

УДК 340.15:342.9.077.7(430) DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2025.1.16>

Олена Олегівна Маркова,

доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
Сумська філія,
кафедра юридичних дисциплін (професор);
 <https://orcid.org/0000-0001-9970-0944>,
e-mail: helena.sherstuk@gmail.com;

Анжеліка Володимирівна Петренко,

Сумський апеляційний суд,
відділ управління персоналом суду (головний спеціаліст);
e-mail: zlataslava11@gmail.com

ІСТОРИКО-ДОКТРИНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ НІМЕЦЬКОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Статтю присвячено детальному аналізу формування та розвитку німецької моделі адміністративної процедури, що ґрунтується на потужному правовому механізмі, розробленому спільними зусиллями німецьких учених і законодавців та закріпленому в Законі Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» 1976 року. Особливу увагу приділено ролі праць Отто Майєра, Георга Еллінека та концепції раціональної бюрократії Макса Вебера у формуванні адміністративного права. Дослідження охоплює аналіз ключових законодавчих актів, зокрема Конституцію Німеччини та Закон «Про адміністративну процедуру». Наголошено про важливості праць Отто Майєра та Георга Еллінека у формуванні основ адміністративного права. Важливим аспектом є також вплив концепції раціональної бюрократії Макса Вебера, яка визначає систематичний підхід до регулювання діяльності управлінського персоналу через формальні правила. Висвітлено ключові аспекти розвитку німецької моделі адміністративної процедури з акцентом на історичному контексті та доктринальних засадах, що формували цю модель, а також її значенні для науково-правових досліджень у цій сфері.

Ключові слова: доктринальні концепції, адміністративна процедура, Закон ФРН «Про адміністративну процедуру», модель процедури, раціональна бюрократія, правова прозорість.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Німецька модель адміністративної процедури має розвинений правовий механізм, створений завдяки спільним зусиллям німецьких учених і законодавців. Закон Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» є основним нормативно-

правовим актом, який детально регулює всі основні положення адміністративної процедури. Вагомий вплив на формування та розвиток цієї моделі мали наукові дослідження в галузі адміністративного права та історичні події, пов'язані із законотворчою діяльністю Бундестагу. Аналізуючи це питання не в історичному, а в аналітичному контексті, ми розглядаємо основні історичні події та доктринальний досвід для здійснення науково-правових узагальнень щодо німецької моделі адміністративного процесу.

Стан дослідження проблеми

Проблематиці, пов'язаній із розглядом та аналізом адміністративних процедур у сучасній вітчизняній і зарубіжній адміністративно-правовій науці, присвячено численні праці таких відомих українських учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, І. В. Болокан, О. Г. Бондар, М. Ю. Віхляєв, Т. О. Губанова, Є. В. Додін, О. Ю. Дрозд, О. Ю. Дубинський, Н. Ю. Задирака, Л. О. Золотухіна, Н. В. Коваленко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, О. С. Лагода, Є. О. Лєгеза, Ю. О. Лєгеза, Д. М. Лук'янець, А. М. Школик, та німецьких учених – Х. Пюндер, О. Маєр, М. Вебер, Г. Еллінек.

Мета і завдання дослідження

Мета статті – проаналізувати основні доктринальні концепції німецьких учених, які вплинули на розвиток адміністративної процедури. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати основні доктринальні концепції німецьких учених, зокрема концепції «адміністративного акта» (*administrative act*), «раціональної бюрократії» (*rational bureaucracy*), «суб'єктивних публічних прав» (*subjective public rights*); охарактеризувати зміст і значення концепції адміністративного акта; описати основні положення теорії Макса Вебера щодо раціональної бюрократії; дослідити вплив раціональної бюрократії на ефективність і прозорість адміністративних процесів; визначити сутність і значення суб'єктивних публічних прав у контексті впливу на формування німецької моделі адміністративної процедури.

Виклад основного матеріалу

Отто Майєра вважають одним із родоначальників сучасного адміністративного права Німеччини. Його праці значною мірою сприяли модернізації німецького права та законодавства, зокрема через розроблення концепції адміністративного акта. Цей інструмент дозволив державним органам детальніше визначати права й обов'язки приватних осіб, посилюючи легітимність і прозорість їхніх дій. У своїй праці він запропонував класичну форму дій держави у відносинах з індивідом, яку він назвав адміністративним актом [1, с. 78].

Основне призначення такого акта – захищати індивідуальні права фізичних та юридичних осіб. Макс Вебер зазначав, що адміністративний акт як правова форма символізує сучасну державність [2, s. 157]. Основною перевагою його концепції є спрощення виконання завдань для адміністративних органів, підвищення прозорості їхньої діяльності, що зміцнює легітимність їхніх дій. Адміністративний акт об'єктивує результати діяльності адміністративного органу та визначає її межі. Саме ці основні аспекти пояснюють успіх концепції Майєра, яка швидко здобула визнання та була прийнята за основу для Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» 1976 року. Базуючись на концепції адміністративного акта Майєра, який визначав його як «владне рішення адміністрації, що визначає для кожного індивіда в конкретному випадку, що є справедливим і необхідним» [3, s. 21], було створено законодавче визначення, закріплене у ст. 9 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру». Відповідно до цього Закону адміністративний акт – це рішення або інша владна дія адміністративного органу, спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи, що має наслідки зовнішнього характеру.

Згідно з доктриною Майєра індивідуальний адміністративний акт визначає права й обов'язки громадян в їхніх відносинах з адміністративними органами. Це означає, що кожен адміністративний акт має конкретну цільову спрямованість і впливає на правовий статус окремих осіб. Ця концепція є ключовою в забезпеченні правової визначеності та передбачуваності адміністративних рішень. Аналіз доктрини Майєра в контексті її впливу на адміністративне право Німеччини дозволяє зрозуміти, як індивідуальні адміністративні акти забезпечують конкретні права й обов'язки громадян. Це підкреслює важливість чіткого визначення правових меж для ухвалення таких актів [4, с. 124]. Адміністративні акти, згідно з доктриною Майєра, виконують важливу роль у забезпеченні правової визначеності та справедливості. Їх ухвалення має базуватися на чітких правових нормах і процедурних стандартах, що дозволяє громадянам знати свої права й обов'язки. У Франції та Німеччині ця концепція стала центральним елементом у системі загального адміністративного права. Вона стала основою майбутнього Закону ФРН «Про адміністративну процедуру», де положення про адміністративний акт отримали детальне обґрунтування та розвиток [5, s. 135].

Наступним ученим, який продовжив розвивати німецьке адміністративне право через концепцію суб'єктивних публічних прав, був Георг Еллінек [6, s. 156]. У цій концепції науковець наголошував на важливості захисту індивідуальних прав громадян у відносинах із державою. Еллінек стверджував, що суб'єктивні публічні права є невід'ємною частиною правової системи, які забезпечують можливість

громадянам вимагати від держави виконання певних обов'язків. Він також зазначав, що ці права дозволяють громадянам активно взаємодіяти з державними органами та впливати на ухвалення рішень. Концепція передбачає, що громадяни не просто пасивні об'єкти адміністративних дій, а й активні суб'єкти, які можуть захищати свої права за допомогою правових засобів. Він класифікував публічні права на три групи: 1) політичні свободи; 2) права особи на позитивні дії держави в її інтересах; 3) права особи на участь в управлінні державою. *Політичні свободи* охоплюють права, які забезпечують громадянам можливість вільно висловлювати свої політичні погляди та брати участь у політичному житті країни. Це права, що сприяють демократичному процесу та гарантують участь громадян у формуванні державної політики. *Права особи на позитивні дії держави в її інтересах* передбачають обов'язок держави забезпечувати певні послуги й умови, які сприяють добробуту громадян. Держава повинна активно діяти в інтересах громадян для задоволення їхніх базових потреб і захисту прав. *Права особи на участь в управлінні державою* охоплюють можливості громадян безпосередньо впливати на процес ухвалення рішень і здійснення державного управління. Вони сприяють активній участі громадян у ухваленні важливих рішень.

У структурі будь-якого суб'єктивного права Г. Еллінек виокремлював два аспекти: формальний (воля) та матеріальний (інтерес). Він наголошував, що як суб'єктивні публічні, так і суб'єктивні приватні права повинні забезпечуватися судовим і адміністративним захистом. На той час доктрина не визнавала суб'єктивно-публічних прав у сучасному розумінні, оскільки держава утримувала всю суверенну владу у своїх руках [7, s. 56]. Лише після обґрунтування Г. Еллінеком важливості суб'єктивно-публічних прав, що випливали з добровільного самозобов'язання держави, у Німеччині почав розвиватися адміністративно-судовий контроль як інститут правового захисту, особливо для захисту індивідуальних прав. Концепція суб'єктивних публічних прав Г. Еллінека є важливою складовою адміністративного права, що забезпечує громадянам правові інструменти для захисту своїх інтересів у відносинах із державою. Концепція, за якою в адміністративних правовідносинах індивід постійно захищає свої права та інтереси, підкреслює важливість активної участі громадян у політичному й адміністративному житті країни, що сприяє підвищенню рівня демократичності та прозорості державного управління [8, s. 128]. Публічні інтереси, що виходять за межі цієї концепції, спричинили значні суперечності між німецьким адміністративним правом і правом європейської інтеграції.

Вплив видатного німецького вченого Макса Вебера та його концепції раціональної бюрократії також заслуговує на увагу, оскільки

вона спрямована на підвищення ефективності адміністративних процесів шляхом встановлення чітких правил та ієрархій. Це дозволяє забезпечити прозорість і підзвітність адміністративних органів, а також уникнути зловживань владою. Запропонована модель вирізняється наявністю системи формальних правил, що регламентують діяльність управлінського апарату. Ці правила можуть бути змінені згідно з встановленими процедурами. На відміну від традиційного панування, де створення нових законодавчих норм обмежене священною традицією, при легальному пануванні не існує жодних обмежень для законотворення за умови дотримання відповідних процедур. Підпорядкування ґрунтується не на вірі та відданості харизматичній особистості або володарю, освяченому традицією, а на об'єктивному «службовому обов'язку», компетенція якого визначена раціонально встановленими нормами (законами, розпорядженнями, правилами), що забезпечують легітимність панування через легальність загальних, чітко сформульованих і оприлюднених правил [2, s. 74]. Таким чином, підлеглість регулюється формальними правилами, а не особою, яка має владу. У працях М. Вебера раціоналізація застосовувалася не лише до характеристики бюрократичної адміністрації, а й до правової процедури як її ознаки. Основні догматичні категорії німецького адміністративного права базуються на догматиці державного права, розробленій теоретиками та професорами. Аналіз основних концепцій німецьких учених свідчить про їхній значний вплив на розвиток адміністративного права та формування концептуальної німецької моделі адміністративної процедури.

Тепер стисло розглянемо та проаналізуємо ключові законодавчі акти, які вплинули на розвиток адміністративного права і закріплення нормативної моделі адміністративної процедури. Кодифікація німецького адміністративного права почалася після ухвалення Конституції Німеччини. Особлива увага була приділена правовому захисту особи через гарантії. Положення Конституції забезпечують усебічний правовий захист суб'єктивних прав громадян, порушених актами органів державної влади, за допомогою процедури судового перегляду. Закріплення принципу ефективного правового захисту сприяло обмеженню свавільного розсуду органів державного управління у відносинах із громадянами. Посилення правових гарантій, орієнтованих на індивідуальний правовий захист, стало результатом належного використання розсуду органами державного управління [9, p. 162]. У 1960 році для реалізації положень Основного Закону Німеччини було ухвалено Положення ФРН про адміністративні суди, що зумовило необхідність кодифікації адміністративного права у вигляді єдиного акта, який регулює діяльність усіх державних органів. Лоренц фон Штайн прагнув до всебічної кодифікації, але його ідею

про регулювання діяльності адміністрації одним актом сприйняли зі скептицизмом. Більшість німецьких учених не підтримали цю думку, вважаючи, що адміністрація зосереджена на вирішенні конкретних справ, а загальні правила не забезпечать необхідну гнучкість у процесі ухвалення рішень [10, s. 162].

Перед приходом націонал-соціалістів до влади була здійснена спроба кодифікувати загальну частину адміністративного права, проте вона зазнала невдачі через складність німецького адміністративного права, що поділяється на загальне та спеціальне, і не могла бути кодифікована в одному акті. Додаткові перешкоди для уніфікації створила західнонімецька федеральна структура країни. Ідея кодифікації адміністративної процедури на федеральному рівні в Німеччині виникла доволі пізно, лише у 1950-х роках, тоді як у багатьох інших європейських країнах уже були розроблені відповідні закони. Чималий час адміністративна процедура регулювалася неписаними правовими принципами та судовими прецедентами. Німецька асоціація професорів публічного права тривалий період залишалася скептично налаштованою щодо кодифікації, але в 1960 році німецькі юристи-практики проголосували за кодифікацію адміністративної процедури. Утім, потрібно було ще 17 років для завершення цього проекту. У 1977 році, більш ніж на 30 років пізніше, ніж у США, набув чинності Закон ФРН «Про адміністративну процедуру». Цей Закон став прикладом стабільного розвитку адміністративно-процедурного законодавства, яке зазнало лише фрагментарних змін без системного реформування змісту, що позитивно вплинуло на його застосування та модель адміністративної процедури. Як зазначає Е. Шмідт-Ассманн, цей Закон досяг мети в забезпеченні адміністративній діяльності більшої прозорості, єдності та зрозумілості [11, s. 309]. Закон частково уніфікував правила адміністративної процедури, які раніше містилися в окремих актах (включаючи будівельне право, водне право, дорожнє право). Основний принцип Закону – забезпечити вищий рівень прозорості та зрозумілості ухвалених актів, що зі свого боку підвищило правову безпеку.

Закон «Про адміністративну процедуру» був спрямований на спрощення розуміння та дотримання положень як для органів, так і для громадян, забезпечуючи достовірну інформацію про права громадян у взаєминах з адміністративними органами [12, с. 310]. Початковою метою кодифікації було уніфікувати всі види проваджень у межах єдиної моделі адміністративної процедури, але це не вдалося здійснити, оскільки законодавці вирішили залишити окреме регулювання для податкової сфери та соціального забезпечення. Процедури соціального страхування регулюються Соціальним кодексом (книги I–XII), а податкові питання – Податковим кодексом від 16 квітня 1976 року.

Часткова кодифікація адміністративної процедури була зумовлена виключенням зі сфери застосування Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» певних адміністративних сфер (§ 2). До неї не увійшли такі сфери, як приватноправові відносини, ухвалення виконавчих правил, неформальні дії та внутрішні рішення [13, s. 944]. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» регулює зовнішню адміністративну процедуру, спрямовану на підготовку й ухвалення адміністративного акта або укладання адміністративного договору у сфері публічного права (§ 9). Федеральний Конституційний Суд постановив, що основні права повинні бути захищені процедурою. Потрібно відмітити концепцію статусного процесу Пітера Хеберле, у якій було підкреслено захисні та забезпечувальні функції адміністративної процедури на основі порівняння з адміністративним правом США [14, p. 121]. Адміністративна процедура сприймалася як «концепція загального добробуту для кожного» [15]. У рішенні у справі «Мюльхайм-Карліха» Федеральний Конституційний Суд Німеччини зазначив, що основні права є невід'ємним елементом не лише Конституції, а й правосвідомості країни, і процедури є необхідними для реалізації та захисту прав громадян у взаєминах з адміністративними органами [16]. В усіх федеральних землях Німеччини були ухвалені нормативні акти, що регулюють адміністративну процедуру та ґрунтуються на федеральному законі. Важливо зауважити, що кожна земля має свій закон про адміністративну процедуру.

Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» був ухвалений з метою: 1) врегулювання правових відносин між адміністративними органами та громадянами; 2) гарантування громадянам доступу до процесу ухвалення адміністративних рішень; 3) забезпечення прозорості та єдності у процедурній сфері права. Деякі сфери адміністративного права, такі як планування землекористування і містобудування, підпорядковуються спеціальному законодавчому регулюванню. Мета Закону «Про адміністративну процедуру» – роз'яснити призначення адміністративної процедури органам, посадовим особам, юристам-практикам і громадянам для правильного застосування його положень. Він гармонізував адміністративно-процедурне право, зробив прозорими конституційні обмеження дій держави та зменшив навантаження на суди, а також підвищив ефективність управління й додатково захистив права громадян.

Висновки

Отже, для побудови німецької моделі адміністративної процедури законодавець використав різні доктринальні концепції, однак саме концепція адміністративного акта була взята за основу при розробленні положень про адміністративний акт як однієї з основних форм

об'єктивації результатів адміністративної процедури в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» 1976 року.

Список бібліографічних посилань: **1.** Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Dritte Ausgabe. Leipzig : Duncker und Humblot, 1924. 499 s. **2.** Weber M. Gesamtausgabe. Abteilung. Gesellschaft : Herrschaft, 2005. 1200 s. **3.** Mayer O. Theorie des Französischen Verwaltungsrechts. Strassburg : Verlag von Karl J. Trübner, 1886. 562 s. **4.** Маркова О. О. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури: порівняльний аналіз : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2023. 450 с. **5.** Stolleis M. Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. München : Beck, 1988. 431 s. **6.** Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechts. Tübingen : J. C. B. Mohr, 1919. 442 s. **7.** Masing J. Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts. Berlin : Duncker und Humblot, 1997. 288 s. **8.** Djerdjia D. Administrative Law in Croatia, the Balkans Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia. Trieste : Cedam, 2012. 320 p. **9.** Schmidt-Aßmann E. Cuestiones Fundamentales Sobre la Reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de Innovación y Presupuestos Metodológicos. *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*. 2012. Anno 15, No. 3. Pp. 15–64. **10.** Bachof O. Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung: zugleich eine Untersuchung über den öffentlichrechtlichen Folgebeseitigungsanspruch nach Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes. Tübingen : Mohr, 1951. 191 s. **11.** Schmidt-Aßmann E. Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Heidelberg : Springer Berlin, 2006. 690 s. **12.** Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : К.І.С., 2009. 536 с. **13.** Kmiecziaka Z. Postępowanie administracyjne w Europie. Drugie wydanie. Warszawa : Wolter Kluwer Polska, 2013. 444 s. **14.** Punder H. German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. *International Journal of Constitutional Law*. 2013. Vol. 11, No. 2. Pp. 940–961. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mot045>. **15.** Martens W., Häberle P. Grundrechte im Leistungsstaat. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. De Gruyter, 1972. 381 s. **16.** Bergner D. Grundrechtsschutz durch Verfahren: eine rechtsvergleichende Untersuchung des deutschen und britischen Verwaltungsverfahrensrechts. München : F. Vahlen, 1988. 400 s.

Надійшла до редколегії 15.01.2025

Прийнята до опублікування 20.02.2025



Markova O. O., Petrenko A. V. Historical and doctrinal analysis of the German administrative procedure model

The article is dedicated to a detailed analysis of the formation and development of the German model of administrative procedure, which is based on a powerful legal mechanism developed by the joint efforts of German scientists and legislators and enshrined in the Federal Republic of Germany Law "On Administrative Procedure". Considerable attention is paid to the influence of scientific research in the field of administrative law and historical events that accompanied the legislative activity of the Bundestag. This article analyzes the historical formation and development of the German administrative procedure, which is based on legal mechanisms developed by German scientists and legislators. The influence of scientific research and historical events on the development of administrative law is studied.

The article not only considers the historical aspects of the development of administrative law but also offers an analytical approach to this topic. This allows us to make scientific and legal generalizations regarding the main historical events and doctrinal experience that influenced the formation of the German model of administrative process. Particular attention is paid to the role of the works of Otto Mayer, Georg Jellinek and the concept of rational bureaucracy of Max Weber in the formation of administrative law. The study covers the analysis of key legislative acts, including the German Constitution and the Law "On Administrative Procedure" of 1976. The article emphasizes the importance of legal transparency and protection of citizens' rights in administrative procedures and offers an analytical approach to the study of the historical development of administrative law. The author emphasizes the importance of the works of Otto Mayer and Georg Jellinek in the formation of the foundations of administrative law. An important aspect is also the influence of the concept of rational bureaucracy of Max Weber, which defines a systematic approach to regulating the activities of management personnel through formal rules. The study analyzed key legislative acts that influenced the development of administrative law, in particular the German Constitution and the Law of the Federal Republic of Germany "On Administrative Procedure" of 1976. The codification of administrative law and the complexities that arose during this process are separately considered, the exclusion of some areas, such as tax and social security, from the scope of a single legislative act.

The article emphasizes the importance of ensuring legal transparency and clarity of administrative activities, and examines the concept of the status process, developed by Peter Häberle, which ensures the protection of fundamental rights of citizens through administrative procedure. Moreover, the article discusses the role of the political context in the formation of administrative procedures in different historical periods. Considerable attention is paid to the influence of economic and social factors on administrative reform. In addition, the issue of future directions of development of administrative law in the context of globalization is highlighted.

Overall, the article outlines the key aspects of the development of the German administrative procedure model, focusing on the historical context and doctrinal foundations that shaped this model, and provides extensive opportunities for scholarly legal research in this area.

Keywords: doctrinal concepts, administrative procedure, Germany Law "On Administrative Procedure", model of the procedure, rational bureaucracy, legal transparency.

