

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

## АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ФРН: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших інструментів, що регулюють адміністративну діяльність, є контроль у сфері публічного управління, покликаний забезпечити її законність та ефективність. Моделі та концепції контролю у сфері діяльності органів державного управління, його завдання, механізми, суб'єкти і способи здійснення значною мірою залежать від державного і суспільного ладу конкретної країни, її правової системи, традицій, стану розвитку демократії, ступеня захисту прав і свобод людини тощо.

Попри історичну тяглість інституту адміністративної юстиції дискусія щодо поняття «адміністративної юстиції» не припиняється понад півтора століття.

**Аналіз дослідження проблеми.** Проблемам становлення і розвитку адміністративної юстиції Німеччини присвятили увагу у своїх працях насамперед німецькі правознавці: Е. Шмідт-Ассман, Н. Ахтерберг, Р. Гайст, У. ф. Дассель, К.-П. Зоммерман, М. Штолльайс, М. Нідобітек, В. Єллінек, К.-Г. Фабер, В. Шварц, Г. Г. Бамбергер, Г. Мюллер, О. Бер, Р. Гайст, У. ф. Дассель, Б. Шаффарцік, Т. Грос та ін. Українська адміністративно-правова наука меншою мірою займалась цією проблемою. Серед українських правників, які вивчали питання німецької адміністративної юстиції, варто згадати праці В. М. Бевзенка, М. М. Заїки, І. Б. Коліушка, Р. С. Мельника,

М. І. Смоковича. Однак вони лише побіжно торкаються особливостей згаданої тематики.

**Метою статті** є аналіз поняття та особливостей адміністративної юстиції ФРН.

**Виклад основного матеріалу.** Класичне визначення адміністративної юстиції – це її розуміння як порядку розгляду та дозволу на судову процесуальну форму суперечок, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами з іншого, що здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для розгляду правових спорів [1–3]. Критичний підхід до даного визначення дає змогу виявити в ньому одну суттєву суперечність: для вирішення спорів встановлюється судово-процесуальна форма, а справи розглядаються юрисдикційними органами, і не лише судами, а й іншими несудовими інстанціями. Однак зазначена суперечність знімається, якщо трактувати поняття адміністративної юстиції у широкому сенсі, враховуючи при цьому існування кількох її моделей у різних країнах. Адміністративна юстиція з погляду її контролюючого потенціалу – це система зовнішнього контролю за діями адміністративних органів та їх посадових осіб по відношенню до громадян. Таке визначення найбільш широке і відображає цільове призначення адміністративної юстиції у системі забезпечення прав і свободи громадян.



Якщо розуміти адміністративну юстицію як систему спеціальних органів, які здійснюють контроль у сфері управління, тоді необхідне створення цілісної системи адміністративних судів, відокремлених від загального судочинства. Можна виділити у проблемі адміністративної юстиції три головні аспекти: 1) матеріальний, пов'язаний з природою спору

(адміністративно-правового спору); 2) організаційний, обумовлений наявністю спеціальних органів щодо розгляду зазначених спорів; 3) формальний, тобто наявність спеціальних процесуальних норм і порядку розгляду публічно-правових спорів.

Безумовно, адміністративно-правова суперечка має публічно-правову природу, вона є одним із видів юридичного конфлікту. В адміністративно-правовій літературі згадана проблема привернула увагу вчених лише протягом останнього десятиліття. Оскільки адміністративне судочинство розуміється дотепер у двох формах – розгляд справ про адміністративні правопорушення та розгляд скарг фізичних та юридичних осіб на дії (бездіяльність) та правові акти управління державних та муніципальних органів, їх посадових осіб, державних та муніципальних службовців, – то й його предметами є, з одного боку, адміністративне правопорушення, а з іншого – адміністративна суперечка. Тому для позначення предмета адміністративного судочинства використовують більш загальну категорію – адміністративно-правовий спір (у сенсі адміністративної юстиції), який є юридичним конфліктом або юридичною колізією, що виникли між державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами (з одного боку) та іншими суб'єктами права (з іншого боку) згідно з порушенням суб'єктивних публічних прав фізичних чи юридичних осіб, здійсненням протизаконного адміністративного нормотворення. Адміністра-

тивно-правові суперечки вирішуються судами в рамках встановлених правових процедур, що забезпечують реалізацію в повному обсязі встановленого адміністративно-правового статусу суб'єктів права, права та свободи яких порушено.

Адміністративно-юрисдикційний контроль є процесуально-правовою формою вирішення адміністративної правової суперечки, але саме судова процесуальна форма забезпечує рівність процесуального становища учасників судового розгляду державних та муніципальних органів та фізичних чи юридичних осіб. Крім того, у спеціальній літературі часто поняття «адміністративна юстиція», «адміністративне судочинство» та «адміністративний процес» ототожнюються, хоча всі вони тісно взаємопов'язані, але водночас і нерівнозначні.

Адміністративне судочинство – вид судочинства, діяльність суду, регульована у порядку, встановленому нормами адміністративного права. Крім того, адміністративне судочинство відрізняється від адміністративної юстиції за процесуальною процедурою, яка може здійснюватися як у судовій, так і адміністративній формі та мати у зв'язку з цим свою специфічність. Досить спірним також вважається ототожнення понять «адміністративна юстиція» та «адміністративний процес». У науці існує ще й інша думка на визначення «адміністративного процесу», де під адміністративним процесом слід розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління щодо здійснення їх компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають у процесі управління, та застосування норм матеріального адміністративного права [3].

Залежно від комбінації органів судового контролю можна умовно виокремити дві головні моделі адміністративної юстиції. До першої моделі належать держави, у яких відсутня система адміністративних судів



(Велика Британія, США, Австралія, Нова Зеландія, Індія, Канада, Кенія, Бельгія, Данія, Норвегія). Разом з тим, у деяких із цих країн (Велика Британія, США, Австралія, Нова Зеландія) наявні інші адміністративні юрисдикції, зокрема, адміністративні трибунали. Другу модель репрезентують держави, в яких функціонують адміністративні суди (Німеччина, Австрія, Люксембург, Франція, Чехія, Ізраїль, Туреччина, Італія, Фінляндія, Швеція, Греція, Іспанія, Португалія, Болгарія, Польща, Домініканська Республіка, Мексика, Колумбія, Венесуела, Уругвай, Єгипет, Сирія, Туніс, Марокко, Таїланд, Сенегал, Індонезія). Окремо варто згадати змішані моделі адміністративної юстиції у державах, де в структурі звичайних судів утворено палати в адміністративних справах – (Швейцарія, Нідерланди, Румунія, Латвія, Ірак, Китай).

Судовий контроль за адміністрацією у різних країнах здійснюють

- 1) звичайні суди, які можуть мати юрисдикцію з адміністративних питань згідно зі спеціальними положеннями закону або на підставі положень про їхню загальну компетенцію. Такі суди можуть контролювати законність адміністративних дій шляхом прямого їх оскарження або опосередковано, у процесі винесення рішень у кримінальних і цивільних справах.
- 2) У багатьох країнах наявна окрема система адміністративних судів, які незалежні від адміністрації, а інколи й від загальних судів. Компетенція адміністративних судів, на відміну від загальних судів, обмежена адміністративними питаннями. У цих державах адміністративні суди виконують провідну функцію в процесі контролю – за адміністративними актами, а загальні суди – другорядну, а іноді зовсім незначну роль.
- 3) Для здійснення адміністративної юстиції низка країн має адміністративні трибунали – англійський варіант адміністративних судів. Подібно до адміністративних судів адміністративні

трибунали компетентні розглядати виключно адміністративні питання. На відміну від адміністративних судів, вони наділені загальною адміністративною юрисдикцією і уповноважені вирішувати певний тип адміністративних справ. До складу адміністративних трибуналів зазвичай не входять професійні судді. Його утворюють виключно або переважно адміністративні посадові особи. Часто до складу адміністративного суду як експерти входять громадяни або представники громадськості. Трибунали забезпечують можливість контролю за адміністративними актами, не будучи водночас частиною адміністративного органу. Їхнє завдання – гарантувати надання неформального, швидкого і відносно недорогого засобу правового захисту громадянина, якому завдано шкоди. Такі якості адміністративних трибуналів визначають популярність цього інструменту контролю. Що більш розвинена система адміністративних трибуналів, то більш обмежена функція звичайних судів у здійсненні безпосереднього контролю за адміністративною діяльністю. Підконтрольність загальним судам – характерна відмінність адміністративних трибуналів від адміністративних судів. Перелічені типи органів судового контролю можуть існувати в різних комбінаціях.

Для німецької моделі адміністративної юстиції характерне створення спеціалізованих судів для вирішення спорів щодо індивідуальних адміністративних справ, які виникають у сфері функціонування органів управління. Адміністративні суди вирішують усі спори між громадянами та адміністративними органами. Кожен, хто не згоден з рішенням органів влади, може оскаржити його в адміністративному суді. При цьому враховується конституційна вимога ефективного судового захисту. Єдиним винятком з юрисдикції адміністративних судів є публічно-правові спори, які віднесені до компетенції



інших судів. Наприклад, фінансові суди приймають рішення щодо податкових нарахувань, а соціальні суди вирішують спори, пов'язані з медичним, пенсійним страхуванням, страхуванням на випадок безробіття або пенсійним страхуванням. Адміністративні суди загальної та спеціальної юрисдикції входять до єдиної судової системи, підпорядковуються лише законам, незалежні у здійсненні функції правосуддя від адміністративних органів, і від звичайних судів.

Адміністративна юрисдикція в Німеччині має трирівневу структуру. Крім виняткових випадків, врегульованих законом, рішення в першій інстанції приймають адміністративні суди. У цих судах утворюються палати. У судових справах вони приймають рішення у складі трьох суддів і двох почесних суддів, у справах, які вирішуються за рішенням без участі почесних суддів, – у складі трьох суддів і двох почесних суддів. Вони обираються строком на 5 років зі списків кандидатів від районів та незалежних міст. Якщо справи простіші і не мають принципового значення, рішення, зазвичай, приймається одноособовим суддею, за винятком випадків, коли він вже є компетентним за законом (провадження у справах про надання притулку). Який адміністративний суд відповідає за правовий спір, що підлягає вирішенню, можна дізнатися з інструкції про засоби правового захисту, що міститься в рішенні або в апеляційній скарзі, що підлягає оскарженню в адміністративному суді. Вищі адміністративні суди або адміністративні суди приймають рішення щодо оскарження рішень адміністративних судів і, в першій інстанції, щодо дійсності планів розвитку, наприклад, у провадженнях з контролю за дотриманням норм. Третьою інстанцією є Федеральний адміністративний суд у Ляйпцігу як вищий адміністративний суд. Цей суд розглядає апеляції на рішення вищих адміністративних

судів або адміністративних судів, за винятком випадків, коли він має виняткову компетенцію як суд першої інстанції.

У Федерації та землях завдання загальної адміністративної юрисдикції наразі виконують 52 адміністративні суди, 15 вищих адміністративних судів та Федеральний адміністративний суд. Трирівнева система адміністративних судів закріплена в параграфі 40 Закону про адміністративні суди, параграфом 2 Закону про фінансові суди закріплено дворівневу структуру спеціальних фінансових судів і параграфом 2 Закону про соціальні суди – трирівнева структура спеціальних соціальних судів.

Завдання адміністративної юстиції німецькі правники вбачають у тому, щоб «гарантувати кожній особі судовий правовий захист від порушення її суб'єктивних прав з боку публічної влади і здійснювати одночасно з цим об'єктивний контроль за адміністративними діями та рішеннями» [4, с. 12]. Сукупність правових принципів, засобів і механізм здійснення контролю за діями та актами публічної адміністрації з погляду їхньої відповідності закону визначає термін «контролю за діями адміністрації», однією з форм якого є судовий контроль, що здійснюється адміністративними судами загальної та спеціальної компетенції.

Німецька адміністративна юстиція передбачає особливий порядок вирішення публічно-правових спорів неконституційного характеру між приватними особами та органами публічного управління, який реалізується адміністративними судами загальної та спеціальної юрисдикції у спеціальній процесуальній формі адміністративного судочинства. Водночас, система адміністративних судів загальної та спеціальної юрисдикції, що розглядають публічно-правові спори неконституційного характеру, в німецькій літературі ототожнюється з поняттям адміністративного



процесу. Адміністративну юстицію в Німеччині також трактують як інститут захисту прав приватних осіб від неправомірних дій органів публічного управління і їх посадових осіб, із усією сукупністю правових засобів, принципів і механізмів.

Для розуміння функціонування адміністративної юстиції в Німеччині важливо з'ясувати суть інституту «публічного управління», яке можна трактувати в організаційному, матеріальному і формальному сенсі [5]. В організаційному сенсі управління означає адміністративний апарат, тобто спільність носіїв управління та їхня ієрархія. Управління в матеріальному сенсі – це державна діяльність, яка має своїм матеріальним об'єктом виконання адміністративних справ, незалежно від того, яка саме адміністративна установа чи орган є виконавцем. Відповідно до них, державне управління в матеріальному сенсі – це, до прикладу, «автономне, постійне виконання завдань громади за допомогою конкретних заходів у юридично обов'язковому порядку відповідно до (більш-менш конкретизованих) заздалегідь визначених цілей, покладене на органи виконавчої влади та певні юридичні суб'єкти, закріплені за ними [6, S. 738]. Адміністрування у формальному розумінні означає всю діяльність, яку здійснюють адміністративні органи [7], незалежно від того, чи має вона матеріально-адміністративний характер, наприклад, видання адміністративного акта або судового наказу.

Відповідно, можна узагальнити, що публічне управління у Німеччині трактують як діяльність із виконання завдань, пов'язаних із організацією управління суспільством та його членами через спеціально уповноважених для цього органів та їхніх посадових осіб, носіїв адміністративної влади. Носіями адміністративної влади можуть бути всі організації, у діяльності яких прямо чи опосередковано бере участь держава: органи

державної влади, муніципальні органи і громади, юридичні особи публічного права, за винятком тих, які працюють у сфері громадської діяльності, юридичні особи приватного права, а також носії державно-владних повноважень носіями державно-владних повноважень у разі передачі їм повноважень у порядку делегування.

**Висновки.** Особливістю змісту адміністративної юстиції Німеччини є те, що адміністративно-судовий контроль, на відміну від внутрішнього адміністративного контролю, є контролем правомірності, а не контролем доцільності. За адміністративними судами закріплюється певний мінімум контрольних повноважень – розслідування обставин справи, контроль за дотриманням з боку адміністративного органу меж його компетенції, а також процедурних норм і приписів про дотримання певної норми.

Адміністративно-судовий контроль у Німеччині орієнтується насамперед на систему індивідуального правового захисту. Що більшого значення надають цьому важливому елементу правового захисту, то ширшими є повноваження адміністративних судів у питаннях змістового контролю над адміністративними рішеннями. За рішеннями Федерального адміністративного суду невизначені правові поняття піддаються повній судовій перевірці. Функція зрозумілих у такий спосіб невизначених правових понять полягає в тому, щоб забезпечити якомога повніший правовий контроль за адміністративною діяльністю і гарантувати монополію їх тлумачення адміністративним правосуддям. Визнання розсуду в кінцевому підсумку має врахувати особливості управління і гарантувати при вирішенні завдань мінімум свободи управління, тобто в німецькому адміністративному судочинстві немає вільного розсуду, а існує розсуд, обмежений правом. Адміністративні органи, зокрема, дотримуються законодавчих рамок і мети прийнятого на розсуд рішення.



Якщо ці умови не виконуються, то дії адміністративного органу виявляються протизаконними. Дотримання згаданих умов може підлягати перевірці з боку адміністративних судів.

*У статті проаналізовано право окремої особи на дієвий захист від дій влади, що сьогодні є 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.*

*Критичний підхід до визначення адміністративної юстиції дав змогу виявити в ньому одну суттєву суперечність: для вирішення спорів встановлюється судово-процесуальна форма, а справи розглядаються юрисдикційними органами, і не лише судами, а й іншими несудовими інстанціями. Однак зазначена суперечність знімається, якщо трактувати поняття адміністративної юстиції у широкому сенсі, враховуючи при цьому існування кількох її моделей у різних країнах. Адміністративна юстиція з погляду її контролюючого потенціалу це система зовнішнього контролю за діями адміністративних органів та їх посадових осіб по відношенню до громадян. Таке визначення найбільш широке і відображає цільове призначення адміністративної юстиції у системі забезпечення прав і свободи громадян. Адміністративно-судовий контроль у Німеччині орієнтується насамперед на систему індивідуального правового захисту. Що більшого значення надають цьому важливому елементу право-*

*вого захисту, то ширшими є повноваження адміністративних судів у питаннях змістового контролю над адміністративними рішеннями. За рішеннями Федерального адміністративного суду невизначені правові поняття піддаються повній судовій перевірці.*

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, адміністративна юрисдикція, права людини, ФРН, Німеччина.

### **Paslavka N. Administrative justice of Germany: concepts and features**

*The article analyzes the right of an individual to effective protection against the actions of the authorities, which today is the basis of the rule of law in Europe. Especially after the establishment of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, national administrative courts faced new challenges of the times. In particular, there is a lively international discussion about how, based on complaints from civil society, in an effort to take into account the general interests as best as possible, not to harm individual representatives of it.*

*A critical approach to the definition of administrative justice made it possible to reveal one significant contradiction in it: a judicial-procedural form is established to resolve disputes, and cases are considered by jurisdictional bodies, and not only by courts, but also by other non-judicial bodies. However, this contradiction is removed if the concept of administrative justice is interpreted in a broad sense, taking into account the existence of several models of it in different countries. Administrative justice from the point of view of its controlling potential is a system of external control over the actions of administrative bodies and their officials in relation to citizens. This definition is the broadest and*



reflects the purpose of administrative justice in the system of ensuring the rights and freedom of citizens. Administrative and judicial control in Germany is focused primarily on the system of individual legal protection. The more importance is given to this important element of legal protection, the wider are the powers of administrative courts in matters of substantive control over administrative decisions. According to the decisions of the Federal Administrative Court, vague legal concepts are subject to full judicial review.

The peculiarity of the content of administrative justice in Germany is, in particular, that administrative-judicial control, in contrast to internal administrative control, is a control of legality, and not a control of expediency. Administrative courts are assigned a certain minimum of control powers – investigation of the circumstances of the case, control over compliance by the administrative body with the limits of its competence, as well as procedural norms and prescriptions on compliance with a certain norm.

Administrative and judicial control in Germany is focused primarily on the system of individual legal protection. The more importance is given to this important element of legal protection, the wider are the powers of administrative courts in matters of substantive control over administrative decisions. According to the decisions of the Federal Administrative Court, vague legal concepts are subject to full judicial review. The function of vague legal concepts understood in this way is to ensure as complete as possible legal control over administrative activity

and to guarantee the monopoly of their interpretation by administrative justice. The recognition of discretion must ultimately take into account the peculiarities of management and guarantee a minimum of freedom of management when solving tasks, that is, there is no free discretion in German administrative proceedings, but there is a discretion limited by law. Administrative bodies, in particular, adhere to the legislative framework and the purpose of the discretionary decision. If these conditions are not met, then the actions of the administrative body are illegal. Compliance with the mentioned conditions may be subject to review by administrative courts.

**Key words:** administrative justice, administrative jurisdiction, human rights, Federal Republic of Germany, Germany.

#### Література

1. Hufen F. *Verwaltungsprozessrecht*. München: Beck, 2005. 667 S.
2. Kaufmann M. *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002. 486 S.
3. Kramer U. *Verwaltungsrecht (mit Verwaltungsprozessrecht)*. Passau, 2011. 82 S.
4. Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А. *Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) / За заг. ред. В. Бевзенка*. Київ: Правова єдність, 2013. 306 с.
5. Kunig K., Siedentopf H. (Hrsg.). *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 1998.
6. Stern K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd I. 1980. München: Beck. 1544 S.
7. Maurer H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: Beck, 2011. 856 S.