

МАСОВИЙ ПОЗОВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено питанню запровадження масового позову в Україні. Наведено досвід європейських країн та проаналізовано судову практику, яка дає можливість зрозуміти важливість такого інституту. Зроблено висновок про доцільність запровадження інституту масового позову в Україні та запропоновано зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: масовий позов, перевантаження адміністративних судів, однотипні справи, спори про перерахунок пенсії, принцип opt-out, масова апеляційна скарга.

**Різняк Оксана
Русланівна,**

студентка ОКР
«Магістр» 2 року
навчання юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Останнім часом триває дискусія щодо запровадження широковідомого в багатьох європейських державах інституту масового позову, оскільки досить часто діяння одного суб'єкта владних повноважень порушують права та інтереси великого кола осіб. Такі ситуації пов'язані з так званими «однотипними позовами», коли велика кількість невдоволених громадян подають до суду індивідуальні позови, але з одних і тих самих причин.

Прикладами таких ситуацій можуть бути спори про перерахунок пенсії чи різних видів допомог, вимоги чорнобильців, дітей війни або інших соціально вразливих верств населення.

Такі справи розглядаються судами в окремих провадженнях, що викликає перевантаженість судової системи, невдоволеність громадян, які витрачають свій час та кошти, ініціюючи судове провадження, збільшуються строки розгляду справи.

Для запобігання проблем судової системи необхідно шукати розумні шляхи їх вирішення та впроваджувати нові інститути адміністративного судочинства, наприклад інститут масового позову.

Питання та проблеми, пов'язані із запровадженням інституту масового позову, перебувають на стадії теоретичних досліджень, якими займалися українські теоретики і практики (Я. М. Романюк, Л. О. Май-

стренко, А. В. Губська) та зарубіжні вчені (Г. Регіцці, Р. Норкус, Б. Маан).

Застосування інституту масового позову знаходиться на межі цивільного та адміністративного судочинства.

У багатьох країнах масові позови застосовуються для захисту прав споживачів і вирішуються в порядку цивільного судочинства. В Україні теж існує практика звернень об'єднаних споживачів із позовом до суду про визнання дій продавця, виробника, виконавця щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій (п. 9 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про захист прав споживачів»). Але такі справи вирішуються за правилами Цивільного процесуального кодексу і мають більше індивідуальний характер, оскільки розмір відшкодування збитків для кожного різний, а ст. 96 ЦПК передбачає індивідуальні звернення до суду із заявою про видачу судового наказу. Тому говорити про наявність ознак масового позову в публічно-правових спорах ми не можемо, на відміну від інших держав.

Так, наприклад, в Італії одним із видів масових позовів є адміністративні або публічні адміністративні групові позови, які були запроваджені Законодавчим декретом від 20 грудня 2009 року № 198. Відповідачем за таким позовом можуть бути винятково центральні або місцеві державні адміністрації, а у випадку задоволення вимог компенсація не присуджується в грошовій формі. Мета сатисфакції — припинення та виправлення наслідків неправильного здійснення функцій або неправильного надання послуг службою державного органу [5, с. 24]. Законодавець унікає

слова «група», використовуючи термін «множинність» користувачів, права яких було порушено в результаті дій чи бездіяльності державного органу.

Наступною країною, яка прогресивно використовує інститут масового позову, є Литва. У 2011 році урядом Литви було прийнято постанову про затвердження концепції колективних позовів, які виникають із тотожних фактичних обставин і мають одну правову підставу. Такий досвід є досить корисним для України, оскільки прийняття аналогічної концепції дасть змогу краще зрозуміти проблему завантаження судів однотипними справами.

У Литві подання групового позову можливе в справах різного характеру, у тому числі й спрямованих на захист публічного інтересу, але такі спори вирішуються в порядку цивільного процесу. Цивільним процесуальним кодексом 2002 року чітко передбачено, що колективний позов спрямований на захист публічного інтересу. Хоча ЦПК спирається на модель приватного захисту, однак важливе значення мають позови, заявлені прокурором на захист публічного інтересу. Крім того, у передбачених законодавством випадках інші державні, муніципальні органи та інші особи також мають право подати позов на захист публічного інтересу. Найчастіше вони заявляються прокурором, і стосуються визнання незаконними актів про відновлення права власності (реституції), знесення незаконного будівництва, захисту державної власності [2, с. 32–33].

Також у Литві розмежовують такі терміни, як «колективний позов»,

«представницький позов», «позови прокурора, державних органів, які подаються з метою захисту публічного інтересу». Представницький позов пов'язаний із зверненням до суду асоціації, яка представляє групу людей, наприклад споживачів або осіб, які звертаються за захистом авторських прав. Колективний позов спрямований на захист індивідуальних інтересів групи осіб (не менше 20 осіб) із різними вимогами та в яких наявні матеріально-правові відносини.

Якщо позов подано групою менше 20 осіб, то такі позови є індивідуальними, за винятком тих, що спрямовані на захист публічного інтересу. У Литві такий позов має назву «позови прокурора, державних органів». Ці суб'єкти не діють як представники певної групи, оскільки вони подають позов на захист публічного інтересу, реалізуючи відповідні функції, делеговані їм законом. За кількісним критерієм так званий масовий позов, поданий на захист публічного інтересу, спрямований на відстоювання інтересів широких верств населення (необмеженого кола громадян).

Але робити обмеження щодо кількості осіб є неприйнятним, оскільки процес комунікації відбувається за участю мінімум двох суб'єктів. Тому і дві однотипні справи можна розглядати як масовий позов.

Ще однією країною із законодавчо врегульованим інститутом групового позову є Швеція, де діє Закон про групові позови 2003 року. Одним із видів групових позовів є публічний груповий позов, який має право подавати орган влади, що може представляти інтереси членів груп з огляду на

предмет спору. Рішення про те, які саме органи влади мають дозвіл на подання публічних групових позовів, приймає Уряд Швеції.

Прикладом публічного групового позову можна назвати справу «Омбудсмен із прав споживачів проти компанії «Крафткомішн». Омбудсмен подав груповий позов на захист інтересів близько 7 тис. осіб у зв'язку з невиконанням відповідачем своїх обов'язків щодо постачання електроенергії за ціною, указаною в договорі. На користь кожного члена групи Омбудсмен вимагав виплатити відшкодування в розмірі від 100 до 1000 євро. За результатами розгляду суд зобов'язав відповідача сплатити компенсацію [1, с. 41–42].

Як бачимо, можливість подання масових позовів функціонує в багатьох державах, але при цьому моделі та юридична термінологія щодо їх позначення досить різні.

Доцільність запровадження інституту масового позову в Україні пов'язана з перевантаженням адміністративних судів однотипними справами.

Так, у 2011 році Приморський районний суд м. Маріуполя Донецької області розглянув 1375 справу за адміністративним позовом до Управління Пенсійного фонду в Приморському районі м. Маріуполя Донецької області про перерахунок пенсії. Із цих справ 25 було розглянуто в один день 30.05.2011 року, одним складом суду і стосувалися вони перерахунку підвищення до пенсії відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни». У всіх справах була одна вимога — визнати право на державну соціальну допомогу, встановлену ст. 6 Закону України

«Про соціальний захист дітей війни», та зобов'язати відповідача зробити перерахунок та виплату підвищення до пенсії відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (наприклад, з 23.11.2010 року). Відрізнялася лише дата, від якої потрібно робити перерахунок пенсії. У кожному своєму рішенні суд постановив повністю задовольнити позов та зобов'язати Управління Пенсійного фонду України в Приморському районі м. Маріуполя здійснити перерахунок та виплату особі підвищення до пенсії в розмірі 30 відсотків мінімальної пенсії за віком як дитині війни, відповідно до ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (наприклад, з 23.11.2010 року) з урахуванням фактично сплачених сум [4].

Подібна ситуація виникла і у 2015 році, коли Ірпінський міський суд Київської області розглянув 75 справ за позовами до Управління пенсійного фонду України в м. Ірпені Київської області про визнання відмови проти-правною та зобов'язання провести перерахунок та виплату пенсії. Із цих справ 25 розглянуто протягом двох днів одним складом суду [3].

Як бачимо, кожна особа подала окремий позов, хоча відповідач один (Управління Пенсійного фонду) і вимога одна (про перерахунок пенсії), а справи розглядалися в один день, одним складом суду, але кожна в окремому провадженні. Для економії часу та коштів, а також вирішення конфлікту, який виник з Управлінням пенсійного фонду, достатньо було ухвалити одне рішення, у резолютивній частині якого прописати дати нарахування пенсії по кожному позивачу.

Отже, масовий позов представляє собою можливість розгляду певної категорії справ у межах одного провадження. Суд розглядає тільки одну справу, але судові рішення за результатами розгляду справи в масовому провадженні буде обов'язковим для всіх членів групи, які не брали безпосередньої участі в справі. Відповідач також буде зобов'язаний виконати судові рішення на користь усіх без винятку членів групи, якщо суд задовольнить позов.

Такий інститут допоможе розвантажити судову систему шляхом спрощеної процедури звернення до суду, а також стане механізмом економії коштів і часу як для громадян, так і для судів.

Також можливий варіант виробити однозначну практику вирішення тієї чи іншої категорії справ та розглядати спори за аналогією. Але на сучасному етапі це вбачається проблематичним через прецедентність, яка в Україні не застосовується.

Інститут масового позову потребує детального вивчення та врахування наступних моментів.

Перш за все, необхідно звернути увагу на термінологію, оскільки в теорії є різні підходи для позначення цього інституту. Оптимальним є термін «масовий», оскільки він є найбільш загальним та передбачає захист великої кількості осіб, права яких порушено, незалежно від часу надходження позову до суду. Варто зазначити, що в розумінні вченого Г. Аболоніна термін «масовий» термінологічно походить від слова «маса», тобто значна кількість людей. Для того, щоб позов вважався масовим,

необхідно встановити фіксовану кількість позивачів, наприклад, не менше двох осіб. Але в такому разі має бути наявний публічний інтерес та одна підстава позову.

Наступним моментом є застосування принципу opt-out (принципу неучасті), тобто можливість особи відмовитися від розгляду справи в межах масового позову. Масовий позов автоматично включає всіх осіб, які підпадають під певну категорію справ. Доведення до позивачів інформації про приєднання позову до масового розгляду, можливості виходу з масового позову та доведення до відома рішення суду за результатами розгляду справи має здійснюватися шляхом повідомлення на електронну адресу, надсилання листа за місцем проживання або через засоби масової інформації.

Що стосується категорій справ, які можуть розглядатися як масовий позов, то масовий розгляд має стосуватися справ, пов'язаних із соціальними виплатами, оскарженням рішення суб'єктів владних повноважень (щодо будівництва небезпечних об'єктів, заборони проведення масових зібрань, відмови в наданні послуг). У такому разі суд розглядає одну справу та приймає рішення, яке буде обов'язковим для вирішення справ цієї категорії в майбутньому.

Також необхідно звернути увагу і на можливість участі представника в масовому позові. Це може бути особа, визначена групою позивачів, або на безоплатній основі особа — представник у масовому позові, яка залучається судом.

Важливим питанням є оскарження рішення за масовим позовом та

можливість позивачів звертатися з масовою скаргою на рішення суду.

Так, наприклад, 375 осіб приєдналися до апеляційної скарги (масова апеляційна скарга до суду) на Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва в справі за позовом Київської міської державної адміністрації до депутатської фракції політичної партії «УДАР», Київської міської організації політичної партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», Всеукраїнської громадської організації «Народна солідарність за соціальний захист та взаємодопомогу» про обмеження права на мирні зібрання.

Суть справи полягала в тому, що 6 січня 2014 року Київська міська державна адміністрація звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з адміністративним позовом, у якому просила встановити обмеження на мирні зібрання шляхом заборони відповідачам та іншим суб'єктам, що реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів, використання гучномовців, автотехніки, плакатів, встановлення наметів, сцен, навісів з 8 січня 2014 року до 8 березня 2014 року в центрі міста. Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив позов, обґрунтовуючи це тим, що забезпечення інтересів національної безпеки, забезпечення громадського порядку переважає над правом проведення заходів на заявленій відповідачами території, де знаходяться будівлі ключових державних органів.

Таке рішення суду викликало невдоволення у великій кількості населення, тому 17 січня 2014 року

стартував збір підписів на подання масової апеляційної скарги. У результаті до апеляційної скарги приєдналося 375 осіб, які просили Київський апеляційний адміністративний суд скасувати Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 6 січня 2014 року та прийняти нову постанову в справі про відмову в задоволенні позову. Суд апеляційної інстанції своїм рішенням скасував вказану Постанову та закрив провадження у справі, оскільки доводи позивача, що такі зібрання порушують громадський порядок і ставлять під загрозу життя, здоров'я населення, були необґрунтованими [4].

У зв'язку із запровадженням масового позову деяких змін потребує й Кодекс адміністративного судочинства, зокрема:

1. Закріпити в ст. 3 термін «масовий позов» — звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів великої кількості осіб.

2. Визначити в ст. 7 принцип *opt-out* — автоматичне приєднання однотипної позовної заяви до масового позову та розкрити детально цей принцип у додатковій ст. 14-1.

3. Доповнити ч. 1 ст. 15-1 пунктом 9 — Об'єднання позовів за предметом спору та вимогою до одного відповідача.

4. Доповнити Главу 3 Розділу II ст. 40-1 — Повідомлення про розгляд справи за результатами об'єднання справ в масовий позов.

5. Доповнити Главу 5 Розділу II ст. 56-1 — Представництво в масовому позові.

6. Доповнити Главу 5 Розділу III окремою статтею — ст. 170-1 —

Рішення суду за результатами розгляду масового позову. Таке рішення є обов'язковим для всіх судів у вирішенні справ відповідної категорії.

7. Доповнити ст. 185 частиною 3 — Право на апеляційне оскарження рішення суду за результатом розгляду масового позову.

8. Закріпити в ст. 187 положення про можливість подання масової скарги та вимоги до неї (зокрема, вказати всіх скаржників).

9. Доповнити ст. 211 нормою про право на касаційне оскарження рішення суду першої інстанції за результатом розгляду масового позову та рішення суду апеляційної інстанції за результатом розгляду масової апеляційної скарги.

10. Закріпити в ст. 236 право на звернення про перегляд судових рішень за масовим позовом.

Список використаних джерел:

1. Майстренко Л. Груповий позов у Швеції / Г. Регіцці // Право України. — № 9. — 2015. — С. 38–43.

2. Норкус Р. Колективний позов у Литві / Р. Норкус // Право України. — № 9. — 2015. — С. 28–37.

3. Постанова Ірпінського міського суду Київської області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/52062094>

4. Постанова Приморського районного суду м. Маріуполя № 2-а-1496/11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16141166>

5. Регіцці Г. Групові позови в Італії / Г. Регіцці // Право України. — № 9. — 2015. — С. 18–27.

6. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду в справі № 826/145/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37489447>

Резник О. Р. Массовый иск в административном процессе: вопросы целесообразности введения в Украине

Статья посвящена вопросам внедрения массового иска в Украине. В статье используется опыт европейских стран и проанализирована судебная практика, что дает возможность понять важность такого института. Сделано вывод о целесообразности введения института массового иска в Украине и предложены изменения к Кодексу административного судопроизводства Украины.

Ключевые слова: массовый иск, перегрузка административных судов, однотипные дела, споры о перерасчете пенсии, принцип opt-out, массовая апелляционная жалоба.

Riznyk O. R. Mass action in the administrative process: the expediency of introduction in Ukraine

The article deals with the prospect of the introduction of mass action in Ukraine. This new institution designed to provide more effective consideration of legal disputes, involving unlimited range of persons. The author analyses the foreign experience in this sphere the example of European countries, such as Italy, Lithuania, and Sweden. In the article special attention is given to judicial practice. Including the analysis of numerous regulations that made due consideration of similar cases. The author illustrates examples of the same type of cases, such as national pension disputes. These cases are separately considerate in administrative courts. The result is overload of administrative courts. Also the author adduces several moments, which must be considered in the introduction of mass action. The article focuses on terminology, because in theory there are various approaches to determine an institution. Proposals have been submitted for types of cases that can be considered as a mass action. Next moments are the opportunity of a person to refuse proceedings within the mass action; involvement of representative of plaintiffs; and appeal the decision by mass action and submission mass appeal the court's decision. The general idea is amendments to the Code of Administrative Justice concerning mass action. The author comes to the conclusion that introduction of the mass action help relieve the judicial system.

Key words: mass action, overload of administrative courts, the same type of case, national pension disputes, opt-out principle, mass appeal.

Статья надійшла до друку 1 березня 2016 р.