

БАЗА ЗНАТЬ ЩОДО ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНСЬКИХ СУДАХ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ¹

ЗМІСТ²

1. Вступ
2. Обговорення цих позовів в Україні
3. Законодавче регулювання захисту суспільних інтересів в Україні
4. Ситуація із захистом суспільного інтересу в українських судах
5. Основні виклики та можливі способи їх подолання
6. Основні виклики та пропозиції щодо подальших змін

1. ВСТУП

Україна є країною із громадянським суспільством, яке невпинно зростає і розширює поле своєї діяльності.

Так, зокрема, на 01 січня 2021 року в Україні було зареєстровано 92470 громадських організацій³.

Звичайно деякі організації існують лише «на папері», а деякі направлені на захист інтересів певних приватних осіб, які часто навіть не є їх номінальними членами.

Проте, більшість громадських організацій все ж таки дійсно по мірі своїх ресурсів і можливостей захищають інтереси своїх членів і всього суспільства загалом (або ж його частини, наприклад, певного регіону, міста тощо).

Громадські організації мають у своєму розпорядженні багато корисних інструментів для цього, зокрема, звернення до правоохоронних органів з заявами про злочини, звернення до органів державної влади, участь в обговоренні проєктів різних рішень.

Найбільш ефективним та дієвим засобом залишається можливість звернення до суду, навіть з урахуванням системних проблем у судовій системі та проблем з виконанням судових рішень.

Рішення судів є обов'язковими для виконання на всій території України, а сам суд при всіх очевидних проблемах, які є в Україні, об'єктивно є більш незалежним ніж більшість правоохоронних органів, а тим більше ніж органи влади.

Тож, захист громадськими організаціями суспільного інтересу виглядає дієвим та ефективним засобом посилення спроможностей громадянського суспільства. Якщо конкретна людина буде знати, що громадська організація може ефективно захистити певний суспільний інтерес, наприклад, права й інтереси мешканців певного міста або ж, наприклад, права водіїв чи рибалок, то такий громадянин буде мати стимул для того, щоб брати участь у діяльності таких організацій та жертвувати їм гроші.

Перш за все, на нашу думку, це стосується права на оскарження рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки саме за допомогою їх часто приймаються рішення

¹ Укладачі: Підлужний Василь (розділи 1, 3, 4, 5), Сиромятников Едуард (розділи 1, 2, 4, 5)

² Ця база знань не є науковою роботою, а укладена виключно з практичною метою для підвищення правової обізнаності читачів щодо відповідного правового регулювання

³ <https://zmina.info/news/v-ukrayini-zareyestrovano-160-tysyach-organizacij-gromadyanskogo-susplstva/>

направлені проти суспільних інтересів. При цьому бенефіціарами подібних рішень можуть бути самі чиновники високого рангу або ж певні приватні особи.

В цьому аспекті варто особливо відзначити ті процеси, які наразі відбуваються в Україні. Мова йде про війну, скорочення витрат на державний апарат і відповідно державних службовців, децентралізаційні процеси та скорочення функцій прокуратури у не кримінальній сфері. Всі ці процеси, окрім децентралізації, прямо впливають на можливість захисту як індивідуальних, так і колективних інтересів громадян у різних сферах життєдіяльності. Децентралізація, в свою чергу, одночасно з посиленням ролі територіальних громад, створює нові виклики, що пов'язані зі збільшенням повноважень місцевих муніципалітетів та місцями ігноруванням суспільних інтересів на користь інтересів мера, його оточення, місцевих бізнес-еліт.

Також варто врахувати, що наразі правове регулювання не в повній мірі адаптовано під нові виклики, які існують. Так, мають місце: формальні відмови судів від надання оцінки правомірності рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування та державних органів на місцях через те, що з позовом звертається громадська організація, а не уповноважений орган; певні складнощі у визначенні юрисдикції таких спорів; тощо.

Свою чергою, підвищення спроможності громадських організацій до судового захисту суспільного інтересу підсилює спроможності громадянського суспільства в цілому та наділяє найбільш зацікавленого суб'єкта правовою можливістю захищати суспільний інтерес.

Інститут позову в суспільних інтересах (*actio popularis*, *popular action* тощо) є ефективним інструментом для посилення спроможностей громадянського суспільства впливати на суспільні процеси.

Відношення до цього інституту і в Україні, і серед країн-членів ЄС є вельми різним.

Проаналізуємо практичні основні підходи до цього інституту, а також вкажемо на те, чому він є корисним та ефективним для України саме з урахуванням проблем і контексту нашої правової системи та суспільно-політичного життя.

При цьому, важливість сильного громадського сектору з ефективними можливостями для звернення до суду підкреслюється і в європейських джерелах.

2. ОБГОВОРЕННЯ ЦИХ ПОЗОВІВ В УКРАЇНІ

Вивчення закордонного досвіду існування інституту позову у суспільних інтересах (*actio popularis*) є важливою складовою Проекту поряд із порівнянням поточного стану розвитку цього інституту в Україні.

На жаль в Україні дослідження закордонного досвіду цього інституту залишається недостатнім.

Вдалим прикладом ретельного дослідження *actio popularis* можна вважати статтю «Доктрина *action popularis* у міжнародному судовому процесі: генезисний і ціннісний вимір»⁴.

Водночас варто зауважити, що інститут *actio popularis* привертає увагу юристів-практиків та представників громадськості.

⁴Олександр Базов. Доктрина *action popularis* у міжнародному судовому процесі: генезисний і ціннісний вимір <http://slovo.nsj.gov.ua/index.php/ua/arkhiv-nomeriv/2020-2/1-30-2020/26-arh-2020/140-doktrina-action-popularis-u-mi-zhnarodnomu-sudovomu-protsesi-genezisnij-i-tsinnisnij-vimir>

Так, з боку громадського сектору можна виділити аналітичну статтю опубліковану Фондацією «De Jure»⁵. В цій статті підтримується необхідність запровадження в Україні інституту *actio popularis*, але з певними обмеженнями і щодо сфер «найчутливіших до порушень».

Також часто можливість використання громадських організацій для захисту неправомірних інтересів приватних осіб під виглядом суспільних інтересів висвітлюється і в журналістських розслідуваннях⁶.

На закордонний досвід впровадження та застосування *actio popularis* декілька разів звертали увагу і українські судді. Прикладом можна вважати наявну в мережі Інтернет презентацію судді окружного адміністративного суду Ганни Лебедевої⁷.

Особливу увагу цьому питанню приділив і суддя КАС ВС Кравчук В.М., який восени 2022 року написав з цього приводу статтю⁸ «Доступ до адміністративного суду громадських організацій по захист публічного інтересу». У вказаній статті автор передусім зробив огляд частини судової практики Касаційного адміністративного суду та Великої Палати Верховного Суду з цього питання та робить висновок, що Україні є правові передумови, в першу чергу, конституційно-правові та практичні шляхи реалізації такого позову в адміністративному судочинстві, проте такі позови можуть розглядатися як виняток у випадках прямо передбачених законодавством. При цьому, автор визнає, що інститут *actio popularis* може виступати дієвим механізмом захисту публічних інтересів невизначеного кола осіб у різних сферах суспільного життя.

У своїй презентації «Захист суспільних інтересів у сфері довкілля»⁹ він також відмічає, що захисниками саме суспільного інтересу можуть виступати прокурор або ж відповідні громадські організації, а не просто громадяни. Така думка видається небезспірною, проте підтверджує розвинуту нами далі позицію, що в контексті України саме громадські організації можуть виступати ефективним та, можливо, єдиним захисником суспільного інтересу від свавілля з боку державних органів.

Щодо прокуратури, то її участь у некримінальних провадженнях наразі значною мірою урізана внаслідок реформи конституції 2016 року та прийняття діючої редакції Закону України «Про прокуратуру». На наш погляд, вимальовується чітка тенденція до обмеження участі прокуратури у вирішенні будь-яких питань, не пов'язаних зі сферою кримінальної юстиції в широкому розумінні.

Держава в цьому випадку може виступати партнером громадянського суспільства через відповідні органи (наприклад, Державну екологічну інспекцію, Держпродспоживслужба і т.д.). Проте бездіяльність таких органів не може бути перешкодою для самостійного звернення громадських організацій до суду за захистом суспільного інтересу. Межі і процедура такого звернення має бути предметом регулювання процесуального законодавства.

⁵ Кирил Бочаров. Позов в інтересах публічного порядку vs свавілля держави <https://dejure.foundation/library/pozov-v-interesah-publicnogo-poriadku-vs-svavillia-derzhavi>

⁶ <https://nashigroshi.org/2019/11/18/zakon-i-poriadok-dlia-vavrysha-i-isaiienka/>

⁷ Лебедева Ганна. *Actio popularis* (презентація у вигляді слайдів) <http://arssu.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/%D0%93.%D0%9B%D0%B5%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D1%94%D0%B2%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-actio-popularis.pdf>

⁸ <https://constitutionalist.com.ua/zastosuvannia-sudamy-konstytutsii-ukrainy-doktryna-i-praktyka-2/>

⁹ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/prezentatsiia_1.pdf

Отже, не можна сказати, що правовій науці та юристам-практикам в Україні взагалі невідомо про існування *actio popularis*. Проте, вкрай низька увага до нього створює необхідність вивчення передусім міжнародного та європейського практичного досвіду, статей, монографій, рішень і тд.

Лише спираючись на подібний досвід можна напрацювати певні критерії, які б допомогли створити оптимальний саме для України інститут подання позову в суспільних інтересах з відповідними запобіжниками проти зловживань, виникнення яких можна передбачити заздалегідь.

3. ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

Наведемо деякі окремі положення українського законодавства, які так чи інакше стосуються цієї проблематики.

3.1. Конституція України

Частина 1-2 статті 55 Конституції¹⁰:

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.

Вказані положення вже декілька разів ставали предметом тлумачення Конституційним Судом України.

Так у рішенні 1997 року¹¹ Конституційний Суд зазначив, що частину другу статті 55 Конституції України 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, органу 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.

Натомість вже в рішенні 2011 року¹² Суд зазначив, що положення частини другої статті 55 Конституції України (254к/96-ВР) необхідно розуміти так, **що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному**. Реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства і в порядку, визначеному процесуальним законом.

В цілому, на наше переконання, конституційні норми не містять, ані заборони захисту суспільного інтересу в судах, а ні права на звернення особам, права та обов'язки яких безпосередньо не порушено.

Додатково також варто зазначити, що в рішенні Конституційного Суду України¹³ від 28.11.2013 №12-рп/2013 зазначається, що громадська організація може захищати в суді особисті немайнові

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11#Text>

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-13#Text>

та майнові права як своїх членів, так і права та охоронювані законом інтереси інших осіб, які звернулися до неї за таким захистом, лише у випадках, якщо таке повноваження передбачено у її статутних документах та якщо відповідний закон визначає право громадської організації звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших осіб (п. 2.6 Рішення).

Отже, відповідні питання регулюються перш за все нормами процесуального законодавства та положеннями інших законодавчих актів.

3.2. Процесуальне законодавство

Кодекс адміністративного судочинства України¹⁴:

Стаття 5 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, 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.

Відповідно до п. 9 ч. 5 ст. 160 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень позивачі повинні обґрунтувати порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача.

Відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС України у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із позовними заявами в інтересах інших осіб і брати участь у цих справах.

Цивільний процесуальний кодекс України:¹⁵

Частина 1-2 ст. 4: 1. Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи законних інтересів. 2. У випадках, встановлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб або державних чи суспільних інтересах.

Господарський процесуальний кодекс України¹⁶

Частина 1-2 ст. 4: 1. Право на звернення до господарського суду в установленому цим Кодексом порядку гарантується. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у господарському суді, до юрисдикції якого вона віднесена законом. 2. Юридичні особи та фізичні особи - підприємці, фізичні особи, які не є підприємцями, державні органи, органи місцевого самоврядування мають право на звернення до господарського суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав та законних інтересів у справах, віднесених законом до юрисдикції господарського суду, а також для вжиття передбачених законом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

Аналізуючи вказані положення, можна дійти висновку, що з буквальної (текстуальної) точки зору процесуальне законодавство дозволяє захист саме порушених прав конкретних осіб. При цьому, захист прав інших осіб чи суспільних інтересів дозволяється лише у визначених законом випадках.

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>

3.3. Інші законодавчі акти

Детальний аналіз Українського законодавства свідчить про те, що воно містить досить багато норм, які в тій чи іншій мірі дозволяють, захист суспільного інтересу, зокрема, громадськими організаціями або принаймні прямо чи побічно згадують про це питання. Також такі акти не надаючи право безпосереднього звернення до суду, можуть де-факто надавати можливість для такого звернення на захист додатково наданих прав (наприклад, якщо громадська організація має право на подання зауважень чи заперечень, то неможливість їх подання може бути предметом судового оскарження).

Перш за все варто зазначити, статтю 9 Орхуської Конвенції, аналіз застосування якої наведено нижче у відповідному розділі.

Національні законодавчі акти встановлюють наступне:

3.3.1. Закон України «Про Антимонопольний комітет України»¹⁷:

«Стаття 20. Відносини Антимонопольного комітету України з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, засобами масової інформації та громадськими організаціями

Органи влади, органи місцевого самоврядування беруть участь у розробленні та реалізації конкурентної політики, взаємодіють з Антимонопольним комітетом України в питаннях розвитку конкуренції, розроблення регіональних програм економічного розвитку та інформують Антимонопольний комітет України про виконання заходів, пов'язаних з реалізацією конкурентної політики.

У питаннях розвитку конкуренції та демонополізації економіки Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю.

Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення взаємодіють із засобами масової інформації та громадськими організаціями у роботі по запобіганню порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, оприлюднюють у засобах масової інформації повідомлення про свою діяльність і прийняті рішення.»

3.3.2. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»:¹⁸

«Стаття 6. Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право:

подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проєктів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>

¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проєктів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проєктів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.»

3.3.3. Закон України «Про благоустрій населених пунктів»¹⁹:

«Стаття 17. Права та обов'язки громадян у сфері благоустрою населених пунктів

1. Громадяни у сфері благоустрою населених пунктів мають право:

- 1) користуватись об'єктами благоустрою населених пунктів;
- 2) брати участь в обговоренні правил та проєктів благоустрою території населених пунктів;
- 3) вносити на розгляд місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій пропозиції з питань благоустрою населених пунктів;
- 4) отримувати в установленому законом порядку повну та достовірну інформацію про затвердження правил благоустрою території населеного пункту та внесення до них змін, а також роз'яснення їх змісту;
- 5) брати участь у здійсненні заходів з благоустрою населених пунктів, озелененні та утриманні в належному стані садиб, дворів, парків, площ, вулиць, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, ремонті шляхів і тротуарів, інших об'єктів благоустрою;
- 6) вимагати негайного виконання робіт з благоустрою населених пунктів у разі, якщо невиконання таких робіт може завдати шкоду життю, здоров'ю або майну громадян;
- 7) звертатись до суду з позовом про відшкодування шкоди, заподіяної майну чи здоров'ю громадян унаслідок дій, чи бездіяльності балансоутримувачів об'єктів благоустрою.»

3.3.4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»²⁰

«Стаття 2. Планування і забудова територій

1. Планування і забудова територій - діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: 1) прогнозування розвитку територій; 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>

²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

територій; 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;

Стаття 21. Громадське обговорення щодо врахування громадських інтересів

1. Громадському обговоренню підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: комплексні плани, генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій.

2. Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, зазначеної у частині першій цієї статті, без проведення громадського обговорення проектів такої документації забороняється.

При вирішенні відповідно до Закону України "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності" питань відчуження для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадські слухання не проводяться.»

3.3.5. Закон України «Про архітектурну діяльність»²¹:

«Стаття 25. Права громадян та громадських організацій

Громадяни та громадські організації, які не беруть безпосередньої участі у створенні об'єктів архітектури, мають право:

одержувати в органах влади інформацію щодо підготовки і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об'єктів архітектури, додержання при цьому вимог законодавства про збереження пам'яток історії та культури, довкілля;

захищати свої інтереси під час проєктування і будівництва нових та експлуатації існуючих об'єктів архітектури відповідно до законодавства.

Порядок громадського обговорення містобудівної документації та проєктів будівництва, а також порядок урахування в них пропозицій громадськості визначаються законом.»

3.3.6. Закон України «Про захист прав споживачів»²²:

«Стаття 24. Громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)

1. З метою захисту своїх законних прав та інтересів споживачі мають право об'єднуватися у громадські організації споживачів (об'єднання споживачів).

2. Об'єднання споживачів є громадськими організаціями, що провадять свою діяльність відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян».

3. Держава підтримує діяльність об'єднань споживачів.

Стаття 25. Права громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів)

1. Об'єднання споживачів мають право:

²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text>

- 1) вивчати споживчі властивості продукції, попит на неї, проводити опитування населення для виявлення громадської думки про якість товарів, що випускаються і реалізуються, та ціни на них;
- 2) проводити самостійно або звертатися до уповноважених державних органів щодо проведення експертизи та випробування продукції;
- 3) одержувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;
- 4) сприяти відповідним державним органам у здійсненні контролю за якістю продукції та обслуговування;
- 5) надавати юридичну і консультаційну допомогу споживачам згідно із законодавством;
- 6) вносити пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів, які встановлюють вимоги до якості продукції;
- 7) представляти і захищати інтереси споживачів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування згідно із законодавством;
- 8) вносити органам виконавчої влади і суб'єктам господарювання пропозиції про заходи щодо підвищення якості продукції, про тимчасове зупинення випуску та реалізації продукції, яка не відповідає встановленим вимогам щодо якості, про припинення виробництва, вилучення з реалізації продукції, що становлять небезпеку для життя, здоров'я та майна громадян або завдають шкоди навколишньому природному середовищу, фальсифіковану та дефектну продукцію, а також про коригування цін, встановлених з порушенням законодавства;
- 9) звертатися з позовом до суду про визнання дій продавця, виробника (підприємства, що виконує їх функції), виконавця протиправними щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій.

При задоволенні такого позову суд зобов'язує порушника довести рішення суду у встановлений ним строк через засоби масової інформації або іншим способом до відома споживачів.

Рішення суду, що набрало законної сили, про визнання дій продавця, виробника (підприємства, що виконує їх функції), виконавця протиправними щодо невизначеного кола споживачів є обов'язковим для суду, що розглядає позов споживача щодо цивільно-правових наслідків їх дій з питань, чи мали місце ці дії і чи були здійснені вони цими особами;

10) відповідно до законодавства захищати у суді права споживачів, які не є членами громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів);»

3.3.7. Закон України «Про охорону культурної спадщини»²³:

«Стаття 11. Участь підприємств, закладів науки, освіти та культури, громадських організацій, громадян в охороні культурної спадщини

Підприємства усіх форм власності, заклади науки, освіти та культури, громадські організації, громадяни сприяють органам охорони культурної спадщини в роботі з охорони культурної спадщини, можуть встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження, сприяють державі у здійсненні заходів з охорони об'єктів

²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

культурної спадщини і поширенні знань про них, беруть участь у популяризації культурної спадщини серед населення, сприяють її вивченню дітьми та молоддю, залучають громадян до її охорони.

Українське товариство охорони пам'яток історії та культури сприяє залученню широких верств населення до участі в охороні культурної спадщини, здійснює пропаганду культурної спадщини і законодавства про її охорону, громадський контроль за її збереженням, використанням, консервацією, реставрацією, реабілітацією, музеєфікацією та ремонтом, сприяє роботі органів охорони культурної спадщини.

Незалежні групи спеціалістів з ініціативи об'єднань громадян, органів охорони культурної спадщини, а також інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах можуть здійснювати громадську експертизу з питань охорони культурної спадщини. Висновки даної експертизи можуть враховуватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при прийнятті відповідних рішень згідно із законом.»

3.3.8. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»²⁴:

«Стаття 21. Повноваження громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища

Громадські природоохоронні організації мають право:

- а) брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;
- б) утворювати громадські фонди охорони природи; за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських організацій виконувати роботи з охорони та відтворення природних ресурсів, збереження та поліпшення стану навколишнього природного середовища;
- в) брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;
- д) вільного доступу до екологічної інформації;
- е) виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;
- є) вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- ж) подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій;

²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

- з) брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища;
- и) брати участь у підготовці проєктів нормативно-правових актів з екологічних питань;
- і) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Діяльність громадських організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до законодавства України на основі їх статутів.

Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.»

3.3.9. Закон України «Про доступ до публічної інформації»²⁵

«Стаття 3. Гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації

1. Право на доступ до публічної інформації гарантується:

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

Стаття 17. Контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації

1. Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.

2. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

3. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону.»

3.3.10. Закон України «Про ціни і ціноутворення»²⁶:

«Стаття 9. Соціальні гарантії населенню в разі зростання цін

1. Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади послідовно вживають заходів щодо забезпечення соціальних гарантій населенню, насамперед малозабезпеченим сім'ям, шляхом

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

²⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text>

запровадження системи компенсаційних виплат у зв'язку зі зростанням цін та індексації грошових доходів соціально-економічних груп населення відповідно до законодавства.

2. Громадяни України мають право оскаржити в суді неправомірні дії державних органів та органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання і вимагати відшкодування завданих їм збитків у разі реалізації товарів з порушенням вимог законодавства про ціни і ціноутворення.»

3.3.11. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»²⁷:

«Стаття 20. Громадський захист прав суб'єктів господарювання

1. Громадські об'єднання в особі їх уповноважених представників мають право здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання під час здійснення щодо них заходів державного нагляду (контролю).

Органи державного нагляду (контролю) зобов'язані розглядати звернення громадських об'єднань, їх уповноважених представників в інтересах суб'єктів господарювання в порядку, встановленому для розгляду звернень суб'єктів господарювання.

За ініціативою громадських об'єднань органи державного нагляду (контролю) проводять консультації з громадськістю в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.»

3.3.12. Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»²⁸

«Стаття 3. Мета і принципи державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні

1. Метою державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні є:

- 1) створення сприятливих умов для розвитку малого і середнього підприємництва;
- 2) забезпечення розвитку суб'єктів малого і середнього підприємництва з метою формування конкурентного середовища та підвищення рівня їх конкурентоспроможності;
- 3) стимулювання інвестиційної та інноваційної активності суб'єктів малого і середнього підприємництва;
- 4) сприяння провадженню суб'єктами малого і середнього підприємництва діяльності щодо просування вироблених ними товарів (робіт, послуг), результатів інтелектуальної діяльності на внутрішній і зовнішній ринки;
- 5) забезпечення зайнятості населення шляхом підтримки підприємницької ініціативи громадян.

2. Принципами державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні є:

- 1) ефективність підтримки малого і середнього підприємництва;

²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17#Text>

2) доступність отримання державної підтримки суб'єктами малого і середнього підприємництва;

3) забезпечення участі представників суб'єктів малого і середнього підприємництва, громадських організацій, що представляють інтереси суб'єктів малого і середнього підприємництва, у формуванні та реалізації державної політики в зазначеній сфері;

Стаття 10. Повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері розвитку малого і середнього підприємництва

1. До повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері розвитку малого і середнього підприємництва належить створення умов для розвитку малого і середнього підприємництва, зокрема:

1) визначення пріоритетів та видів державної підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва з урахуванням загальнодержавних пріоритетів;

2) участь у розробленні проєктів регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва, їх затвердження та забезпечення виконання з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, національних і місцевих соціально-економічних, екологічних, культурних та інших особливостей, здійснення моніторингу виконання таких програм;

3) сприяння формуванню інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва;

4) сприяння діяльності громадських організацій, що представляють інтереси суб'єктів малого і середнього підприємництва.»

3.3.13. Закон України «Про запобігання корупції»²⁹:

«Стаття 21. Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції

1. Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

²⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

2. Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

3. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних вебсайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття.

4. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних вебсайтах».

3.3.14. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»³⁰:

«Стаття 13. Права громадських організацій, фізичних та юридичних осіб щодо запобігання та протидії дискримінації

1. Громадські організації, фізичні та юридичні особи мають право:

брати участь у розробленні рішень, що приймаються державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, щодо запобігання та протидії дискримінації;

делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань запобігання та протидії дискримінації у разі їх утворення при державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування;

проводити моніторинг з питань запобігання та протидії дискримінації;

представляти в судах інтереси осіб та/або груп осіб, стосовно яких було застосовано дискримінацію;

проводити громадську антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів;

проводити іншу діяльність відповідно до законодавства з питань дотримання принципу недискримінації.

2. Порядок проведення визначеними у цій статті суб'єктами громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів визначається Кабінетом Міністрів України.»

³⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>

3.3.15. Закон України «Про освіту»³¹:

«Стаття 71. Громадський нагляд (контроль) у сфері освіти

1. Громадський нагляд (контроль) у системі освіти здійснюється суб'єктами громадського нагляду (контролю) - громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з інвалідністю, професійними об'єднаннями педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднаннями здобувачів освіти, об'єднаннями батьківських комітетів та органами, до яких вони делегують своїх представників.

2. Суб'єкти громадського нагляду (контролю) мають право:

1) ініціювати і брати участь у дослідженнях з питань освіти та оприлюднювати результати таких досліджень;

2) проводити моніторинг та оприлюднювати результати, зокрема, щодо:

якості результатів навчання, у тому числі моніторинг державної підсумкової атестації, екзаменів та інших форм оцінки результатів навчання;

якості підручників та інших навчальних матеріалів;

розподілу витрат на освіту та цільового використання коштів з державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством;

випадків булінгу (цькування) в закладах освіти та заходів реагування на такі випадки, вжитих керівництвом закладу освіти або його засновником;

3) брати участь у громадському обговоренні, громадських консультаціях та проводити громадську експертизу, у тому числі підручників (їх проєктів), відповідно до законодавства;

4) здійснювати інші заходи у сфері освіти відповідно до законодавства та реалізовувати інші права, не заборонені законом.»

3.3.16. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»³²:

«Стаття 24. Участь громадськості в охороні здоров'я

Державні органи, заклади охорони здоров'я зобов'язані сприяти реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я.

При державних та комунальних закладах охорони здоров'я, що надають медичну допомогу вторинного і третинного рівнів, з якими головними розпорядниками бюджетних коштів укладені договори про медичне обслуговування населення, за рішенням власника закладу охорони здоров'я (уповноваженого ним органу) утворюються спостережні ради з обов'язковим залученням представників громадськості (за їхньою згодою). Спостережні ради також можуть утворюватися за рішенням власника при інших закладах охорони здоров'я.

Спостережні ради розглядають питання, зокрема, щодо дотримання прав та забезпечення безпеки пацієнтів, додержання вимог законодавства при здійсненні медичного обслуговування

³¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>

³² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>

населення закладом охорони здоров'я, фінансово-господарської діяльності закладу охорони здоров'я.

До складу спостережної ради закладу охорони здоров'я, крім представників власника закладу охорони здоров'я (уповноваженого ним органу) та відповідних органів виконавчої влади та/або органів місцевого самоврядування, входять (за їхньою згодою) депутати місцевих рад, представники громадськості та громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на захист прав у сфері охорони здоров'я, організацій, що здійснюють професійне самоврядування у сфері охорони здоров'я.

Порядок утворення, права, обов'язки спостережної ради закладу охорони здоров'я і типове положення про неї затверджуються Кабінетом Міністрів України.

При закладах охорони здоров'я з метою сприяння їх діяльності можуть також утворюватися опікунські ради, до складу яких (за їхньою згодою) можуть включатися благодійники, представники громадськості та громадських об'єднань, благодійних, релігійних організацій, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, волонтери та інші. Рішення про створення опікунської ради при закладі охорони здоров'я та положення про неї затверджуються наказом керівника закладу охорони здоров'я або уповноваженого органу.

У визначенні змісту та шляхів виконання державних цільових та місцевих програм у сфері охорони здоров'я, здійсненні відповідних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших питань державної політики можуть брати участь організації, що здійснюють професійне самоврядування у сфері охорони здоров'я, та інші громадські об'єднання, діяльність яких спрямована на захист прав у сфері охорони здоров'я, іноземні неурядові організації.»

3.3.17. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»³³:

«Стаття 7. Громадське обговорення

1. Громадське обговорення у процесі оцінки впливу на довкілля проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності.

2. Громадськість має право подавати будь-які зауваження чи пропозиції, які, на її думку, стосуються планованої діяльності, без необхідності їх обґрунтування. Зауваження та пропозиції можуть подаватися в письмовій формі (у тому числі в електронному вигляді) та усно під час громадських слухань із занесенням до протоколу громадських слухань. Письмові зауваження і пропозиції подаються під час громадського обговорення протягом строків, визначених частиною шостою статті 5 цього Закону та частиною шостою цієї статті.

Стаття 12. Оскарження в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності у процесі здійснення оцінки впливу на довкілля

1. Висновок з оцінки впливу на довкілля, інші рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування у процесі здійснення оцінки впливу на довкілля можуть бути оскаржені будь-якою фізичною чи юридичною особою в судовому порядку.

2. Порушення процедури здійснення оцінки впливу на довкілля, безпідставне та необґрунтоване неврахування чи неналежне врахування результатів участі громадськості, інші порушення

³³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля є підставами для скасування висновку з оцінки впливу на довкілля та рішення про провадження планованої діяльності в судовому порядку.

Стаття 16. Тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля

4. Рішення про тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля приймається виключно судом за позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, його територіальних органів або за позовом інших осіб, права та інтереси яких порушено.»

3.3.18. Закон України «Про охорону атмосферного повітря»³⁴:

«Стаття 11⁻¹. Видача, відмова у видачі, анулювання дозволу на викиди та призупинення господарської діяльності суб'єкта господарювання

Підставами для відмови у видачі дозволу на викиди є:

подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання дозволу на викиди;

виявлення в документах, поданих суб'єктом господарювання, недостовірних відомостей;

одержання негативного висновку центрального (територіального) органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, щодо можливості видачі дозволу на викиди;

відсутність повідомлення відповідної обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища про наявність або відсутність зауважень громадськості щодо видачі суб'єкту господарювання дозволу на викиди, що надається у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

Стаття 27. Контроль у галузі охорони атмосферного повітря

Контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється з метою забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону атмосферного повітря місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими особами цих органів, а також суб'єктами господарювання, установами, організаціями та громадянами.»

3.3.19. Водний кодекс України³⁵:

«Стаття 11. Участь громадян та їх об'єднань, інших громадських формувань у здійсненні заходів щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів

Громадяни та їх об'єднання, інші громадські формування у встановленому порядку мають право:

³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text>

³⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

- 1) брати участь у розгляді місцевими радами та державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;
- 2) за погодженням з місцевими радами та державними органами виконувати роботи з використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів за власні кошти та за добровільною участю членів об'єднань громадян;
- 3) брати участь у проведенні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, перевірок виконання водокористувачами водоохоронних правил і заходів та вносити пропозиції з цих питань;
- 5) здійснювати громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;
- 6) одержувати у встановленому порядку інформацію про стан водних об'єктів, джерела забруднення та використання вод, про плани і заходи щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- 7) подавати до суду позови про відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам внаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод;
- 7⁻¹) брати участь у підготовці планів управління річковими басейнами та сприяти їх виконанню;
- 7⁻²) брати участь у підготовці планів управління ризиками затоплення та сприяти їх виконанню;
- 8) здійснювати інші функції щодо використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів відповідно до законодавства.

Стаття 20. Громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів

Громадський контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля, повноваження яких визначаються положенням, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.»

3.3.20. Закон України «Про природно-заповідний фонд України»³⁶:

«Стаття 10. Права громадян з питань охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду

Громадяни України з питань охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду мають право на:

участь в обговоренні проєктів законодавчих актів з питань розвитку заповідної справи, формування природно-заповідного фонду;

участь у розробці та реалізації заходів щодо їх охорони та ефективного використання, запобігання негативного впливу на них господарської діяльності;

внесення пропозицій про включення до складу природно-заповідного фонду найбільш цінних природних територій та об'єктів;

³⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

ознайомлення з територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, здійснення інших видів користувань з додержанням встановлених вимог щодо заповідного режиму;

участь у здійсненні громадського контролю за охороною заповідних територій та об'єктів, внесення пропозицій про притягнення до відповідальності винних у порушенні вимог охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Законодавством України можуть бути визначені й інші права громадян з питань охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Стаття 51. Підготовка і подання клопотань про організацію чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду

Підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду можуть здійснюватися: обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища - щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; науковими установами, природоохоронними громадськими об'єднаннями або іншими зацікавленими підприємствами, установами, організаціями та громадянами - щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного та місцевого значення. Клопотання подаються до державних органів, уповноважених проводити їх попередній розгляд.»

3.3.21. Закон України «Про екологічну мережу України»³⁷:

«Стаття 4. Принципи формування, збереження та використання екомережі

Формування, збереження та використання екомережі здійснюється відповідно до таких основних принципів:

- а) забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі;
- б) збереження та екологічно збалансоване використання природних ресурсів на території екомережі;
- в) зупинення втрат природних та напівприродних територій (зайнятих рослинними угрупованнями природного походження та комплексами, зміненими в процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі;
- г) забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їх землях територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших територій, що підлягають особливій охороні, розвитку екомережі;
- г) забезпечення участі громадян та їх об'єднань у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо формування, збереження та використання екомережі;

Стаття 7. Організація державного управління у сфері формування, збереження та використання екомережі

1. Державне управління у сфері формування, збереження та використання екомережі здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони

³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text>

навколишнього природного середовища, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом.

2. Державне управління у сфері формування, збереження та використання екомережі здійснюється із залученням громадян та їх об'єднань і забезпеченням їх широкого доступу до інформації з цих питань.

Стаття 23. Контроль за формуванням, збереженням та використанням екомережі

1. Державний нагляд (контроль) за формуванням, збереженням та використанням екомережі, розробленням та виконанням регіональних і місцевих схем екомережі здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

2. У порядку, визначеному законом, може здійснюватися також громадський контроль за формуванням, збереженням та використанням екомережі.»

4. СИТУАЦІЯ З ЗАХИСТОМ СУСПІЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ В УКРАЇНСЬКИХ СУДАХ

Позов в суспільних інтересах може використовуватися як інструмент посилення спроможностей громадянського суспільства.

Яскравим прикладом є справа з міською дитячою лікарнею № 2, яка є комунальною та розташована в місті Дніпро.

У 2019 році Дніпровська міська рада вирішила, що така лікарня як окрема юридична особа є непотрібною і вона має бути приєднана до іншої лікарні. При цьому, хоча лікарня поки що продовжила працювати в одній будівлі, подальші скорочення кількості лікарів були неминучі, а фактично лікарня могла бути закрита в будь-який момент (адже вже не мала статусу окремого суб'єкта).

Звичайно таке рішення викликало обурення у багатьох містян, адже це була фактично єдина багатопрофільна дитяча лікарня розташована в центрі міста, що було дуже зручним для містян, яким важко добиратися у віддалені райони або діти яких звикли проходити процедури саме у цій лікарні як найбільш близько розташованій.

Батько дитини, яка лікувалася у цій лікарні, подав до суду позов про скасування цього рішення, який обґрунтовувався, зокрема, значними процедурними порушеннями при прийнятті рішення.

Остаточне рішення по цій справі прийняв Третій апеляційний адміністративний суд³⁸, який в якості одного з основних мотивів рішення зазначив, що «...згідно наданої позивачем виписки із медичної карти стаціонарного хворого № 2997 дитина ОСОБА_7 перебувала у КНП «МДКЛ № 2 ДМР з 07.10.2019 року по 25.10.2019 року та направлена до ЦПМСД № 9. Таким чином, позивачем не доведено обставин щодо застосування саме до позивача та його сина оскаржуваного рішення, а також не доведено порушення прав саме позивача під час прийняття Дніпровською міською радою оскаржуваного рішення.»

³⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91158340>

Отже, суд встановив відсутність стаціонарного лікування дитини на момент прийняття рішення і визнав це достатньою підставою для того, щоб стверджувати, що права позивача не порушені і він не має право на оскарження такого рішення.

Проблема тут полягає в тому, що позивач та його малолітня дитина проживають в місті Дніпрі і вже користувалися послугами цієї лікарні. Навряд вони перестануть це робити і в подальшому. Отже, позивач в цій справі захищав свій з дитиною інтерес, але одночасно і певною мірою інтерес суспільний, бо ліквідація лікарні беззаперечно впливає на інтереси не тільки, лікарів які у ній працюють, але й значної кількості мешканців району її розташування. При чому це стосується як діючих пацієнтів, так і потенційних, особливо з урахуванням того, що лікарня надає як амбулаторну, так і стаціонарну допомогу.

Варто зазначити, що проблема ліквідації чи переміщення лікарень не є новою. Найяскравішим прикладом тут можна вважати Сполучені Штати Америки, де до початку 80-х років відбувся цілий ряд судових процесів пов'язаних із закриттям муніципальних лікарень чи їх переміщення з бідних районів до менш густонаселених районів з високим рівнем життя. Така ситуація серйозно впливає на доступ найбільш вразливих верств населення до медичної допомоги. При цьому суди в цих справах завжди звертали увагу саме на наслідки закриття тієї чи іншої лікарні, оскільки розгляд такого спору вочевидь не може звужуватися до потреб конкретної людини тим більше саме в момент розгляду справи і без врахування майбутніх потреб.

Тобто мова йде про те, що навіть індивідуальний (на перший погляд) позов може бути дуже сильно пов'язаний з питанням суспільного інтересу.

Неординарним прикладом є справа, де позивачем був мешканець села Бердянське Донецької області і належить до відповідної територіальної громади та оскаржував рішення місцевої ради про надання дозволу на відведення земельних ділянок. В обґрунтування заявлених позовних вимог позивач зазначила про те, що оскаржувані рішення відповідача є незаконними, оскільки прийняті всупереч проханням мешканців села Бердянське створити сквер на земельній ділянці, яка розташована в центрі села, біля загальноосвітньої школи. Вказана територія відноситься до території зелених насаджень загального користування згідно з генпланом села Бердянське Мангушського району, вказана земельна ділянка не передбачена для забудови. Крім того, позивач вважав, що сільською радою не виносилось на обговорення громади або депутатів питання про статус спірної земельної ділянки та назви вулиці.

Суди всіх інстанцій, як і Верховний Суд, відмовив у задоволенні позову посилаючись на те, що позивач не є потерпілим від оскаржуваних рішень відповідача, бо зазначені рішення не спричинили суттєвого негативного впливу безпосередньо на позивача і вона не зазнала жодної реальної шкоди. Колегія суддів відзначила, що той факт, що позивач є мешканцем села Бердянське Донецької області та належить до відповідної територіальної громади, ще не свідчить про те, що оспорюваними у цій справі рішеннями порушено її права.

Також в межах цієї справи у постанові Верховного Суду від 22.07.2021 р. по справі №0540/8600/18-а було сформовано наступну правову позицію: з'ясування матеріально-правової зацікавленості позивача передуює розгляду питання щодо правомірності дій, котрі оскаржуються. Відсутність матеріально-правової зацікавленості позивача є підставою для відмови у задоволенні позову незалежно від правомірності чи неправомірності оскаржених дій відповідача. Відтак, навіть якби суди попередніх інстанцій зробили висновки про правомірність чи неправомірність рішень відповідача щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність третім особам, то вказані

висновки не мали б самостійного правового значення, оскільки вони не вплинули б на правильність остаточного висновку про відмову у задоволенні позову.³⁹

Аналогічні правова позиція викладена в постановах Верховного Суду від 19 грудня 2018 року (справа №826/37/17)⁴⁰, від 28 травня 2020 року (справа №640/11643/19)⁴¹.

Цікавим прикладом також можуть слугувати екологічні спори. Так, у Постанові від 11 грудня 2018 року по справі № 910/8122/17 Велика Палата Верховного Суду по суті сформулировала висновок щодо того, що громадські організації екологічного спрямування можуть оскаржувати в суді будь-які рішення, дії чи бездіяльність, які стосуються питань захисту довкілля. Така позиція пов'язана із ратифікацією Україною Орхуської Конвенції.⁴²

Хоча вказане тлумачення є обов'язковим (висновки Верховного Суду обов'язкові для застосування іншими судами), через відсутність відповідного нормативного закріплення цих положень вищевикладеного висновку, суди не завжди його дотримуються.

Так, у одній зі справ громадська організація, екологічного спрямування оскаржувала рішення про продовження експлуатації енергоблоку атомної електростанції з мотивів серйозних порушень під час прийняття такого рішення, що загрожує навколишньому середовищу.

Шостий апеляційний адміністративний суд прийняв остаточне рішення по цій справі, в якому зазначив, що позивач не надав доказів порушення його прав та інтересів внаслідок прийняття постанови «Про продовження експлуатації енергоблока №3 ВП ЮУАЕС у понадпроектний термін за результатами періодичної переоцінки безпеки». Як наслідок, оскільки позивач не довів права на звернення до суду з даним позовом, вказане, у свою чергу, виключає необхідність перевіряти законність оскаржуваних рішень, та як наслідок колегія суддів погоджується з висновком суду першої інстанції про відсутність підстав для задоволення позовних вимог⁴³.

В цілому, прикладів справ, які програють позивачами-громадськими організаціями виключно або перш за все через висновок судів про відсутність безпосереднього порушення їх прав дуже багато.

Ось лише декілька висновків справ, де остаточне рішення приймав вже Верховний Суд:

- Суд бере до уваги, що визначені у статуті мета та напрямки діяльності Громадської організації «Європейський закон і порядок» є загальними та не пов'язані безпосередньо зі сферою будівництва. Організація не навела обставин, які б свідчили про її безпосередню зацікавленість у вирішенні питання, що є предметом позову; безпосереднього зв'язку з предметом спору та не зазначила інтереси яких саме осіб є предметом судового захисту. Обґрунтування права на звернення до суду є абстрактним та не розкриває дійсних приводів, причин та підстав звернення до суду⁴⁴;

- Разом з тим, суди попередніх інстанцій правильно звернули увагу, що в будь-якому випадку звернення, суб'єкта правовідносин з адміністративним позовом до суб'єкта владних повноважень передбачає існування публічно-правового спору, який виник щодо права (зокрема громадської організації), яке ґрунтується на законі. Такий спір має бути реальним, а наслідки

³⁹ <https://revestr.court.gov.ua/Review/98493513>

⁴⁰ <https://revestr.court.gov.ua/Review/78716249>

⁴¹ <https://revestr.court.gov.ua/Review/89488725>

⁴² <https://revestr.court.gov.ua/Review/78977479>

⁴³ <https://revestr.court.gov.ua/Review/100652878>

⁴⁴ <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=96015808&red=103350e9b8ba424b168369aefbc43db3c523b6&fbclid=IwAR0FOJvE85ry3p5v2NQpy9-3ViDwurpgvVzw1zk-T-9fsOsrc8tA82MQv64>

спірних рішень, дій/бездіяльності, так само як і результат вирішення судом спору, повинні мати безпосередній вплив на відповідне право (порушення якого зумовило звернення до суду)⁴⁵;

- Встановлені у справі обставини не свідчать про фактичну реалізацію, виконання пп.3.2 п. 3 розділу II рішення Спеціальної комісії, оформленого протоколом засідання № 3 від 07.04.2020, а саме: не допуск в'їзду до міста Дніпра транзитного транспорту та транспорту, що прибуває з інших регіонів України, протягом часу, коли вказаний пункт був діючим (з 07.04.2020 по 11.04.2020). Жодні докази позбавлення позивачів можливості вільного пересування по території України у вказаний період внаслідок прийняття Спеціальною комісією оскаржуваного рішення матеріали справи не містять, сторонами не подані.

Отже, суди попередніх інстанцій дійшли правильного висновку про відсутність факту порушення прав та свобод позивачів, про захист яких вони просять.⁴⁶;

- Однак звернення до суду з адміністративним через призму реалізації мети статутної діяльності громадської організації не узгоджується із завданням адміністративного судочинства і не може слугувати підставою позову. Понад те, звернення до суду під приводом захисту порушених прав інших осіб у сфері публічно-правових відносин (за відсутності спору як такого) не може мати на меті втрутитися у діяльність, зокрема, органу місцевого самоврядування, з тим, щоб в такий спосіб змусити його до прийняття рішень або вчинення дій. Тобто, звернення до суду за відсутності публічно-правового спору і безвідносно до порушення безпосередньо чийось прав чи інтересів, зокрема громадської організації, у цьому спорі, виключає і право на захист.⁴⁷

У Постанові Верховного Суду від 09.06.2021 р. судова колегія зазначила, що дозвіл на виконання будівельних робіт, як правовий акт індивідуальної дії, породжує права й обов'язки тільки для тих суб'єктів (чи визначеного цим актом певного кола суб'єктів), яким його адресовано. Позивач не є учасником містобудівельних правовідносин і дозвіл не створює, не припиняє, не змінює його прав чи обов'язків. Звернення до суду зумовлене захистом його майнових законних інтересів як інвестора будівництва⁴⁸.

Втім, судова практика загалом має й певні позитивні тенденції.

Виразною тут є позиція Вищого адміністративного суду України, викладена в Ухвалі від 18.08.2016 р. у справі № 826/2706/15, якою було скасовано рішення апеляційного суду про скасування містобудівних умов та обмежень та відмовлено в позові з огляду на той факт, що вони за своєю юридичною суттю є актом індивідуальної дії та направлені на врегулювання правовідносин. Суд зазначив, що в такому випадку між Товариством з обмеженою відповідальністю «Терра Капітал» як суб'єктом містобудування та відповідачем, як спеціально уповноваженим органом містобудування та архітектури, існують правовідносини згідно з нормами законодавства. Суд зазначив, що Громадська спілка «Асоціація органів самоорганізації населення міста Києва» не є стороною таких правовідносин, а тому суд першої інстанції правильно вважає, що оскаржуваними містобудівними умовами та обмеженнями, його права та інтереси не порушені.

Суд резюмував, що порушення вимог Закону діями суб'єкта владних повноважень не є достатньою підставою для визнання їх протиправними, оскільки обов'язковою умовою для

⁴⁵ <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=93119047&red=10335033db7b05a240c8a85a246f02048518ef>

⁴⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103402143>

⁴⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89757522>

⁴⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97628071>

цього є доведеність позивачем порушення його прав та охоронюваних законом інтересів діями відповідача.⁴⁹

При цьому очевидно, що висновки суду про те, що порушення закону при прийнятті акту не є достатньою підставою для визнання протиправним такого акту, не сприяють утвердженню верховенства права та можуть викликати нерозуміння з боку суспільства.

Натомість, вже у 2022 році в іншій справі № 826/4181/17 за результатами розгляду касаційної скарги тієї самої організації на рішення судів першої та апеляційної інстанції про відмову у визнанні незаконними містобудівних умов та обмежень, Верховний Суд скасував рішення судів та зазначив, що суд погоджується з висновком суду апеляційної інстанції про те, що містобудівні умови та обмеження є актом індивідуальної дії, однак за своєю природою вони можуть впливати на права та інтереси не тільки замовника, а й на інтереси громадськості в цілому.⁵⁰

Проблемним аспектом у практиці застосування є також відмови судів з огляду на неефективний, на думку суду, спосіб захисту за яким звернувся позивач. Хоча, при цьому інший спосіб захисту взагалі є недоступним.

Так, у листопаді 2020 року громадська організація «Дніпропетровська обласна організація Всеукраїнської екологічної ліги» (далі - ГО «Дніпропетровська обласна організація Всеукраїнської екологічної ліги») звернулася до суду з позовом до Дніпровської міської ради, інших осіб про визнання протиправним та недійсним рішення міської ради. Позовна заява мотивована тим, що 25 вересня 2019 року Дніпровською міською радою було прийнято рішення № 179/48 про передачу у власність земельної ділянки, кадастровий номер 1210100000:01:514:0160, площею 0,0951 га, у районі (Амур-Нижньодніпровський район м. Дніпра) для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) (КВЦПЗ 02.01). Цим самим рішенням затверджено проєкт землеустрою щодо надання земельної ділянки, а також віднесено земельну ділянку за основним цільовим призначенням до категорії «Землі житлової та громадської забудови».

У подальшому ОСОБА_1 відчужив вказану земельну ділянку за договором купівлі-продажу від 22 жовтня 2019 року. Згідно з даними Публічної кадастрової карти України ця ділянка розташована на відстані 41,12 м від урізу води озера Московського в Амур-Нижньодніпровському районі м. Дніпра. Озеро Московське на території Амур-Нижньодніпровського району м. Дніпра є природною водоймою, яка існує здавен, міститься на історичних картах м. Катеринослава ще за XIX століття, має площу водного дзеркала 12 га, довжина 900 м, середня ширина 130 м, глибина понад 5 м (лист ДРПВІ «Дніпродіпроводгосп» від 04 вересня 2019 року № 190). Прибережній смузі озера Московського притаманне найбільше біорізноманіття флори і фауни. Озеро Московське входить до території громадського заказника «Лівобережний», створеного рішенням виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради від 20 січня 2000 року № 73, що було прийняте за ініціативою Всеукраїнської екологічної ліги. Крім того, рішенням Дніпропетровської обласної ради від 09 жовтня 2020 року № 656-25/VII була створена перша черга ландшафтного заказника місцевого значення «Лівобережний», до якого увійшло озеро Московське та його прибережна територія. Таким чином, озеро Московське - цінний природний водний об'єкт, який підлягає особливій охороні. Вчинення дій, які загрожують екологічній безпеці озера, є незаконним, створює загрозу

⁴⁹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/60222630>

⁵⁰ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104466654>

екологічній безпеці цієї частини м. Дніпра, а також безпеці екосистем, які існують в озері, на його берегах та навколо них.

На території земельної ділянки, яка була передана оспореним рішенням міської ради у власність, відсутня будь-яка житлова або громадська забудова. Навпаки, ця ділянка є частиною території, вкритої деревами, кущами та іншою рослинністю. За заявою громадської організації комісією Департаменту благоустрою та інфраструктури Дніпровської міської ради було проведено обстеження зелених насаджень на вказаній земельній ділянці, за результатами якого складено акт № 2 від 30 серпня 2019 року, згідно з яким на ділянці зафіксовано 320 дерев 6 порід різного віку (від 3 до 70 років) відновною вартістю 792 034,60 грн. Як вказано у акті, ці дерева не декоративні, а є самостійною порослю, тобто природним масивом зелених насаджень. Таким чином, ця ділянка не є територією житлової або громадської забудови, а належить до території водного та лісового господарства, є частиною зеленої зони міста, складає частину дикої природи навколо озера Московського.

Постановою Дніпровського апеляційного суду від 09 червня 2022 року апеляційні скарги Дніпровської міської ради та інших осіб залишено без задоволення. Рішення Амур-Нижньодніпровського районного суду м. Дніпропетровська від 26 липня 2021 року та додаткове рішення Амур-Нижньодніпровського районного суду м. Дніпропетровська від 21 вересня 2021 року залишено без змін.

Погоджуючись із висновками районного суду, апеляційний суд також вказав, що спірна земельна ділянка, що відведена у приватну власність на підставі оспорюваного рішення міської ради має у своєму складі землі водного фонду - прибережну захисну смугу озера Московського у м. Дніпрі, яка безпосередньо встановлена положеннями статті 88 ВК України та складає 100 м від урізу води. Надання в межах цієї смуги земельних ділянок у приватну власність, а також для житлової забудови та ведення підсобного господарства суперечить вимогам статей 85, 88 ВК України та статті 60 ЗК України. Відтак, рішення Дніпровської міської ради від 25 вересня 2019 року № 179/48 про передачу особі у приватну власність земельної ділянки, площею 0,0951 га, кадастровий номер 1210100000:01:514:0160, є незаконним та підлягає скасуванню, оскільки суперечить вищевказаним положенням закону.⁵¹

В свою чергу постановою Верховного Суду від 21.09.2022 р. по цій справі № 199/8110/20 скасував рішення попередніх інстанцій та відмовив у позові з огляду на наступне:⁵²

«Разом з тим, суди попередніх інстанцій не звернули увагу на те, що обраний позивачем спосіб захисту є неефективним, оскільки визнання незаконним та скасування оспорюваного рішення органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність не виконує функцію захисту прав особи, оскільки не впливає на права та обов'язки сторін правовідносин.

Відповідно до правових висновків Великої Палати Верховного Суду, викладених у постанові від 22 січня 2020 року у справі № 910/1809/18, провадження № 12-148Гс19, власник з дотриманням вимог статті 388 ЦК України може витребувати належне йому майно від особи, яка є останнім його набувачем, незалежно від того, скільки разів це майно було відчужене до того, як воно потрапило у володіння останнього набувача. Для такого витребування не потрібно визнавати недійсними рішення органів державної влади чи місцевого самоврядування, які вже були реалізовані і вичерпали свою дію, оскаржувати весь ланцюг договорів та інших правочинів

⁵¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104741006>

⁵² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106404182>

щодо спірного майна (пункт 34). Схожі за змістом правові висновки містяться й у постанові Великої Палати Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 359/3373/16, провадження № 14-2цс21 (пункти 148-150), які судам при новому розгляді справи слід врахувати.

Проте вимоги про витребування спірної земельної ділянки на користь територіальної громади ні представником ГО «Дніпропетровська обласна організація Всеукраїнської екологічної ліги», ні державою, в особі компетентних органів, у цій справі не заявлялося, а вимога про визнання рішення органу місцевого самоврядування недійсним (незаконним) та його скасування не є ефективним способом захисту, адже задоволення такої вимоги не призвело б до відновлення володіння відповідною територіальною громадою спірною земельною ділянкою, яка залишилася у власності і у користуванні відповідача.

Підтвердженням цьому є й те, що всі судові рішення Великої Палати Верховного Суду, на які посилаються суди попередніх інстанцій, щодо земель водного фонду та прибережних захисних смуг стосувалися не лише визначення призначення цієї землі, а й з обов'язково заявленою вимогою про повернення (витребування) цієї земельної ділянки.

По суті, це є запобіганням штучно створеної преюдиції чи ситуації, коли для вирішення одного спору потрібно ініціювати в суді інші спори. Рішення суду має остаточно вирішити спір у суді по суті і захистити порушене право. Якщо для реалізації рішення суду потрібно ще раз звертатися до суду й отримати ще одне судове рішення - це означає, що обраний спосіб судового захисту є неефективним. Має діяти правило: один спір - один процес (постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 жовтня 2020 року у справі).

Але варто зазначити, що Верховний Суд у цій справі підтвердив право громадської організації на позов:

«Зазначене, а саме право громадської організації на пред'явлення позову з метою усунення порушень вимог екологічного законодавства, узгоджується із висновками Великої Палати Верховного Суду, викладеними у постанові від 11 грудня 2018 року у справі № 910/8122/17, провадження № 12-186гс18.

З огляду на викладене, Верховний Суд погоджується із висновками судів попередніх інстанцій про те, що ГО «Дніпропетровська обласна організація Всеукраїнської екологічної ліги» є природоохоронною організацією, яка відповідно до положень Орхуської конвенції та законів України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про громадські об'єднання», а також відповідно до свого Положення має право на представництво у 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. Зазначеним спростовуються доводи касаційної скарги Дніпровської міської ради у відповідній частині.»

Насамкінець варто відзначити, що існують істотні труднощі та розбіжності у позиціях, щодо визначення юрисдикції у справах, що пов'язані з позовами громадських організацій та захистом суспільного інтересу.

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 15.06.2021 р. по справі № 904/6125/20 у справі за позовом громадської організації про солідарне стягнення з відповідачів на користь збитків, завданих порушенням відповідачами законодавства про охорону навколишнього природного

середовища за результатами їх господарської діяльності, а також моральної шкоди виклав наступну позицію:⁵³

«7.32. Отже, між ГО «Юристи за екологію» та відповідачами - гірничодобувними підприємствами, що здійснюють негативний вплив на довкілля регіону проживання фізичних осіб, які об'єдналися у ГО «Юристи за екологію» задля захисту своїх екологічних прав, відсутні господарські правовідносини в розумінні статті 3 ГК України, наявність яких є визначальним при віднесенні спору між юридичними особами до компетенції господарських судів.

7.33. Велика Палата Верховного Суду зазначає, що позивач як природоохоронна громадська організація, представляючи інтереси своїх членів - фізичних осіб, помилково визначив належність цього спору до господарської юрисдикції з посиланням на відповідність його суб'єктного складу вимогам статті 4 ГПК України. Позов у цій справі подано громадською організацією в інтересах сорока восьми фізичних осіб згідно з переліком, визначеним як додаток 1 до позовної заяви, задля захисту їх екологічних прав, тобто в інтересах фізичних осіб, які є членами позивача, а не на захист його власних інтересів як юридичної особи. Зазначені обставини спростовують доводи позивача про віднесення цього спору за суб'єктивним критерієм до юрисдикції господарських судів.

7.34. Аналізуючи характер правовідносин, з яких виник спір у цій справі, Велика Палата Верховного Суду зауважує, що спірні правовідносини виникли між фізичними особами, які, стверджуючи про заподіяння їм матеріальних збитків та моральної шкоди за результатами господарської діяльності відповідачів - юридичних осіб, уповноважили на представництво своїх інтересів створену ними громадську організацію. У зазначеному спорі громадська природоохоронна організація, звернувшись з позовом до відповідачів про відшкодування збитків та моральної шкоди, реалізувала передбачені її статутними завданнями представницькі функції щодо захисту екологічних прав фізичних осіб - членів такої організації, які було порушено відповідачами. Отже, сторони в цій справі, незважаючи на наявність у них статусу юридичних осіб, не були пов'язані господарськими правовідносинами в розумінні статті 3 ГК України, тому є помилковим висновок суду апеляційної інстанції про підвідомчість такого спору господарським судам.»

При цьому у постанові Великої Палати Верховного Суду від 30.03.2023 р. по справі №990/1/23, розглядаючи адміністративну справу, виклав наступну позицію:⁵⁴

«Як убачається зі змісту позовної заяви, Громадська організація в інтересах фізичних осіб звернулася до суду з метою усунення порушення норм природоохоронного законодавства та захисту суспільного інтересу як права на проживання громадян в екологічно безпечному середовищі. На думку скаргника з Компанії та Товариства необхідно стягнути збитки, заподіяні порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а також припинити господарську діяльність Товариства.

При цьому позивач, визначивши також у позовній заяві відповідачами Президента України, Прем'єр-міністра України, голів Криворізької районної державної адміністрації та Гречаноподівської сільської ради Криворізького району Дніпропетровської області, не заявив жодних вимог, сформульованих відповідно до положень статті 5 КАС.

⁵³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98235823>

⁵⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110231830>

Природоохоронна громадська організація як представник інтересів її членів - фізичних осіб помилково визначила належність спору до адміністративної юрисдикції з посиланням на відповідність суб'єктного складу вимогам статті 5 КАС. Позов подано Громадською організацією в інтересах конкретних фізичних осіб задля захисту їхніх екологічних прав, а не прав самої організації як юридичної особи. Спірні правовідносини у цій справі суттєво відрізняються від тих, які були у справі № 910/8122/17 (постанова від 11 грудня 2018 року).»

5. ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОДАЛЬШИХ ЗМІН

Виходячи з зазначених у попередніх розділах нормативного регулювання, а також практики застосування у конкретних судових кейсів, що були розглянуті судами можна дійти наступних практичних висновків, щодо існуючих викликів:

- За практикою Верховного Суду навіть незаконний акт не підлягає скасуванню, якщо не буде встановлено порушення прав та/або законних інтересів заявника;
- Суди зазначають за діючого правового регулювання про відсутність можливості подання позовів *actio popularis* окрім як за захистом екологічних прав, передбачених Орхуською Конвенцією;
- Відсутність формалізованих єдиних правил або стандартів, що визначають межу втручання у права, інтереси та/або вимоги до організації, що надають право на позов громадської організації;
- Існують непоодинокі випадки різних підходів по визначенню юрисдикції за позовами громадських організацій;
- З огляду на те що хоч і Орхуська Конвенція є частиною національного законодавства, проте навіть у Верховного Суду відсутній єдиний підхід до з'ясування права на позов громадської організації на захист довкілля;
- Законодавчі акти, що передбачають право на участь в обговоренні рішень, що стосуються невизначеного кола осіб, не забезпечують реального забезпечення участі, а лише дозволяють імітувати процес;
- Відсутня індивідуальна відповідальність чиновників місцевих муніципалітетів за недотримання процедур, що пов'язані з порушенням прав громадян на участь у вирішенні місцевих питань, що мають значний суспільний інтерес;
- Практичне ігнорування Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади;
- Діюче правове регулювання розгляду справ про оскарження актів, що поширюється на невизначене коло осіб не в повній мірі відповідає теперішнім викликам.

Пропозиції:

- Закріпити у процесуальному законодавстві публічний інтерес та як окремий об'єкт захисту;
- Виокремити поняття територіального публічного інтересу який можуть захищати об'єднання громадян, що здійснюють діяльність на відповідній території (населений пункт, область тощо);

- Додати зміни щодо того, що у справах про оскарження адміністративних актів, прийнятих відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» як треті особи можуть бути залучені заінтересовані особи, що брали участь у відповідній адміністративній процедурі;
- Додати зміни щодо того, що у справах громадське об'єднання, яке здійснює діяльність щодо громадського контролю за дотриманням законодавства у сфері протидії корупції та/або законодавства у сфері публічних закупівель може бути залучена як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача в справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності відповідачами за якими є Національне агентство з питань запобігання корупції чи Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю або їхні структурні підрозділи;
- Встановити окремий порядок провадження у справах про захист територіального публічного інтересу порушеного органами місцевого самоврядування, а також їхніми посадовими чи службовими особами. Такий порядок має враховувати особливості захисту суспільних інтересів громадськими організаціями та не вимагати від громадської організації доведення безпосереднього порушення саме її прав як позивача;
- Встановити спрощений порядок оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у тому випадку, коли ним приймається аналогічне рішення за змістом рішення до того, що вже було скасовано судом та без урахування висновків і мотивів суду;
- Дозволити відстрочення, розстрочення, зменшення суми судового збору або звільнення від його сплати для юридичних осіб, якщо предметом позову є захист навколишнього природного середовища;
- Дозволити відстрочення, розстрочення, зменшення суми судового збору або звільнення від його сплати для громадських об'єднань та благодійних організацій у тих справах коли справа становить значний суспільний інтерес, а розмір судового збору є значним;
- Розглянути можливість внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» принципів забезпечення права на участь у прийнятті рішень у випадках передбачених законом та право на звернення за захистом суспільних інтересів.