету
ім. Івана Франка Львів, Україна
E-mail: afl.dep.law@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0003-0365-8513



Наталія Паславська

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри адміністративного та фінансового права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка, м. Львів, Україна
E-mail: natalya.paslavska@lnu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-1450-9970

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ У СХІДНІЙ НІМЕЧЧИНІ В 1945-1990 РР.

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EAST GERMANY IN 1945-1990

Mykola Kobyletskyi | Nataliia Paslavska

Doctor of legal Sciences, Professor, Head of the Department of Administrative and financial law at
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine /
Associate Professor Department of Administrative and Financial Law,
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | The article highlights the process of creation of administrative courts in the East German lands that entered the Soviet zone of occupation after the end of the Second World War. The activity of administrative courts in certain East German states: Saxony, Saxony Anhalt, Thuringia, Mecklenburg and Brandenburg was analyzed. Considerable attention was paid to the procedure for appointing judges, the procedure for consideration of certain categories of administrative cases and the jurisdiction of the administrative courts of East Germany could only take place after its consideration in all administrative instances provided for by law. Most of the judicial decisions of the administrative courts adopted in the post-war period were related to economic and residential cases and the confiscation of movable and immovable property.

The process of liquidation of administrative courts and the creation of antidemocratic bodies that performed the functions of administrative justice on the model of the Soviet Union is shown. Complaints to public authorities and administrative justice have been regulated since 1953 by decrees of the government of the GDR, since 1961 specified by the State Council of the GDR. And since 1975 - a law adopted by the People's Chamber of the GDR.

Keywords: administrative justice, Germany, administrative justice, complaint, constitution, public authorities, law, court.

Анотація | У статті висвітлюється процес створення адміністративних судів на східнонімецьких землях, які увійшли до радянської зони окупації після закінчення Другої світової війни. Проаналізовано діяльність адміністративних судів в окремих східнонімецьких землях: Саксонія, Саксонія-Ангальт, Тюрінгія, Мекленбург і Бранденбург. Значну увагу звернено на порядок призначення суддів, порядок розгляду окремих категорій адміністративних справ та юрисдикцію адміністративних судів Східної Німеччини, що могло відбутись лише після її розпаду в усіх передбачених законом адміністративних інстанціях. Більшість судових рішень адміністративних судів, прийнятих у післявоєнний період, стосувалися господарських і житлових справ та конфіскації рухомого і нерухомого майна. Показано процес ліквідації адміністративних судів та створення демократичних органів, які виконували функції адміністративної юстиції на зразок Радянського Союзу. Подання скарг до органів публічної влади та адміністративної юстиції врегульовувалось з 1953 р. постановами уряду НДР, з 1961р. указами Державної Ради НДР. А з 1975 р. – законом, прийнятим Народною палатою НДР.

Ключові слова: адміністративне судочинство, Німеччина, адміністративна юстиція, скарга, конституція, органи публічної влади, право, суд.

Постановка проблеми. Реформування судової системи України потребує об'єктивного вивчення та використання національного і міжнародного правового досвіду, що допоможе створити модель судової системи України відповідно до міжнародно-правових стандартів. Також цікавим може бути досвід інших країн, які перейняті від судової системи тоталітарних держав до правової системи демократичних країн. Значний інтерес у цьому випадку становить функціонування адміністративного судочинства та адміністративної юстиції у Німецькій Демократичній Республіці (НДР).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над проблемами функціонування адміністративного судочинства і адміністративної юстиції в Східній Німеччині у 1945-1980 р. р. працювали та продовжують працювати німецькі дослідники.

Після поразки нацистської Німеччини у Другій Світовій війні та підписання нею акту капітуляції 8 травня 1945 р. з 17 липня по 2 серпня 1945 року відбувалася Потсдамська конференція за участі керівників держав-переможців США, Великої Британії та Радянського Союзу¹. На підставі рішення даної конференції територію Німеччини було поділено на чотири зони. Над однією з них повинен був здійснювати управління Радянський Союз, тому її називали «східною зоною». Верховну владу в ній очолювала радянська воєнна адміністрація Німеччини². Одним із перших її рішень стало відновлення Комуністичної партії Німеччини на чолі з В. Ульбріхтом³. Східна зона охоплювала п'ять земель: Саксонія, Саксонія-Ангальт, Тюрінгія, Макленбург і Бранденбург. Після проголошення 23 травня 1949 р. ФРН, 7 жовтня 1949 р. під контролем Радянського Союзу було проголошено Німецьку демократичну республіку та затверджено і уведено в дію Конституцію даної сепаратної залежної від СРСР держави⁴.

Власні конституції мали землі, які входили до складу НДР. Зовні, як пише професор Львівського національного університету Борис Тищик, все виглядало демократично, хоча насправді автономія земель була фікцією, як і фіктивною вважалася автономія союзних республік у Союзі РСР: усі важливі справи вирішувались, не звертаючись до місцевих очільників земель, у Берліні, в погодженні безумовно з Москвою⁵. У конституції також закріплювалася судова система (судді обирались народною палатою НДР та місцевими представницькими органами (місцеві суди). У НДР, як і

¹ Тищик Б. Історія державності та права (IX ст.- початок XX ст.) – Львів 2011, С. 297.

² Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgewalt in Deutschland und Europa. S. 338.

³ Тищик Б. Історія державності та права (IX ст.- початок XX ст.) – Львів 2011, С. 338.

⁴ Ibid. с. 342.

⁵ Ibid. с. 344.

в інших країнах так званої народної демократії, тобто сателітів СРСР, розпочалось «успішне будівництво» (насаджування соціалізму), до того ж у викривленому, прорадянському варіанті. Отже, на місці політичних, економічних й ідеологічних структур нацистського тоталітаризму постали структури сталінського тоталітаризму⁶.

Усі соціально-економічні й політичні перетворення в НДР мали одну мету – будівництво соціалістичного суспільства за радянським зразком. У квітні 1968 року була прийнята нова Конституція НДР. У даній конституції також передбачалось створення судової системи, яку очолював Верховний суд, членів якого призначав парламент, а місцеві суди призначались відповідними місцевими представницькими органами влади⁷.

Функціонування органів адміністративного судочинства було передбачено у Конституції НДР 1953 року, де у розділі «Здійснення правосуддя» вказувалось про контроль з боку народних представників (парламентарів) і лише після цього говорилось про діяльність адміністративних судів. У Конституції був також відсутній один із принципів правової держави – принцип поділу влади. Адміністративна юстиція у даній конституції розглядалась як допоміжні органи при виконавчій та законодавчій владі⁸.

Керівництво правлячої Соціалістичної єдиної партії Німеччини неодноразово заявляло, що вони підтримують створення адміністративних судів навіть без відповідного рішення адміністрацій чотирьох окупаційних держав. На думку професора Юліана Лубіні, вони приймали усі свої важливі рішення лише зі згоди органів влади СРСР⁹. Першим відновив свою діяльність адміністративний суд землі Тюрінгії у Єні. Після утворення НДР він був замінений адміністративним судом, який відповідав конституції та законам НДР. Впродовж трьох років після проголошення у 1949 році НДР були скасовані адміністративні суди. Структурно дані суди складались з президентів, віце-президентів та радників. Усі судді обирались парламентами земель на термін їхніх повноважень¹⁰. У землях Брандербург, Саксонія-Антальт та Тюрінгія термін повноважень тривав чотири роки, а у Маклебурзі п'ять років¹¹. Судді могли бути відправлені у відставку у Мекленбурзі-Саксонії за грубе порушення принципів демократії, у Саксонії-Антальт навіть за порушення законів, в Тюрінгії за рішенням більшості земельного парламенту (Ландтагу), а в Брандербурзі двома третинами голосів Ландтагу¹². У даних судах також не вимагалось навіть вищої юридичної освіти у суддів. Для отримання посади судді достатньою підставою була наявність адміністративного досвіду роботи. Тільки у Саксонському адміністративному суді вимагалось наявність вищої юридичної освіти у президента даного суду, але це положення було скасоване після прийняття у 1949 році конституцій НДР¹³.

Брандербурзький адміністративний суд був створений у 1947 році та розташовувався у передмісті Берліна Потсдамі. У зв'язку з тим, що судді не могли обирати голову (президента) даного суду, виконуючим обов'язки голови було призначено члена правлячої партії Мартіна Левенталю¹⁴. Частина функцій адміністративного суду землі Брандербургу було передано відповідному земельному суду. У місті Шверін у Макленбурзі також було створено адміністративний суд, який розпочав

⁶ Stolleis M., Rechtsstaat oder Beschwerdestaat? – Verwaltungsrechtsschutz in der DDR –, in: Recht in Ost und West 1987, S. 265, 274 / Michael Stolleis, Sozialistische Gesetzlichkeit, München 2009, S. 345.

⁷ Тищик Б. Історія державності та права (IX ст.- початок XX ст.) – Львів 2011, С. 350.

⁸ Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. S. 960.

⁹ Ibid.

¹⁰ Heil T., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen 1945–1952, Tübingen 1996, S. 59.

¹¹ Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. S. 960.

¹² Heil T., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen 1945–1952, Tübingen 1996, S. 60.

¹³ Ibid. s. 60.

¹⁴ Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. S. 966.

свою роботу у січні 1948 року. Президентом даного суду було призначено члена правлячої партії професора адміністративного та конституційного права Арно Гюбнера. Він працював в університеті міста Росток, а з 1950 р. університеті міста ЄНА. У Саксонії повноваження президента адміністративного суду спочатку виконувала юрист доктор Курт Еберт, а пізніше банкір Йозеф Рембо. Наступним президентом даного суду було призначення «прогресивного» члена Єдиної соціалістичної партії Німеччини фармацевта Магкуса Дебека¹⁵.

Після утворення у 1949 р. ФРН та НДР органи влади НДР продовжували діяльність щодо розбудови державно-правових інститутів на зразок Радянського Союзу, одним із етапів даної діяльності стали ліквідації класичної адміністративної юстиції та створення органів адміністративного контролю за радянським зразком. Вже у липні 1952 року вищі органи влади НДР прийняли рішення про будівництво планової економіки та проведення адміністративної реформи. Внаслідок чого було ліквідовано автономію земель та створено округи НДР¹⁶. Також було ліквідовано окружні та земельні адміністративні суди, проте не було створено Вищого адміністративного суду НДР¹⁷. Ліквідація адміністративних судів НДР, на думку професора Юліана Лубіні, відбулася на основі усної вказівки від вищого партійного керівництва НДР¹⁸. Відповідно ліквідація адміністративного судочинства у НДР відбулася з порушенням конституції та законів НДР, що стало свідченням ще більшого поширення на територію НДР радянської моделі влади. Під час десталінізації та перебуванні на посаді керівника Радянського Союзу М. Хрущова в НДР відбулися певні зміни щодо функціонування системи адміністративного судочинства¹⁹. Так, у 1957 р. в НДР вийшов перший підручник із загальної частини адміністративного права за редакцією професора Лейпцизького університету Карла Беннінгера. Дані позитивні ідеї були зупинені у 1958 р., коли партійний і державний керівник НДР Вальтер Ульбріхт заявив на партійній конференції у Бабельсберзі про скасування буржуазного адміністративного права та «витіснення на узбіччя вчених ревізіоністів»²⁰.

До ліквідації системи адміністративних судів згідно конституції та законодавства НДР адміністративне судочинство «слугувало захисту громадян від неправомірних адміністративних рішень». З метою збереження незалежного адміністративного судочинства було зроблено спроби розширення повноваження судів першої інстанції. Їхні функції мали виконувати так звані коригувальні ради, які мали знаходитись у районах та великих містах. Дану ідею підтримував один із партійних ідеологів Східної Німеччини. Незважаючи на вплив партійних і державних органів на функціонування судової системи Східної Німеччини, судді, якими були особи, що виконували свої повноваження ще в період Веймарської Республіки у судочинстві, продовжували дотримуватись принципів судочинства, які діяли в демократичних державах. Вони розглядали не тільки адміністративні справи, але в окремих випадках і конституційно-правові справи²¹.

На початку 1950 року кількість справ у адміністративних судах значно зменшилась, а в 1952 р. в провадженні адміністративних судів залишилось тільки декілька адміністративних справ²².

Це було пов'язано не з відсутністю порушення прав фізичних та юридичних осіб зі сторони органів публічної влади, а небажанням настання негативних наслідків та репресій за звернення до суду. Юрисдикція адміністративних судів визначалась на основі принципу виключного переліку

¹⁵ Ibid. s. 966.

¹⁶ Lubini J., *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ/DDR 1945–1952*, Tübingen 2015, S. 42.

¹⁷ Heil T., *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen 1945–1952*, Tübingen 1996, S. 61.

¹⁸ Lubini J., *Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. S. 966.

¹⁹ Hochbaum H., *Zum allgemeinen Rechtsmittelverfahren in der Verwaltung*, in: *Demokratischer Aufbau*, 1956, S. 673.

²⁰ Stolleis M., *Rechtsstaat oder Beschwerdestaat? – Verwaltungsrechtsschutz in der DDR –*, in: *Recht in Ost und West* 1987, S. 265, 274 / Michael Stolleis, *Sozialistische Gesetzlichkeit*, München 2009, S. 25-27.

²¹ Schäfermeyer R., *Sinn und Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *Demokratischer Aufbau* 1947, S. 257-258.

²² Lubini J., *Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. S. 968.

справ, які могли розглядати адміністративні суди земель. Даний перелік був різний у кожній з земель. Так, перелік справ, який входив до юрисдикції адміністративних судів Брандєбургу і Мекленбургу та Тюрінгії, був досить значний, а в Саксонії і Саксонії-Ангальт до юрисдикцій адміністративних судів входили окремі категорії справ. Відповідно адміністративні суди Тюрінгії, Мекленбургу і Брандєбургу розглядали велику кількість адміністративних справ, а у Саксонії протягом року лише по декілька справ²³. В Саксонії-Ангальт через відсутність адміністративного суду адміністративні справи розглядалися судами загальної юрисдикції. Відсутність адміністративних судів у даний період могло призвести до перевантаження судів та збільшення кількості суддів і допоміжного апарату судів. Зокрема, положення про поліцейські накази, які були зареєстровані у Брандєбурзі і Мекленбурзі, та положення з питань торговельного права у Саксонії-Ангальт значно збільшилися кількість звернень до адміністративних судів²⁴. В інших регіонах Східної Німеччини юрисдикція адміністративних судів обмежувалась другорядними питаннями адміністративного права, такими як право на проїзд залізничним транспортом, водне або рибальське право. Крім того до юрисдикції адміністративних судів відносились правовідносини, які були врегульовані загальнодержавними нормативно-правовими актами Східної Німеччини. Незалежно від юрисдикції адміністративних судів вони не могли розглядати земельні спори, які виникали із нормативно-правових актів, прийнятих у післявоєнний період та щодо проведення земельної реформи у зв'язку із закінченням строків звернення до суду. Окрім даних нормативно-правових актів винятки містились і в інших нормативно-правових актах. Так, земельними парламентами Саксонії, Саксонії-Ангальт, Тюрінгії заборонялось оскаржувати нормативно-правові акти, прийняті урядами даних земель. Окрім того попереднє передання нормативно-правового акту або адміністративної справи до земельного парламенту (Ландтагу) виключала прийняття рішень у даних справах адміністративними судами. Дані положення було пов'язане із особливою роллю, яку відігравали земельні парламенти у Східній Німеччині до їх ліквідації. Так, усі скарги, в яких оскаржувались дії та бездіяльність представницьких та виконавчих органів в останній інституції, мали подаватись до земельного парламенту в Мекленбурзі та Брандєбурзі. У Тюрінгії, Саксонії та Саксонії-Ангальт необхідно було звертатись до земельного уряду. Чітких положень щодо дискреційних повноважень не було і відповідно земельні парламенти і земельні уряди могли лише перевіряти законність прийняття рішення представницьких і виконавчих органів влади²⁵.

Подання скарги до адміністративних судів могла відбуватись лише після розгляду даної справи в усіх передбачених законом інстанціях. Призупинення виконання після звернення в адміністративних судів виконання рішення в адміністративній справі призупинялося. Однак в окремих випадках дані положення адміністративно-процесуального права не застосовувались. Зокрема у землях Брандєбург, Мекленбург і Тюрінгія у справах щодо суспільного інтересу²⁶.

Під час розгляду справ в адміністративних судах використовувались принципи офіційного розгляду справ в усіх передбачених законом адміністративних інстанціях та принцип усності. Рішення адміністративних судів мали бути обґрунтованими, а судові витрати покривались у встановленому законодавством порядку. Змістом судового рішення було скасування нормативно-правового акту та зобов'язання його виконання. У справах щодо бездіяльності органів публічної влади до суду можна було звернутись протягом шестимісячного терміну позовної давності. У незначних справах суди могли приймати так зване мотивоване попереднє рішення без усного розгляду справи. Примусове виконання судового рішення відбувалося на основі положення про примусове виконання рішень адміністративних судів. Для виконання судових рішень використовувались положення закону «Про суди» і цивільно-процесуального кодексу Німеччини, прийняті у період Німецької імперії та Веймарської республіки²⁷.

²³ Ibid. s. 968.

²⁴ Ibid. s. 969.

²⁵ Ibid. s. 969.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid. s. 970.

Незважаючи на будівництво у Східній Німеччині тоталітарної держави за радянським зразком, адміністративні суди, до складу яких входили судді, що виконували свої повноваження в часи Веймарської республіки, надавали правовий захист з дотриманням принципів судочинства, притаманним демократичним державам. Рішення судів часто мали політичний характер, але у цих випадках вони були юридично обґрунтовані. Винятком могли бути деякі справи, які були прийняті під політичним тиском із порушенням діючого законодавства²⁸.

Більшість судових рішень адміністративних судів, прийнятих у післявоєнний період, стосувалися господарських, житлових питань, конфіскації речей домашнього вжитку, сільськогосподарського реманенту тощо. Особливо часто адміністративні суди приймали рішення щодо господарської діяльності шляхом видання або скасування ліцензій. При розгляді даної категорії справ, попри будівництво у Східній Німеччині тоталітарної соціалістичної держави, адміністративні суди загалом приймали рішення, у яких захищались інтереси приватних осіб. Воно, на думку проф. Юліана Лубіні, стало однією з причин ліквідації адміністративних судів у НДР²⁹.

Утворення адміністративних судів було передбачено в конституціях усіх п'яти земель Східної Німеччини, а пізніше і в першій конституції НДР. Усі землі також прийняли закони про адміністративні суди, а в Тюрінгії спочатку було відновлено попередній адміністративний кодекс. У Тюрінгії, Меленбурзі, Саксонії, Бранденбурзі діяли одноінстанційні адміністративні суди кожної землі. У Саксонії-Ангальт діяли кілька адміністративних судів у містах Єна, Шверін та Дрезден.

У Східній Німеччині не було створено Вищого адміністративного загальнодержавного суду. Впродовж функціонування адміністративних судів у Східній Німеччині у післявоєнний період у їх складі працювало 33 судді безстроково та на постійній основі (з яких шість адміністративних судів у Тюрінгії і п'ять у Постдамі). Посади голів (президентів) суддів обіймали вісім осіб (у Саксонському адміністративному суді посаду президента обіймали троє осіб, двоє з яких не були юристами, у Тюрінгії двоє осіб). Переважна більшість суддів адміністративних судів були юристами і склали два державних екзамени із права, а майже половину їх складу мали науковий ступінь доктора права. Двоє суддів були професорами права. Майже усі судді були членами правлячої Німецької єдиної соціалістичної партії, що було легальним доступом для займання посади, а лише шість суддів де займання посад були членами християнсько-демократичної партії Німеччини та ліберально-демократичної партії Німеччини³⁰.

На думку німецьких дослідників, у період функціонування земельних адміністративних судів у їхніх провадженнях знаходилось близько 1000 справ. Аналогічна кількість справ окремо знаходилось у провадженні адміністративного суду Тюрінгії у період 1946 по 1948 рр.

У порівнянні із зверненнями громадян до різних органів публічної влади земельних парламентів позовні заяви до адміністративних судів складали незначну кількість. Найбільшу кількість справ розглянув адміністративний суд Тюрінгії, на розгляді якого у 1948-1952 рр. перебувало 400 справ. Майже таку саму кількість справ розглянув адміністративний суд Шверіна. Адміністративний суд Ноттердаму розглянув близько 300 судових справ.

У післявоєнній Східній Німеччині організовувались різноманітні способи правового захисту щодо оскарження дій чи бездіяльності органів публічної влади. До вже існуючих способі правового захисту додавались нові. Так спеціальні процедури застосовувались у податкових справах та у справах щодо соціального забезпечення. Справи спочатку розглядались у трудових судах, а в процесі провадження податкової реформи були утворені податкові суди³¹.

З початку 1950 р. розпочинається ще більший вплив функціонуючої у Радянському Союзі державно-правової моделі на НДР. До скасування у 1952 р. системи адміністративних судів вищими

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid. s. 971.

інстанціями для розгляду адміністративних справ у землях діяли комітети народних представників³². У землі Саксонія у випадку відхилення скарги адміністративними органами її можна було оскаржити до комітетів народних представників, які утворювались у районах і містах. У Саксонії, Ангальт і Тюрінгії, якщо скарга була відхилена, то її необхідно було подати до відповідного місцевого представницького органу влади для розгляду по суті. У Брандербурзі рішення місцевих органів влади, які входили до складу районів, можна було оскаржити до районної влади. У Макленбурзі рішення міністерства можна було оскаржити до земельного адміністративного суду³³.

Подання скарг також врегульовувалось з 1953 р. постановою уряду НДР, у 1961 та 1969 рр. – указами Державної Ради, а у 1975 р. законом, прийнятим Народною партією НДР³⁴. Видання даних нормативно-правових актів не стало свідченням підвищення ролі права у вирішенні правових спорів. Перевагу у соціалістичній державі, як пишуть німецькі науковці, надавали вирішенню спорів в адміністративних інстанціях. Із зверненням з усіх життєвих обставин можна було звертатись до усіх державних підприємств, організацій, навіть не маючи з даної проблематики власного інтересу, або діяти в інтересах суспільства³⁵. Кількість підприємств, установ, організацій, до яких можна було звертатись постійно, зростало після переходу економіки до державної форми власності. Внаслідок чого звернення до органів публічної влади значно перевищували кількість позовних до адміністративних, фінансових судів з розгляду трудових справ у Федеративній Республіці Німеччина.

Особливістю вищезгаданої постанови уряду НДР від 6 лютого 1953 р. «Про розгляд пропозицій і скарг трудящих» стала відсутність встановлених до видання даного нормативно-правового акту термінів подання скарг до органів публічної влади, також можливість розгляду скарги органом влади, рішення якого оскаржувалось. Дана постанова уряду була доповнена указом Державної Ради «Про звернення громадян та їх розгляд органами державної влади», після чого термін скарги до органів публічної влади був замінений на термін звернення³⁶. Розділ 1 даного указу встановлював гарантію для громадян НДР на звернення до органів публічної влади, а 2 значно розширив поняття звернення, і його було поширено на звернення територіальних громад і на критику місцевих органів публічної влади, керівництва підприємств, установ, організацій. Це також стосувалось радіопередач, листів до редакцій або заяв депутатів різних рівнів представницької влади та законодавчої влади. Положення даного указу також поширювались і на інші сфери соціального, культурного, освітнього, наукового та економічного життя³⁷.

Після чого у НДР відбуваються певні позитивні зміни у розвитку науки адміністративного права. Було видано цілий ряд підручників та монографій. У новому законі про звернення громадян від 19 червня 1975 р. з'являється поняття звернення і скарга. Було також проведено поділ заяв громадян на пропозиції, зауваження, прохання, скарги. Окрім громадян НДР із заявами могли звертатись і іноземні громадяни, зокрема ФРН³⁸.

Окрім функцій захисту інтересів громадян в основі даних нормативних актів було покладено контроль вищих органів влади за нижчими. Положення нормативно-правових актів про зміцнення соціалістичної законності, як і в інших країнах так званого соціалістичного табору, мало лише пропагандистський та демагогічний характер законодавства про звернення громадян. Це мало лише формально показати так званий демонстративізм соціалістичної держави.

Дані положення містились в Конституції НДР 1968 р., де у статті 103 вказувалось про «високий моральний обов'язок кожного громадянина реалізувати право на спільне визнання і спільний вплив на діяльність органів публічної влади, підприємств, установ, організацій. Недоліком системи

³² Bernet W., Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel, in: LKV 1992, S. 346.

³³ Zimmermann K. Rechtsmittel in Verwaltungsangelegenheiten nach dem sächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz, in: Demokratischer Aufbau 1950, S. 140.

³⁴ Bernet W., Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel, in: LKV 1992, S. 415.

³⁵ Ibid.

³⁶ Hoeck J., Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Berlin 2003, S. 204.

³⁷ Bernet W. Eingaben als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung in der DDR, in: U.-J., S. 410.

³⁸ Menzel W., Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der DDR, Berlin (Ost), 1956, S. 51.

контролю за діяльністю місцевих органів публічної влади через звернення громадян було те, що громадяни звертались не до своїх місцевих органів рад, а до вищих органів влади та депутатів місцевих рад, до вищої державної влади НДР³⁹. Недоліком законодавства про звернення громадян з точки зору громадян була непередбачуваність при прийнятті рішень на звернення громадян вищими органами влади. Роль скромного скаржника у неправовій НДР була більш вигідною, ніж роль громадянина, який самостійно пробував захищати свої права і критикував органи влади. Громадяни, які публічно заявляли про свою лояльність до влади, мали більше шансів на позитивне вирішення для своїх клопотань. У цих випадках мала вигоди неправова держава, яка через вирішення скарг могла впливати на місцеві органи публічної влади та формувати лояльні до влади категорії осіб.

Система скарг громадян вищих органів влади та її контролю з боку держави сприяла централізації влади у НДР та способам впливу на нижчі органи державної влади та органи місцевого самоврядування⁴⁰.

Відповідно до законодавства про місцеве самоврядування не було встановлено контроль за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування, якими були відповідні районні і міські ради. Так у Саксонії районна рада на основі поданих скарг могла скасувати рішення відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування, якщо воно суперечить закону. Місцеві органи самоврядування та їх виконавчі органи могли звертатись з відповідним зверненням до парламентарів. Але дане звернення не зупиняло прийняття рішення місцевих рад. Дані справи розглядались комітетами з справ органів місцевого самоврядування. І вони могли приймати рішення в усіх справах, що стосувались органів місцевого самоврядування. Можливість вирішення скарг громадян у вищезгаданому порядку втратило своє значення після ліквідації земельного устрою в НДР та земельних парламентів⁴¹.

Закон «Про місцеві органи державної влади» від 18 січня 1957 р. закріпив принцип демократичного централізму, який функціонував у Радянському Союзі і інших країнах так званого радянського блоку⁴².

Даний закон надавав право вищим органам влади НДР скасовувати рішення нижчих органів публічної влади та місцевих органів представницької влади. Місцевим органам представницької влади було надано право оскаржувати рішення вищестоящих органів влади до народного представництва.

Закон «Про місцеве самоврядування» НДР від 17 травня 1990 р. припинив дію відповідного закону про народні представництва НДР від 4 липня 1985 р. На його основі було скасовано порядок оскарження рішень місцевих органів представницької влади та органів публічної влади до народного представництва НДР⁴³.

На прикладі Радянського Союзу в НДР було створено і інші органи, які мали контролюючі функції. До них відносились центральна комісія державного контролю, яка була створена на основі комітету народного контролю, який діяв у 1947 р. Окрім того було утворено різні інспекції та органи контролю за різними сферами державного та суспільного життя. До них відносились комісії партійного контролю та робітничо-селянська інспекція, які мали свої структури на місцях. Контролюючі функції держави було поділено на категорії внутрішнього, зовнішнього, загального і спеціального контролю. До видів контролю відносились ревізія, нагляд, інспектування, перевірки. Також було проведено розмежування між органами контролю, які підпорядковувалися уряду Раді Міністрів (управління технічного нагляду), членами уряду (санітарна, транспортна, екологічна комісії), керівниками державних органів зі спеціальним статусом (приймальна комісія інвестиційних

³⁹ Hoeck J., *Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR*, Berlin 2003, S. 441.

⁴⁰ Ibid. s. 162.

⁴¹ Menzel W., *Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der DDR*, Berlin (Ost), 1956, S. 154.

⁴² Lubini J., *Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. S. 978.

⁴³ Ibid.

проектів), місцевими органами влади (районна аптечна інспекція). Дана модель дублювала Радянський Союз, який будував свою діяльність, керуючись працями Володимира Леніна. Фундамент державного управління СРСР було побудовано на основі обліку і контролю⁴⁴.

Ще одним впливом СРСР на правову систему НДР стало запровадження загального нагляду прокуратури, який був запроваджений у законі «Про прокуратуру» від 23 травня 1952 р.. Згідно даного закону прокуратура мала здійснювати загальний нагляд за дотриманням законодавства усіма міністерствами, відомствами та підпорядкованими їм організаціями, установами, підприємствами та їх посадовими особами. Прокуратура НДР здійснювала загальний нагляд під час перевірок, а також реагувала на заяви громадян, юридичних осіб, державних органів, органів місцевого самоврядування, преси тощо. Фактично прокуратура включила до своїх повноважень усі функції адміністративної юстиції⁴⁵.

За Конституцією та законодавством НДР прокуратура була відокремлена від судової та виконавчої влади і мала статус незалежного органу державної влади. І як прокуратура СРСР, вона була жорстко централізованою структурою і фактично, на думку німецьких науковців, була четвертою гілкою влади. Прокуратура в системі органів державної влади була привілейованою структурою. Контроль за її діяльністю здійснювали фактично лише партійні органи. Прокуратура не могла скасовувати рішення органів публічної влади, підприємств, установ, організацій, але у випадку порушення закону могла звертатися з протестом або поданням для їх усунення. Орган публічної влади, місцевого самоврядування, установа, підприємство, організація після отримання подання або протесту прокурора мали усунути порушення законодавства та повідомити про це прокурора⁴⁶.

На думку німецьких науковців, вплив прокуратури на функціонування органів публічної влади був незначний у зв'язку із невеликим штатом працівників в органах прокуратури, що не дозволяло ефективно здійснювати перевірку прийнятих органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями рішень. Основною частиною діяльності органів прокуратури НДР було розслідування кримінальних справ. Закон «Про загальний нагляд за виконанням законів» 1963 р. вже не містив термін загальний нагляд за виконанням законів органами прокуратури, а лише вказував на дотримання законів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами і громадянами⁴⁷. Якщо у підручнику прокуратури 1955 року вказувалось, що прокурор є захистом прав народу і охоронцем законності, то у підручнику 1977 року говорилося про обмеження загального нагляду прокуратури. У законі 1963 року говорилося, що загальний нагляд органів прокуратури направлений на охорону народного господарства, соціалістичної власності, захист законних прав і інтересів громадян. На практиці загальний нагляд органів прокуратури НДР був незначний і малоефективний, був скасований конституційним законом від 5 липня 1990 р.⁴⁸.

Позови з розгляду адміністративних справ можна було подавати і до судів загальної юрисдикції, до яких відносились районні (міські) суди, окружні суди та Верховний Суд НДР. Однак суди загальної юрисдикції могли розглядати тільки незначну категорію адміністративних справ. Дана судова практика будувалась на рішеннях Верховного Суду НДР, де вказувалось, що перегляд рішень органів публічної влади має здійснюватися народними представниками як вищими органами державної влади на основі 138 статті Конституції НДР 1949 року. Окремі адміністративні справи згідно цивільно-процесуального кодексу та інших нормативно-правових актів могли розглядати суди загальної юрисдикції. Особливістю правової системи НДР була наявність судів з розгляду трудових спорів або трудові суди.

⁴⁴ Funke D. Die sozialökonomische Rechtsstellung des Bürgers in der DDR, Köln 1991, S. 110.

⁴⁵ Bönninger K., Kontrolle und Aufsicht über die staatliche Leitungstätigkeit, Leipzig 1974, S. 111-115.

⁴⁶ Hochbaum U.U.- Die Kontrolle der staatlichen Verwaltung in der DDR durch die Organe der Staatsanwaltschaft, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität Jena 1952/53, S. 236.

⁴⁷ Hoeck J., Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Berlin 2003, S. 168.

⁴⁸ Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. S. 981.

Згідно декрету «Про здійснення правосуддя» 1963 р. у випадку порушення закону з боку органів публічної влади, при розгляді судових справ суди зобов'язувались виносити окремі ухвали для усунення порушення законодавства. У законі «Про судоустрій» НДР 1963 р. також було передбачено обов'язок для судів виносити окремі ухвали при порушенні органами публічної влади. У новому законі «Про судоустрій» 1974 р. вже тільки вказувалось про заходи щодо усунення порушень законів, їх причин та наслідків⁴⁹.

На відміну від загального нагляду прокуратури, за діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій контроль за діяльністю органів публічної влади з боку судів загальної юрисдикції був незначний.

Усі спроби провести певні демократичні реформи в НДР зазнали краху і завершилися рішеннями Бабельської партійної конференції 1958 р., де говорилось не про адміністративне право, а про адміністративну діяльність і суб'єктивне право, державно-управлінську діяльність і інтереси громадян. Певні зміни відбулись вже після проведення XX та XXII з'їздів КПРС, які безпосередньо вплинули на функціонування органів влади у так званому соціалістичному таборі. Так у 1961 р. було піддано критиці концепцію права радянського юриста і сталінського прокурора А. Вишинського. У 1966 р. керівник НДР Віллі Штоф закликав наповнити адміністративне право новим реальним змістом. Ідея повернення адміністративного судочинства також підтримувалось в Академії політичних наук і права НДР та на юридичних факультетах університетів.

Після приходу до влади у 1971 р. Еріха Хонеккера термін адміністративне право знову стає загальним⁵⁰.

Вже у 1975 р. під час підготовки закону «Про звернення громадян» у вищих партійних структурах СЄПН розглядалось питання про запровадження судового адміністративного контролю. На цей момент в НДР лише в одному випадку можна було скасувати адміністративний акт у судовому порядку. Він стосувався виключення громадянина зі списку виборців. Внаслідок чого у вищезгаданий закон було внесено положення, що «громадяни мають право на оскарження рішень державних органів, які порушують права та інтереси громадян у порядку, встановленому законом. У випадках, передбачених законом, вони мають право вимагати судового оскарження рішень державних органів»⁵¹.

З такою позицією були незгідні частина державного і партійного керівництва НДР. Так заступник голови Державної Ради НДР Фрідріх Еберт, який критично відносився до судового контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, писав, що «серйозні зазіхання на права громадян: примусовий обмін квартир і примусове розселення, позбавлення права користуватись земельними ділянками, що перебували у державній власності, на яких збудовано житло, вилучення земельних ділянок, будівель у державну власність, а також анулювання виданої на законних підставах ліцензії на ведення підприємницької діяльності мало вирішуватись в адміністративному порядку». Після фактичного відновлення адміністративного права як науки та навчальної дисципліни в НДР у 70-80х роках XX століття знову розпочалась дискусія щодо відновлення діяльності адміністративних судів. Після чого з'явилась низка фундаментальних праць східно-німецьких науковців з адміністративного права, до яких можна віднести праці професора Вольфганта Берне⁵².

⁴⁹ Schneider O., Verwaltungsrecht in der DDR, in: I. Spittmann/G. Helwig (Hrsg.), Die DDR im 40. Jahr, Köln 1989, S. 63.

⁵⁰ Mollnau K.A., Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften, Bd. 5, Halbbd. 2, Frankfurt a.M. 2004, S. 119.

⁵¹ Hochbaum U.U.- Die Kontrolle der staatlichen Verwaltung in der DDR durch die Organe der Staatsanwaltschaft, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität Jena 1952/53, S. 567.

⁵² Ibid. s. 569.

У 1985 р. Державна Рада НДР видала рекомендації місцевим органам самоврядування щодо розгляду ними заяв і скарг та щодо їхнього конституційного обов'язку забезпечувати розгляд петицій відповідно до так званої соціалістичної законності шляхом ефективного і постійного контролю.

Серед осіб, які не мали юридичної освіти в НДР, дедалі частіше лунали вимоги щодо забезпечення верховенства права та судового адміністративного контролю. Починаючи з 1987 року, громадські організації, протестанська та католицька церкви, науковці НДР вимагали запровадження адміністративної юстиції. Створенню адміністративних судів в НДР сприяла ситуація, яка склалася в інших державах так званого соціалістичного блоку, в яких вже функціонували адміністративні суди. Адміністративні суди вже діяли в Польщі, Угорщині, Чехословаччині⁵³.

Внаслідок чого правляча єдина соціалістична партія Німеччини в особі її керівних органів змушена була підтримати ідею створення адміністративної юстиції. У 1989 р. було прийнято закон про судоустрій, який набув чинності з 1 липня 1989 р. та передбачав розгляд адміністративних справ у районних та міських судах. Рішення даних судів в адміністративних справах не передбачало їх оскарження. Одночасно не було відновлено систему адміністративних судів, які діяли до 1952 р., та не було прийнято адміністративно-процесуального законодавства. Юрисдикція місцевих судів в адміністративних справах регулювалась законом «Про внесення змін до положень про звернення громадян і визначення юрисдикції щодо перегляду адміністративних справ» від 14 грудня 1988 року. У питаннях функціонування адміністративної юстиції НДР значно відставала від Польщі, Угорщини та Чехословаччини, де вже повноцінно діяли адміністративні суди та було прийнято адміністративно-процесуальне законодавство⁵⁴.

Ще до падіння Берлінської стіни німецькі вчені-юристи у своїх працях підтримували ідею прийняття нового адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства, врегулювання дискреційних повноважень органів публічної влади тощо.

До 30 вересня 1989 р. місцевими судами НДР було розглянуто 750 справ, переважна більшість яких стосувались питання еміграції⁵⁵.

Договір про створення валютного, економічного і соціального союзу між Федеративною Республікою Німеччини і Німецькою Демократичною Республікою від 18 травня 1990 р. зобов'язував останню надати правовий захист відповідно до Конституції НДР. На його основі було прийнято новий закон від 29 червня 1990 року «Про юрисдикцію та порядок діяльності суддів з перегляду адміністративних справ», який передбачав створення системи адміністративних судів⁵⁶.

З жовтня 1990 р. після об'єднання Німеччини у п'яти нових федеративних землях ФРН було поширено Кодекс адміністративного судочинства Німеччини.

На східнонімецьких землях, які після завершення Другої світової війни входили до радянської зони окупації до 1953 р., було сформовано систему адміністративних судів. Дані суди функціонували під впливом партійних і державних органів НДР.

Після ліквідації адміністративних судів було утворено, за зразком Радянського Союзу, цілий ряд органів, які виконували функції адміністративної юстиції.

Адміністративні суди на східнонімецьких землях були відновлені після об'єднання Німеччини у 1990 р.

⁵³ Bernet W. Eingaben als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung in der DDR, in: U.-J., S. 824.

⁵⁴ Hoeck J., Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Berlin 2003, S. 402.

⁵⁵ Bernet W., Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel, in: LKV 1992, S. 417.

⁵⁶ Ibid. s. 426.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Bernet W. Eingaben als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung in der DDR, in: U.-J.
2. Bernet W., Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel, in: LKV 1992.
3. Bönninger K., Kontrolle und Aufsicht über die staatliche Leitungstätigkeit, Leipzig 1974.
4. Funke D. Die sozialökonomische Rechtsstellung des Bürgers in der DDR, Köln 1991, S. 194.
5. Heil T., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen 1945–1952, Tübingen 1996.
6. Hochbaum H., Zum allgemeinen Rechtsmittelverfahren in der Verwaltung, in: Demokratischer Aufbau, 1956.
7. Hochbaum U.U.- Die Kontrolle der staatlichen Verwaltung in der DDR durch die Organe der Staatsanwaltschaft, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität Jena 1952/53, S. 111, 115.
8. Hoeck J., Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Berlin 2003.
9. Lubini J., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ/DDR 1945–1952, Tübingen 2015.
10. Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. s.959-988.
11. Menzel W., Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der DDR, Berlin (Ost), 1956.
12. Mollnau K.A., Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften, Bd. 5, Halbbd. 2, Frankfurt a.M. 2004.
13. R. Dreier/J. Eckert/K. A. Mollnau/H. Rottleuthner (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der DDR 1949–1971, Baden-Baden 1996, S. 20 f.
14. Schneider O., Verwaltungsrecht in der DDR, in: I. Spittmann/G. Helwig (Hrsg.), Die DDR im 40. Jahr, Köln 1989.
15. Schäfermeyer R., Sinn und Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Demokratischer Aufbau 1947, S. 257 ff.
16. Stolleis M., Rechtsstaat oder Beschwerdestaat? – Verwaltungsrechtsschutz in der DDR –, in: Recht in Ost und West 1987, S. 265, 274 / Michael Stolleis, Sozialistische Gesetzlichkeit, München 2009.
17. Zimmermann K. Rechtsmittel in Verwaltungsangelegenheiten nach dem sächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz, in: Demokratischer Aufbau 1950.
18. Тищик Б. Історія державності та права (ІХ ст.- початок ХХ ст.) – Львів 2011 – 352.

References

Bibliography:

1. Bernet W. Eingaben als Ersatz für Rechte gegen die Verwaltung in der DDR, in: U.-J.
2. Bernet W., Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel, in: LKV 1992.
3. Bönninger K., Kontrolle und Aufsicht über die staatliche Leitungstätigkeit, Leipzig 1974.
4. Funke D. Die sozialökonomische Rechtsstellung des Bürgers in der DDR, Köln 1991, S. 194.
5. Heil T., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Thüringen 1945–1952, Tübingen 1996.
6. Hochbaum H., Zum allgemeinen Rechtsmittelverfahren in der Verwaltung, in: Demokratischer Aufbau, 1956.
7. Hochbaum U.U.- Die Kontrolle der staatlichen Verwaltung in der DDR durch die Organe der Staatsanwaltschaft, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Friedrich-Schiller-Universität Jena 1952/53, S. 111, 115.
8. Hoeck J., Verwaltung, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Berlin 2003.
9. Lubini J., Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ/DDR 1945–1952, Tübingen 2015.
10. Lubini J., Verwaltungsrechtsschutz in Ostdeutschland nach 1945 Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. s.959-988.
11. Menzel W., Das Vorschlags- und Beschwerderecht der Werktätigen in der DDR, Berlin (Ost), 1956.
12. Mollnau K.A., Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften, Bd. 5, Halbbd. 2, Frankfurt a.M. 2004.
13. R. Dreier/J. Eckert/K. A. Mollnau/H. Rottleuthner (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der DDR 1949–1971, Baden-Baden 1996, S. 20 f.
14. Schneider O., Verwaltungsrecht in der DDR, in: I. Spittmann/G. Helwig (Hrsg.), Die DDR im 40. Jahr, Köln 1989.
15. Schäfermeyer R., Sinn und Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Demokratischer Aufbau 1947, S. 257 ff.
16. Stolleis M., Rechtsstaat oder Beschwerdestaat? – Verwaltungsrechtsschutz in der DDR –, in: Recht in Ost und West 1987, S. 265, 274 / Michael Stolleis, Sozialistische Gesetzlichkeit, München 2009.
17. Tyshchyk B. Istorii derzhavnosti ta prava (IX st.- pochatok XX st.) – Lviv 2011 – 352.
18. Zimmermann K. Rechtsmittel in Verwaltungsangelegenheiten nach dem sächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetz, in: Demokratischer Aufbau 1950.