
М. І. Белікова, кандидат юридичних наук,
молодший науковий співробітник НДІ дер-
жавного будівництва та місцевого самовря-
дування НАПрН України

Правове регулювання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади в Федеративній Республіці Німеччина та Україні

Стаття присвячена дослідженню нормативних актів Федеративної Республіки Німеччина та України, що регулюють порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади з метою виявлення схожих і відмінних положень, та їх аналізу задля можливого запозичення позитивних аспектів для перспективного законодавства.

Ключові слова: досудовий порядок оскарження, скарга, прохання про перегляд, адміністративне оскарження.

Оскарження рішень, дій або бездіяльності є одним із головних прав людини та громадянина у сучасному суспільстві. У Конституції України за громадянином закріплена можливість на власний розсуд обирати спосіб оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади. Відповідно до положень Основного Закону громадянин може звернутися за захистом свого порушеного права до суду і таким чином реалізувати своє

право на судове оскарження, або ж до вищестоящего органу у порядку підлеглості, а отже, скористатися правом на адміністративне оскарження.

Питаннями оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади та їх законодавчим закріпленням у своїх працях займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, І. В. Бойко, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, Д. В. Лученко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, А. М. Школик та ін.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу законодавства, що регулює позасудовий порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади у Федеративній Республіці Німеччина та Україні задля виявлення позитивних аспектів, які можуть бути використані вітчизняним нормотворцем у майбутньому.

На сьогодні чинним вітчизняним законодавством не передбачено імперативної норми, котра б зобов'язувала скаржника використовувати адміністративний порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, перш ніж звернутися до суду. Кардинально інший підхід до реалізації громадянином свого права на оскарження існує в багатьох країнах світу, в яких використання досудового порядку вирішення скарг є обов'язковою умовою для звернення до суду. Слід зауважити, що такий досудовий порядок включає в себе не лише оскарження до вищестоящего органу (адміністративне оскарження), а й так зване прохання про перегляд (подання скарги, заперечення до органу, що видав оскаржуваний акт (далі — орган-автор)), звернення до квазісудових установ. У зв'язку з цим необхідним видається здійснення більш детального аналізу процедури досудового урегулювання адміністративно-правових спорів у Федеративній Республіці Німеччина (далі — ФРН), зважаючи на схожість правових систем та враховуючи те, що ФРН є членом Європейського Союзу, до якого вже довгий час прагне увійти й Україна.

Позовному провадженню у Німеччині (тобто подання позову про скасування адміністративного акта до суду) обов'язково передуює процедура оскарження цього акта до державних органів (оскарження акта в адміністративному порядку).

Перш, ніж перейти до характеристики можливих способів оскарження (зокрема й адміністративного) акта органу влади, необхідно надати визначення останньому. Відповідно до § 35 Закону про адміністративну процедуру 1975 р. (Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)) адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або інший суверенний захід, якого вживає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [1]. Вищезгаданий Закон досить детально регулює порядок підготовки та прийняття адміністративного акта, проте порядок його оскарження закріплений у Законі поперхво і встановлений § 79 та § 80. Так, у § 79 говориться про те, що «для формальних засобів правового захисту проти адміністративних актів діють положення Адміністративно-процесуального кодексу і прийняті для його виконання правові норми, якщо законом не буде передбачено інше; в іншому застосовуються положення цього закону». Тобто § 79 є бланкетною нормою права та відсилає до положень Адміністративно-процесуального кодексу (далі – АПК ФРН), котрі регулюють так зване попереднє провадження, що є обов'язковим перед зверненням до адміністративного суду, така вимога міститься у § 68 АПК ФРН і є загальним правилом, з якого все ж таки існують винятки. Так, попереднє провадження не здійснюється, якщо це передбачено законом, або ж якщо:

1) адміністративний акт виданий вищим федеральним адміністративним органом або одним із вищих органів земель, за винятком тих випадків, коли перевірка у попередньому провадженні прямо передбачена законом;

2) постанова про усунення недоліків або постанова по запереченню вперше містить обтяження [2].

У всіх інших випадках повинно проводитися попереднє провадження, яке починається з подання заперечення, що є аналогом вітчизняної адміністративної скарги. Заперечення має бути заявлено протягом місяця після того, як адміністративний акт був оголошений заявнику, у письмовій формі або усно при занесенні в протокол в адміністративному органі, що видав цей адміністративний акт. Термін вважається дотриманим також

у разі звернення із запереченням до адміністративного органу, який повинен видати постанову по запереченню.

Перебіг строку для оскарження, тобто подання заперечення, починається лише в тому випадку, якщо заявнику в письмовій або електронній формі було роз'яснено порядок оскарження, а також вказаний адміністративний орган, у якому можливе таке оскарження, його місцезнаходження та обов'язкові до дотримання терміни. Якщо ж роз'яснення не було надано або надано в неправильній формі, то оскарження рішення (акта) допускається лише протягом року з моменту його доставки, прийняття до провадження або оголошення, за винятком тих випадків, коли оскарження було неможливим до закінчення року внаслідок непереборної сили, або якщо раніше була роз'яснена неможливість оскарження в письмовій або електронній формі. Однак, якщо хто-небудь не зі своєї вини був позбавлений можливості дотриматися встановленого законом строку, то за його клопотанням право на подання заперечення може бути поновлено. Заява про поновлення повинна бути подана протягом двох тижнів після відпадання причин затримки. Факти, що послужили підставою для подання клопотання, мають бути зазначені в ньому або в ході провадження за клопотанням. Необхідно враховувати, що через рік з моменту закінчення пропущеного строку подання клопотання не допускається, за винятком, якщо заяву не могло бути подано до закінчення року внаслідок обставин непереборної сили.

Таким чином, заперечення може подаватися в усній та письмовій формі, за загальним правилом, в місячний строк після прийняття оскаржуваного акта, строк подання може бути поновлений у разі наявності причини затримки або ж непереборної сили. У зв'язку з цим доцільним вважається зауваження щодо відсутності в чинному законодавстві України, порівняно з законодавством ФРН, положень стосовно умов, за яких перебіг строку подання скарги на рішення органів виконавчої влади може бути поновлено. До таких підстав можна віднести обставини непереборної сили (стихійні лиха, катастрофи, епідемії, епізоотії), а також хворобу заявника, перебування заявника за кордоном (більше трьох місяців) та ін.

Заперечення може бути подано до:

1) адміністративного органу вищої інстанції в ієрархії органів влади відносно органу – автора адміністративного акта, якщо законом не визначено інший вищий адміністративний орган;

2) адміністративного органу, що видав адміністративний акт, якщо адміністративним органом наступної інстанції є вищий федеральний або вищий адміністративний орган землі [2].

Законом може бути встановлено, що до компетенції адміністративного органу – автора адміністративного акта входять повноваження щодо винесення висновків за результатами розгляду заперечення. Тобто у ФРН існує так зване «прохання про перегляд», зауважимо, що такий спосіб оскарження рішень органів влади існує і в деяких країнах на теренах пострадянського простору, наприклад, у Республіці Молдова (Закон Республіки Молдова «Про подання петицій») [3]. Слід також враховувати, що крім органу – автора адміністративного акта та вищестоящого органу, заперечення можуть бути розглянуті комітетами чи консультативними радами, що створюються при адміністративному органі.

За результатами розгляду заперечення уповноважений орган складає висновок, що повинен бути обґрунтованим, мати роз'яснення щодо порядку його оскарження та вручений зацікавленим особам. Вручення здійснюється в силу службових обов'язків у відповідності до приписів Закону «Про порядок доставки документів адміністративним органам». У висновку за результатами розгляду заперечення також визначається, хто несе витрати. Порядок відшкодування витрат у попередньому провадженні, як не дивно, регулюється нормами Закону «Про адміністративну процедуру», а не АПК ФРН. Тож, відповідно до положень згаданого Закону, якщо заперечення є успішним, носій права, орган влади якого видав оскаржений адміністративний акт, повинен відшкодувати особі, що звернулась із запереченням, необхідні витрати, що відповідні меті правового переслідування або правового захисту. Якщо ж заперечення не мало успіху, то в свою чергу особа, яка його подала, повинна відшкодувати органу влади, який видав оскаржений адміністративний акт, необхідні витрати, що відповідні меті правового

переслідування або правового захисту. Це правило не застосовується, якщо заперечення подається проти адміністративного акта, який був прийнятий в рамках: 1) існуючих чи колишніх публічно-правових службових або офіційних відносин; 2) існуючого чи колишнього передбаченого законом службового обов'язку або діяльності, яка може виконуватися замість передбаченого законом службового обов'язку [1].

Витрати, які виникли з вини особи, яка має право на відшкодування, несе вона сама, а вина представника дорівнюється вині особи, яку він представляє.

Гонорари та витрати адвоката або іншого уповноваженого в попередньому провадженні відшкодовуються, якщо його залучення було необхідним. Орган влади, який прийняв рішення щодо витрат, за заявою встановлює суму витрат, які відшкодовуються; якщо таке рішення прийняв комітет або комісія, то визначення витрат належить органу влади, при якому створений комітет або комісія. Рішенням про визначення коштів встановлюється також, чи було необхідним залучення адвоката або іншого уповноваженого [1].

Тобто, виходячи з положень Закону «Про адміністративну процедуру», можна стверджувати, що у ФРН витрати, понесені сторонами внаслідок розгляду заперечення, можуть нести як заявник, так і адміністративний орган. До того ж рішення про суму витрат, а також їх стягнення приймає адміністративний орган, що здійснював попереднє провадження. Такі приписи німецького законодавства досить помітно відрізняються від вітчизняних, оскільки в Україні всі витрати, пов'язані із провадженням за адміністративною скаргою, підлягають визначенню та стягненню лише судом. Окрім цього, на сьогодні, відповідно до норм, встановлених Законом України «Про звернення громадян», особа може бути зобов'язана відшкодувати збитки лише в тому разі, якщо вона подала завідомо неправдиві відомості у скарзі, на відміну від ФРН [4]. Такий стан справ можна розглядати як в негативному, так і в позитивному аспекті. До негативних моментів віднесемо: 1) велику кількість скарг, які є завідомо неправдивими, що створюють додаткове навантаження на органи влади та можуть спричинити неякісний розгляд

звернення; 2) пов'язані із цим витрати з державного бюджету. До числа позитивних аспектів включимо відсутність у заявників побоювань нести матеріальні збитки у разі незадоволення їх скарги, внаслідок чого громадяни будуть частіше реалізовувати своє право на адміністративне оскарження, тим самим стимулюючи органи виконавчої влади здійснювати свої повноваження у межах принципу законності. На нашу думку, використання досвіду ФРН щодо відшкодування шкоди за результатами розгляду скарги може бути застосоване в Україні після проведення цілої низки заходів спрямованих на укріплення та реалізацію принципів адміністративного оскарження, що функціонують у розвинених правових державах.

Ще однією цікавою особливістю попереднього провадження у ФРН є «відкладальна» дія заперечення. Проте «відкладальна» дія не застосовується тільки:

- 1) при витребуванні сплати державних платежів і витрат;
- 2) у разі невідкладних розпоряджень та заходів, що вживаються працівниками виконавчого органу поліції;
- 3) в інших випадках, передбачених федеральним законом або законом землі для права на її території, зокрема, щодо заперечень третіх осіб проти адміністративних актів, які стосуються інвестицій або створення робочих місць. Землі можуть також встановлювати, що засоби оскарження не мають «відкладальної» дії, якщо вони спрямовані проти заходів, прийнятих землями в ході примусового виконання розпорядчих адміністративних актів у відповідності до федерального законодавства;
- 4) у випадках, коли негайне виконання особливо необхідне в інтересах суспільства або в інтересах учасника, що переважають над інтересами того адміністративного органу, який видав адміністративний акт. У цьому випадку особливий інтерес у негайному виконанні адміністративного акта повинен бути обґрунтований у письмовій формі. Особливе обґрунтування не вимагається, якщо адміністративний орган у разі виникнення ризику затягування виконання, зокрема, загрози заподіяння шкоди життю, здоров'ю або власності, виходячи з публічних інтересів у превентивному порядку приймає так звані надзвичайні заходи [2].

Таким чином, подання заперечення на адміністративний акт, за загальним правилом, призупиняє його дію. Про необхідність запровадження такого правила в Україні неодноразово наголошували науковці, наприклад В. П. Тимошук. Дослідник пропонує встановлення загального правила про автоматичне зупинення виконання адміністративного акта фактом подання скарги в адміністративному порядку. Також вчений обґрунтовує доцільність закріплення в законодавстві випадків або категорії справ, коли загальне правило не діє і допускається негайне виконання адміністративного акта [5, с. 115–117]. Така пропозиція заслуговує на підтримку та схвалення.

У рамках дослідження необхідно висвітлити також питання, що стосується результатів розгляду заперечення на адміністративний акт у ФРН. Так, адміністративний орган, що уповноважений розглядати заперечення та приймати за ним рішення, може або ж задовольнити його, відхилити, або ж взагалі винести рішення, у результаті якого становище заявника буде погіршено у порівнянні з актом, що оскаржується. Слід підкреслити, що правило, за яким становище заявника може бути погіршено, закріплене не лише у законодавстві ФРН, а також і в інших європейських країнах, наприклад у Польщі, оскільки пріоритет надається принципу законності та захисту публічних інтересів. Щоб скаржник не відчував себе беззахисним у такій ситуації, у нього є гарантоване право відмовитись від розгляду скарги та відкликати її [6]. Мабуть, керуючись світовим досвідом з цього питання та поодинокими випадками у законодавстві України, в яких міститься можливість погіршення становище скаржника, вже згаданий нами раніше у дослідженні В. П. Тимошук наполягає на необхідності передбачити загальне правило, за яким погіршення становища скаржника не допускається, оскільки, на його думку, українці лише навчаються захищати свої права [7, с. 80]. Ми ж, навпаки, вважаємо, що використання досвіду ФРН та Польщі з цього приводу у вітчизняному законодавстві буде доречним. Теза В. П. Тимошука, що громадяни України лише навчаються захищати свої права, не є, на наше переконання, досить вагомим аргументом, оскільки навіть у випадку погіршення становища скаржника ніхто не може позбавити його права на судове оскарження адміністративного акта.

Із зазначеного вище огляду законодавства стосовно адміністративного оскарження рішень органів влади випливає висновок про те, що досудовий порядок оскарження в цих країнах є обов'язковим на шляху до судового. Існування правила обов'язкового проходження адміністративного порядку оскарження до звернення до суду обґрунтовується метою ощадливого використання судових та адміністративних ресурсів, забезпечення автономності та відповідальності адміністративних органів шляхом надання їм можливості виправляти власні помилки і здобути більшого авторитету, або примусити сторони поважати процедуру адміністративного вирішення спорів [8, с. 204]. Встановлення адміністративного оскарження обов'язковою передумовою для звернення до суду дозволяє також вирішити проблему паралельного судового та адміністративного оскарження одного рішення. Адже сьогодні, в Україні, цілком реальною є ситуація, коли одна особа оскаржує адміністративний акт в адміністративному порядку, а інша — той самий акт — у судовому [7, с. 70]. На нашу думку, як і на думку багатьох учених, є досить аргументів на користь того, щоб поєднувати і взаємно збагачувати обидві форми правового захисту: судову й адміністративну. До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та економічність, адже воно дешевше для скаржника та держави.

Слід підкреслити, що досудовий порядок оскарження у ФРН включає в себе не лише адміністративне оскарження, а й «перегляд» адміністративного акта тим органом, що його видав. Для України така практика не є поширеною. Можливо, це зумовлено побоюванням законодавця щодо існування в такому випадку необ'єктивності та упередженості органу під час розгляду скарги. Однак у цьому плані слід погодитися із М. Я. Масленниковим, який стверджує, що розгляд скарг в органі — авторі акта (у поєднанні з підвищеною персональною відповідальністю його керівника за помилковий і необ'єктивний розгляд скарги) є стимулюючим засобом, бо цей орган повинен усунути власні помилки або допущені ним самим порушення закону. Тим самим у нього буде формуватися зацікавленість у зменшенні

обсягу своєї роботи [9]. Отже, введення попередньої процедури звернення до органу — автора акта дозволить сторонам спірних адміністративних правовідносин вже на досудовій стадії якщо не вирішити суперечку, то більш чітко позначити свої правові позиції, підготувати необхідну доказову базу.

Здійснивши аналіз положень нормативно-правових актів Федеративної Республіки Німеччина, що регулюють порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, можна стверджувати про виявлення позитивних аспектів, що слід імплементувати у вітчизняне законодавство у цій сфері. Це такі, як обов'язковість досудового оскарження, «прохання про перегляд», «відкладальна» дія скарги та ін.

Список використаних джерел

1. Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/VwVfG.htm>.
2. Code of Administrative Court Procedure [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gesetze-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0322.
3. Про подачу петицій [Електронний ресурс] : Закон Республіки Молдова від 19.07.1994 № 190. — Режим доступу: <http://www.lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&land=2&id=313313>.
4. Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
5. Тимошук, В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян [Текст] / В. П. Тимошук // Бюл. М-ва юстиції України. — 2006. — № 4 (54). — С. 113—122.
6. Кодекс адміністративного провадження Республіки Польща [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.in.ua/kodeks-administrativnogo-provazhennya-zakon-vid-14-chervnya-1960-r/>.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України [Текст] / автор-упоряд. В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
8. Бернхем, В. Вступ до права та правової системи США [Текст] / В. Бернхем. — К. : Україна, 1999. — 554 с.

9. Масленников, М. Я. Вопросы правового регулирования обращений граждан в сфере исполнительной власти [Текст] / М. Я. Масленников // Институты административного права России. — М., 1999. — С. 188—199.

М. И. Беликова

Правовое регулирование обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти в Федеративной Республике Германия и Украине

Статья посвящена исследованию нормативных актов Федеративной Республики Германия и Украины, регулирующих порядок обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти с целью выявления схожих и отличных положений и их анализа для возможного заимствования положительных аспектов для перспективного законодательства.

Ключевые слова: досудебный порядок обжалования, жалоба, просьба о пересмотре, административное обжалование.

M. I. Bielikova

Legal regulation of appeals against decisions, actions or inaction of executive authorities in the Federal Republic of Germany and Ukraine

The article is devoted to the normative acts of the Federal Republic of Germany (Administrative Procedure Act, Code of Administrative Court Procedure) and Ukraine (Law of Ukraine «On citizens' appeals») that governing the procedure for appealing against decisions, actions or inaction of Executive authorities with the aim of identifying similar and different provisions and their analysis with a view to a possible borrowing of positive aspects for the prospective legislation.

Analysis of legislation of Germany, that regulates the sphere of pre-trial procedure of appeal, testifies to the presence of his certain advantages above domestic. These advantages include: the existence of a mechanism «request for review», gone into detail order of consideration of administrative complaint, establishment of list of «valid reasons» of key-in of term on an appeal (force majeure (natural disasters, catastrophes, epidemics, epizootic diseases) and the illness of the applicant and others), clearly certain variants of decision of complaint and maintenance of decision after a complaint and other.

The Constitution of Ukraine set up the opportunity for citizen to elect on the discretion the method of appeal of decisions, actions or inactivity of executive bodies. Having regard to the excessive overload of courts by administrative cases having regard to speed and economy of administrative procedure of appeal of decisions, actions or inactivity of executive bodies it is marked a necessity of fixing for the legislation of Ukraine of procedure of address to the organ — author of act and obligatory previous appeal at least for the certain categories of administrative cases.

It is in addition, talked about expedience of establishment of possibility of worsening of state complainant and especially order of compensation of charges on of administrative procedures.

Keywords: *pre-trial appeal procedure, complaint, request for review, administrative appeal.*