

ACTIO POPULARIS

Суддя Миколаївського
окружного адміністративного
суду
Лебедєва Анна

ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

- Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ст. 2 КАС України).
- У ст. 5 КАС України зазначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

В Україні Кодекс адміністративного судочинства передбачає, що позовні заяви у справах щодо оскарження нормативно-правових актів мають містити відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акту до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт (ст. 160 КАСУ).

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ»

Закон України «Про Конституційний Суд України» також регламентує коло суб'єктів права на конституційну скаргу. Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України (ст. 56 зазначеного Закону).

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

СТАТТЯ 55

- ⦿ Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.
- ⦿ Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ №9-ЗП ВІД 25.12.1997

У справі за зверненнями жителів міста Жовті Води Конституційний Суд України офіційно розтлумачив цю конституційну норму і вирішив, що ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод (п. 1 рішення №9-зп від 25.12.1997).

УМОВИ, ЗА ЯКИХ СУД НЕ МОЖЕ ВІДМОВИТИ У ПРАВОСУДДІ

- людина звернулася за захистом прав і свобод, які належать їй особисто, а не будь-яким іншим особам.
- людина вважає, що її права і свободи, за захистом яких вона звернулася до суду:
 - а) порушені (щодо протиправних діянь, які мали місце і припинилися), або
 - б) порушуються (щодо протиправних діянь, які тривають), або
 - в) створюються перешкоди для їх реалізації (щодо протиправних діянь, які тривають і є перешкодами для реалізації права в теперішньому або в майбутньому часі), або
 - г) мають місце інші ущемлення прав та свобод;
- для звернення до суду за захистом прав та свобод достатньо суб'єктивного переконання людини, якій ці права належать, що має місце їх порушення.

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ №6-ЗП ВІД 25.11.1997

У справі громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи Конституційний Суд України офіційно розтлумачив ч. 2 ст. 55 Конституції України. Її необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді (ч. 1 п. 1 рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997).

ВИСНОВОК

Аналіз ч. 1 і 2 ст. 55 Конституції України у взаємозв'язку та з урахуванням їх офіційного тлумачення дає підстави для такого правового висновку: конституційна гарантія права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб має на меті захист прав, свобод та інтересів безпосередньо людини, яка вважає, що її права, свободи, інтереси порушені, або порушуються, або створюються перешкоди для їх реалізації, або мають місце інші ущемлення прав та свобод (має місце протиправне втручання).

СУДОВА ПРАКТИКА

Велика Палата Верховного Суду неодноразово звертала увагу на те, що право на оскарження рішення (індивідуального акта) суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої його прийнято, або прав, свобод та інтересів якої це рішення (індивідуальний акт) стосується. Якщо позивач не є учасником (суб'єктом) правовідносин, які виникли з прийняттям оскаржуваного рішення, яке є правовим актом ненормативного характеру, таке рішення, відповідно, не породжує для позивача й права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом (постанови ВП ВС від 14.03.2018 у справі №9901/22/17, від 06.06.2018 у справі №800/489/17, від 06.02.2019 у справі №9901/815/18).

ЗАКОННИЙ ІНТЕРЕС

Поняття законного (охоронюваного законом) інтересу міститься в рішенні Конституційного Суду України від 01.12.2004 у справі №1-10/2004, згідно з яким поняття «охоронюваний законом інтерес» у логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самотійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

ОЗНАКИ, ПРИТАМАННІ ЗАКОННОМУ ІНТЕРЕСУ

- ⦿ а) виходить за межі змісту суб'єктивного права;
- ⦿ б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони;
- ⦿ в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб;
- ⦿ г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права;
- ⦿ д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом;
- ⦿ є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом.

ПОСТАНОВА КАС ВС ВІД 20 ЛЮТОГО 2019 РОКУ СПРАВА №522/3665/17

- З огляду на вимоги статей 2, 5 КАС України, об'єктом судового захисту в адміністративному судочинстві є не будь-який законний інтерес, а порушений суб'єктом владних повноважень.
- Для визначення інтересу як об'єкту судового захисту в порядку адміністративного судочинства, окрім загальних ознак інтересу, він повинен містити спеціальні, визначені КАС України. Якщо перша група ознак необхідна для віднесення тієї чи іншої категорії до інтересу, то друга - дозволяє кваліфікувати такий інтерес як об'єкт судового захисту в адміністративному судочинстві.
- Згідно з ч. 1 ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист. Аналогічну норму було передбачено у ч. 1 ст. 6 КАС України у редакції, що діяла до 15.12.2017.
- Зі змісту наведених правових норм випливає, що судовому захисту в адміністративному судочинстві підлягає законний інтерес, який має такі ознаки:
 - (а) має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання;
 - (б) пов'язаний з конкретним матеріальним або нематеріальним благом;
 - (в) є визначеним. Благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним. У позовній заяві особа повинна зазначити, який саме її інтерес порушено та в чому він полягає;
 - (г) є персоналізованим (суб'єктивним). Тобто належить конкретній особі - позивачу (на це вказує слово «її»);

СТАТТЯ 34 КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

Суд може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї.

СТАТТЯ 35 КОНВЕНЦІЇ

- Суд оголошує неприйнятною будь-яку індивідуальну заяву, подану згідно зі статтею 34, якщо він вважає:
 - а) що ця заява несумісна з положеннями Конвенції або протоколів до неї, явно необґрунтована або є зловживанням правом на подання заяви;
або
 - б) що заявник не зазнав суттєвої шкоди, якщо тільки повага до прав людини, гарантованих Конвенцією і протоколами до неї, не вимагає розгляду заяви по суті, а також за умови, що на цій підставі не може бути відхилена жодна справа, яку національний суд не розглянув належним чином.

ВАЛЛІАНАТОС ТА ІНШІ ПРОТИ ГРЕЦІЇ

Право особи на звернення до ЄСПЛ пов'язане з наявністю у неї статусу жертви (потерпілого). Слово «жертва» в контексті статті 34 Конвенції означає особу або осіб, яких прямо або опосередковано торкнулося стверджуване порушення. Отже, стаття 34 стосується не тільки безпосередньої жертви або жертви стверджуваного порушення, але також непрямих жертв, яким порушення заподіяло б шкоду або які б мали дійсну і особисту зацікавленість в тому, щоб воно припинилося (*Валліанатос та інші проти Греції* [ВП], №№ 29381/09 та 32684/09, п. 47, від 7 листопада 2011)

ТЕНАСЕ ПРОТИ МОЛДОВИ

Щоб мати можливість подати скаргу відповідно до статті 34, заявник повинен бути здатним довести, що оскаржуваний захід «зачіпає його безпосередньо» (*Тенасе проти Молдови* [ВП], № 7/08, п. 104, від 27 квітня 2010, *Берден проти Сполученого Королівства*[ВП], №. 13378/05, п. 33, від 29 квітня 2008)

СЕНАТОР ЛАЙНС GMBH ПРОТИ АВСТРІЇ, БЕЛЬГІЇ, ДАНІЇ, ФІНЛЯНДІЇ, ФРАНЦІЇ, ГРЕЦІЇ, ІРЛАНДІЇ, ІТАЛІЇ, ЛЮКСЕМБУРГУ, НІДЕРЛАНДІВ, ПОРТУГАЛІЇ, ІСПАНІЇ, ШВЕЦІЇ ТА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Щоб мати можливість претендувати на статус жертви в такій ситуації, заявник повинен надати обґрунтовані і переконливі докази вірогідності того, що порушення, що впливає на нього або неї особисто, буде мати місце; одних підозр або припущень недостатньо (*Сенатор Лайнс GmbH проти Австрії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, Греції, Ірландії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Португалії, Іспанії, Швеції та Великої Британії* [ВП] (ухв.), №56672/00, від 10 березня 2004).

АКСУ ПРОТИ ТУРЕЧЧИНИ

Суд також підкреслює, що Конвенція не передбачає подання *actio popularis* з метою тлумачення прав, які вона містить, або дозволу фізичним особам оскаржити положення внутрішньодержавного права тільки тому, що вони вважають, не перебуваючи під прямим впливом такого положення, що воно може суперечити Конвенції (*Аксу проти Туреччини* [ВП], №№ 4149/04 та 41029/04, п. 50, від 15 грудня 2012, *Берден проти Сполученого Королівства* [ВП], №. 13378/05, п. 33, від 29 квітня 2008)

ОЗНАКИ «ЖЕРТВИ»

З наведеного випливають такі ознаки «потерпілого» від порушення законного інтересу:

- (а) безпосередньо йому належить законний інтерес, на захист якого подано позов;
- (б) має місце безпосередній негативний вплив порушення на позивача або обгрунтована ймовірність негативного впливу на позивача у майбутньому. Зокрема, якщо позивач змушений змінити свою поведінку або існує ризик бути притягнутим до відповідальності;
- (в) негативний вплив є суттєвим (зокрема, позивачеві завдано шкоду);
- (г) існує причинно-наслідковий взаємозв'язок між законним інтересом, оскаржуваним актом та стверджуваним порушенням.

ЦЕНТР ПРАВОВИХ РЕСУРСІВ ВІД ІМЕНІ ВАЛЕНТИН КАМПЕАНУ ПРОТИ РУМУНІЇ, № 47848/08, ВІД 7 ЛИПНЯ 2014

Стаття 34 Конвенції не дозволяє скаржитися абстрактно на порушення Конвенції.

Суд вважає безперечним, що пан Кампеану був безпосередньою жертвою, за змістом статті 34 Конвенції, обставин, які в кінцевому результаті привели до його смерті, і які є основним елементом скарги, поданої до Суду, а саме цієї справи, відповідно до статті 2 Конвенції.

З іншого боку, Суд не може знайти достатніх підстав для визнання ЦПР непрямою жертвою за змістом свого прецедентного права. Важливо відзначити, що ЦПР не продемонстрував досить «тісний зв'язок» з безпосередньою жертвою, так само як і не стверджував, що у нього є «особистий інтерес» в розгляді скарги в Суді, беручи до уваги визначення цих понять в прецедентній практиці Європейського Суду (див. пункти 97-100 вище).

Суд вважає, що у виняткових обставинах даної справи, і враховуючи серйозний характер тверджень, ЦПР має право діяти в якості представника пана Кампеану, незважаючи на те, що у ЦПР немає довіреності, щоб діяти від його мени, і що він помер до того, як скарга була подана відповідно до Конвенції.

Якби Суд прийняв інше рішення, серйозні звинувачення в порушенні Конвенції не були б розглянуті на міжнародному рівні, і держава-відповідач могло б уникнути відповідальності відповідно до Конвенції, в результаті того, що держава сама не призначила законного представника пана Кампеану, який б діяв від його імені, як це необхідно було зробити відповідно до національного законодавства.

Якщо держава-відповідач зможе уникнути відповідальності в цій справі, це не буде відповідати ні загальному духу Конвенції, ні зобов'язаннями Високих Договірних Сторін відповідно до статті 34 Конвенції ніяким чином не перешкоджати ефективному здійсненню права подавати заяви до Суду.

ПОСТАНОВА ВП ВС ВІД 11 ГРУДНЯ 2018 РОКУ

СПРАВА № 910/8122/17

- Орхуську конвенцію ратифіковано Законом України № 832-XIV від 06 липня 1999 року, тому її положення відповідно до статті 9 Конституції України є нормами прямої дії, а положення національного законодавства про процедури і механізми судового захисту порушених екологічних прав та інтересів можуть їх конкретизувати.
- Для забезпечення належної реалізації, зокрема, зокрема, екологічних прав Орхуська конвенція передбачає у статті 9 право і гарантії доступу до судового й адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені з порушенням права на доступ до інформації чи права на участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.
- Пунктом 3 статті 9 Орхуської конвенції на її Договірні Сторони покладається зобов'язання, зокрема, забезпечувати доступ громадськості до процедур оскарження дій та бездіяльності державних органів і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства.
- При цьому відповідно до Орхуської конвенції представники громадськості мають право оспорювати порушення національного законодавства у сфері довкілля незалежно від того, належать такі порушення до прав на інформацію і на участь громадськості при прийнятті рішень, гарантованих Орхуською конвенцією, чи ні (згідно з Керівництвом із провадження Орхуської конвенції (ООН, 2000 рік), далі - Керівництво). Орхуська конвенція забезпечує доступ до правосуддя як на підставі власних положень, так і в порядку забезпечення дотримання національного природоохоронного законодавства.
- Велика Палата Верховного Суду погоджується з доводами скаржника про те, що, відмовляючи в позові в цій справі, суди застосували обмежене тлумачення чинного законодавства, частиною якого є Орхуська конвенція, проігнорували, що право на захист порушеного конституційного права на безпечне довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості, яким у цьому випадку є МБО «Екологія-Право-Людина».
- З урахуванням наведеного Велика Палата Верховного Суду вважає, що МБО «Екологія-Право-Людина» є природоохоронною організацією, яка відповідно до положень Орхуської конвенції та Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації»), а також відповідно до свого статуту, має право на представництво в суді екологічних інтересів суспільства та окремих його членів з метою захисту порушених екологічних прав людини та громадянина або з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства.

ACTIO POPULARIS

- Українське законодавство не передбачає можливості подання позову «в інтересах правопорядку», який відомий у теорії права як *actio popularis*.
- Одним із засобів захисту громадських інтересів приватними особами в римському праві були позови - *actio popularis*. Ці позови міг подати будь-який громадянин в певних випадках. Позов *actio de positis et suspensis*, наприклад, міг пред'явити будь-який бажаючий проти господаря будинку, на якому було щось повішено або поставлено так, що могло заподіяти шкоду перехожим, *actio popularis* подавався і у випадку поховання трупа в чужу могилу та інших випадках. Цей позов називають громадянським позовом «на захист кожного».
- В існуючій практиці термін *actio popularis* використовується для визначення звернення фізичних осіб, груп осіб і неурядових організацій (НУО) в суд або інший орган в загальних, суспільних інтересах або інтересах певних груп без необхідності доведення особистого інтересу.
- У ряді країн для захисту суспільних інтересів застосовується так званий «груповий позов», який заявляється для захисту інтересів невизначеного кола осіб (напр., трудові спори у Польщі).

РАДА ЄВРОПИ

У адміністративно-правовій доктрині, яка формується під егідою Ради Європи, інститут *actio popularis* не розглядається як загальноєвропейський стандарт: його визнання або невизнання відноситься до сфери розсуду національного законодавця.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Actio popularis поширений головним чином у країнах Африки, Центральної та Північної Америки (Бенін, Гана, Конго, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Панама тощо), грає незначну роль в Ліхтенштейні, де необхідно виконати кілька умов для його подачі, Мальті, Перу і Чилі. В Угорщині, Хорватії та Грузії він також сприяє розвитку правопорядку. У Південній Африці фізична або юридична особа може звернутися до суду для захисту громадських інтересів. Проте більшість держав не передбачили *actio popularis*, намагаючись запобігти зловживанням з поданням заяв.

СФЕРИ, ДЕ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ACTIO POPULARIS

- Серед європейських країн, які законодавчо затвердили право подавати претензії actio popularis - Іспанія, Естонія, Словенія, Нідерланди, Литва та Італія.
- Закони цих країн надають право на дії в інтересах суспільства або будь-якому представнику громадськості або певній групі осіб або організацій, в основному НУО, які діють від імені громадськості в цілому.
- Сфери, де застосовується actio popularis найчастіше використовуються: землекористування, містобудівне планування, використання національних парків, прибережні води, екологічне право, охорона історичної спадщини, забезпечення принципу рівності.

«НАРОДНИЙ» ПОЗОВ

В Японії відповідно до Закону 1962 року про порядок вирішення адміністративних спорів виділяють чотири основних види адміністративних позовів: 1) «Кококо», 2) «тоджіша», 3) «народний позов» (actions populares) і 4) позов «Кіка», або позов щодо спору між органами і установами.

«Народний позов» подається тільки в спеціально встановлених законом випадках і передбачає, що особа, яка звертається до суду з позовом про оскарження незаконного адміністративного позову, не має безпосереднього юридичного відношення до суті позову. Так, згідно із законодавством про вибори будь-який виборець може подати в суд позов про порушення адміністрацією виборчої процедури.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ГРУПОВИХ ПОЗОВІВ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ, ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ"

- До сих пір у ЦПК України чітко не регламентовано механізм реалізації доступу громадськості до правосуддя як у формі організованої громадськості (громадські організації у сфері екології чи захисту прав споживачів) так і ініціативним громадянам права захищати групові інтереси без створення громадської організації. Внаслідок запровадження до ЦПК інституту групового позову забезпечуватиметься громадський контроль у вказаних сферах, посилюватимуться структури громадянського суспільства, а підприємства та установи, які завдали своїми діями шкоди цілим групам осіб, не зможуть уникати майнової відповідальності за свої протиправні діяння.
- По-четверте, прийняття такого Закону істотно наблизить законодавство України до правових систем таких країн Європейського Союзу, як Швеція, Португалія, Іспанія, Фінляндія, Норвегія, Данія, Франція, в яких інститут групового (колективного) та представницького позову успішно існує вже протягом тривалого часу. Україна, декларуючи свої європейські прагнення має запозичувати найкращі судові практики і процесуальні взірці у власне правове поле і тим самим наближуватись до світових тенденцій розвитку правосуддя.

ЗАКОНОПРОЕКТ №10292

У разі прийняття відповідного закону громадські об'єднання будуть наділені правом звертатися до суду з позовом, у тому числі груповим, про захист прав та законних інтересів своїх членів, а також відповідно до законодавства та статуту захищати у суді права інших осіб, які не є членами громадських об'єднань.

ДЯКУЮ ЗА УВАГУ