

ЛЕГКА О. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права
(Університет митної справи
та фінансів)

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.3.2.30>

LOCUS STANDI У ПУБЛІЧНОМУ ПРАВІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття присвячена дослідженню особливостей правової регламентації та практичної реалізації права на судовий захист (*locus standi*) в адміністративних судах України. З'ясовано, що захист прав людини забезпечується через правові механізми, найефективнішим з яких є судовий захист. Констатовано, що захисту в адміністративному судочинстві України підлягають права, які належать конкретній приватній особі та які об'єктивно порушено суб'єктом владних повноважень. Право на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов. Для набуття процесуального засобу щодо захисту прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин потрібні суб'єктивні та об'єктивні передумови для звернення до адміністративного суду. Розглянуто сутність та особливості *locus standi*. Визначено умови, за яких особа має право на *locus standi*. Констатовано, що строки для звернення до адміністративного суду є різними в залежності від особи звернення. Теоретично обґрунтовано, що *locus standi* – одна з основних вимог щодо ініціювання позову до адміністративного суду. Позивач повинен чітко обґрунтувати порушення своїх прав та наявність юридичного інтересу. Без цього суд може відмовити у розгляді справи, посилаючись на відсутність належного процесуального статусу. Право на адміністративний судовий захист у фізичних та юридичних осіб виникає за умови доведення ними порушення їх суб'єктивних публічних прав. Проаналізовано рішення КАС ВС (справи від 13.06.2024 № 500/3310/22, від 26.09.2023 № 320/2015/22), ВСУ (справи № 522/3665/17, № 522/1611/17, № 640/21611/19, № 802/350/17-а, справа № 635/6172/17), ЄСПЛ (справа «Alaverdyan v. Armenia»). Констатовано, що у різних країнах критерії надання *locus standi* формуються відповідно до характеру правової системи. Незважаючи на те, що основна мета адміністративного судочинства в усіх правових системах – захист правової сфери приватних осіб, концепція між захистом прав особи та захистом публічних інтересів у рамках судового процесу дещо відрізняється. Розглянуто особливості практичної реалізації *locus standi* у США, Німеччині, Великій Британії.

Ключові слова: *locus standi*, право на захист, публічний інтерес, оскарження, позов, адміністративне судочинство, правосуб'єктність.

Lehka O. V. Locus standi in public law: domestic and international experience of administrative protection of human rights

The article is devoted to the study of the features of legal regulation and practical implementation of the right to judicial protection (*locus standi*) in the administrative courts of Ukraine. It is found that the protection of human rights is ensured through legal mechanisms, the most effective of which is judicial protection. It is stated that the rights that belong to a specific private person and that are objectively violated



by a subject of government authority are subject to protection in the administrative proceedings of Ukraine. The right to initiate proceedings in an administrative proceedings case is implemented through a lawsuit. In order to obtain a procedural remedy for the protection of rights, freedoms or interests in the sphere of public legal relations, subjective and objective prerequisites for applying to an administrative court are required. The essence and features of locus standi are considered. The conditions under which a person has the right to locus standi are determined. It is stated that the terms for applying to an administrative court vary depending on the person applying. Theoretically, it is justified that locus standi is one of the main requirements for initiating a lawsuit in an administrative court. The plaintiff must clearly substantiate the violation of his rights and the presence of a legal interest. Without this, the court may refuse to consider the case, citing the lack of proper procedural status. The right to administrative judicial protection for individuals and legal entities arises if they prove a violation of their subjective public rights. The decisions of the CAS of the Supreme Court of Ukraine (cases dated 06/13/2024 No. 500/3310/22, dated 09/26/2023 No. 320/2015/22), the Supreme Court of Ukraine (cases No. 522/3665/17, No. 522/1611/17, No. 640/21611/19, No. 802/350/17-a, case No. 635/6172/17), the ECHR (case “Alaverdyan v. Armenia”) were analyzed. It was found that in different countries the criteria for granting locus standi are formed in accordance with the nature of the legal system. Despite the fact that the main goal of administrative proceedings in all legal systems is the protection of the legal sphere of private individuals, the concept between the protection of individual rights and the protection of public interests within the framework of the judicial process is somewhat different. The features of the practical implementation of locus standi in the USA, Germany, and Great Britain are considered.

Key words: *locus standi, right to defense, public interest, appeal, lawsuit, administrative proceedings, legal personality.*

Вступ. Захист прав людини забезпечується через правові механізми, найефективнішим з яких є судовий захист. Право на справедливий судовий захист визначено ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема кожному гарантовано захист прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім та справедливим судом. Доступність правосуддя забезпечено для кожної особи у порядку, визначеному законодавством, і Конституцією України [1].

Частиною 1 ст. 5 Кодексу про адміністративне судочинство України (КАС України) передбачено, що кожна особа має право звертатися до адміністративного суду і просити захисту у разі, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень порушено її права, свободи чи законні інтереси [2]. Звертаючись до адміністративного суду, особа, як правило, намагається захистити публічний інтерес (суспільний та державний), який потребує наявності у неї відповідних повноважень (у тому числі і звернення до суду з позовом).

Основне ж завдання адміністративного судочинства, відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України, справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб та прав і інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2]. Зазначена норма передбачена і ст. 13 Європейської конвенції з прав людини, зокрема кожна особа, права та свободи якої порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть за умови, якщо порушення вчинене особами, що здійснюють офіційні повноваження [3]. Разом з тим, захисту в адміністративних судах України підлягають права, які належать конкретній приватній особі та які об'єктивно порушено суб'єктом владних повноважень.



Незважаючи на законодавче регламентування даного напрямку, проблематика *locus standi* в адміністративних судах України залишається невирішеною, що, як наслідок, породжує на практиці суттєві правозастосовні труднощі. Для прикладу, рішенням Конституційного Суду України (КСУ) № 5-р(П)/2021 визначено, що право на захист у суді, передбачене ч. 1 ст. 55 Конституції України (КУ), доцільно визначати як у зв'язку з основними засадами судочинства (приписи ч. 2 ст. 129 КУ), так і з урахуванням змісту права на справедливий суд (ст. 6 Європейської конвенції з прав людини) [4]. Разом з тим, ст. 129 КУ у повній мірі не передбачено право на судовий захист, аналогічна ситуація і з ст. 8 КУ, яка гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тобто у змісті мова йде виключно про конституційні права і свободи, а про «незакріплені права» («цивільні права»), які виникають з практики правовідносин, не згадується [5].

Питанням щодо права на судовий захист приділяли увагу у своїх наукових працях С. Абрамов, В. Бевзенко, Я. Берназюк, О. Гетманцев, С. Гебеш, І. Желтобрюх, А. Єзеров, В. Комаров, О. Константи́й, В. Кравчук, М. Смокович, О. Штефан та інші. Незважаючи на суттєвий внесок даних наукових надбань у науку права, сучасний механізм правового регулювання реалізації права на судовий захист потребує додаткового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей правової регламентації та практичної реалізації права на *locus standi* в адміністративних судах України, аналіз міжнародного досвіду, практики ВС України та ЄСПЛ, окреслення проблематики та надання пропозицій щодо шляхів її вирішення.

Результати дослідження. Право на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов, який виражається у процесуальній формі вимоги позивача до відповідача, через звернення до адміністративного суду, з метою вирішення адміністративно-правового спору, який виникає у зв'язку з необхідністю визнання неправомірним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [6, с. 91]. Для того, щоб адміністративний позов набув процесуального засобу щодо захисту прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин, потрібні суб'єктивні та об'єктивні передумови для звернення до адміністративного суду [7, с. 210; 8].

Locus standi (з латинської «*loci*» (місце) та «*standi*» (право на вирішення справи) – право ініціювати справу у суді або мати юридичну компетенцію це зробити (правосуб'єктність у суді) [9, с. 2]. *Locus standi* – юридичний термін, який вказує, що особа, наділена повноваженнями ініціювання чи участі у судовому розгляді, має безпосередній інтерес у предметі розгляду, хоча сфера застосування даної норми, як правило, залежить від юрисдикції і типу позову; умова, відповідно до якої позивач, який потребує правового захисту, повинен обґрунтувати суду зв'язок і шкоду від закону чи оскаржуваної діяльності (дій чи бездіяльності) [10].

В адміністративному судочинстві України *locus standi* – одна з основних вимог щодо ініціювання позову до адміністративного суду. Конституційний Суд України, розглядаючи позови, неодноразово наголошував на тому, що заявнику необхідно довести реальний та безпосередній зв'язок із предметом спору, інакше провадження не відкривається. Без адміністративно-процесуальної правосуб'єктності особа не може бути ні учасником адміністративних процесуальних відносин, ні стороною у справі, ні суб'єктом адміністративного процесуального права [11, с. 129].

Про це зазначено і у рішенні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (КАС ВС) (справа від 13.06.2024 № 500/3310/22) – з'ясування правової заінтересованості позивача передумою розгляду питання щодо правомірності рішення, яке оскаржується [12]. Відповідно, її відсутність – об'єктивна підстава щодо відмови у задоволенні позову незалежно від правомірності чи неправомірності оскарженого рішення (аналогічні рішення винесені у постановках Верховного Суду України від 20.02.2019 у справі № 522/3665/17, від 10.08.2020 у справі № 522/1611/17, 31.03.2021 у справі № 640/21611/19 та від 28.09.2021 у справі № 802/350/17-а). Таким чином, *locus standi* – «процесуальний квиток», без якого неможливо потрапити до судової зали.



Правовим підґрунтям права суб'єкта владних повноважень на звернення до суду з адміністративним позовом є пп. 8–9 ч. 1 ст. 4 КАС України. Строк для звернення до адміністративного суду є різним в залежності від суб'єкта звернення. Частиною 2 ст. 122 КАС України визначено термін звернення до адміністративного суду – шість місяців з дня, коли особа дізналася про порушення своїх прав, свобод чи інтересів та три місяці суб'єкту владних повноважень. Слід зазначити, що відповідач, що не є суб'єктом владних повноважень, наділений правом пред'явити зустрічний позов для подання відзиву (ч. 9 ст. 47, ст. 177–178 КАС України).

Особа має право на *locus standi* за умови, якщо:

- безпосередньо піддається несприятливому впливу як нормативно-правового акту, так і дії. Відповідно, завдана шкода триватиме до того часу, поки суд не відшкодує збитків чи не визнає, що закон не застосовується до сторони, є недійсним чи може бути анульований. Тобто, позивач може постраждати через умови, щодо яких подає позов.

Для прикладу, Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду розглянуто справу від 26.09.2023 № 320/2015/22 за позовом Особи-1 до Калинівської селищної ради Київської області щодо визнання протиправним та скасування рішення Калинівської селищної ради «Про затвердження містобудівної документації «Генеральний план села Красилівка Броварського району Київської області». Позивач обґрунтувала позовні вимоги тим, що спірним рішенням відповідача запроєктовано розміщення додаткового кладовища на території, на якій наразі знаходиться її земельна ділянка, що змінює цільове призначення земельної ділянки та унеможливило подальше її повноцінне використання. За результатами розгляду матеріалів, Суд прийняв рішення позов задовольнити, так як спірне рішення селищної ради має ознаки нормативно-правового акту [13], обґрунтування сумісне з вимогами ст. 55 Конституції України, статей 2, 19 та 264 КАС України (обов'язок позивача довести факт порушення спірним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень своїх прав та законних інтересів), суди попередніх інстанцій не перевірили викладених у позові доводів позивачки, не надали їм належної правової оцінки і не встановили на цій підставі правомірність спірного рішення селищної ради [13];

- не зазнає прямої шкоди через умови, згідно з якими звертається до суду, разом з тим, подальше існування зазначеної шкоди може мати безпосередній вплив на інших осіб, які можуть не мати змоги просити суд про компенсацію (для прикладу, у Сполучених Штатах Америки це є підставою для скасування закону (доктрина «охолоджувальних ефектів»));

- автоматично отримує *locus standi*.

Слід зазначити, що право на ініціювання *locus standi* у суді щодо визнання протиправним та нечинним рішення суб'єкта владних повноважень, якому притаманні ознаки нормативно-правового акту, ґрунтується на зазначеному статусі оскаржуваного акту. Для прикладу, фізична особа може застосувати *locus standi* для оскарження рішення місцевого органу влади, якщо це рішення прямо впливає на її права (право власності); підприємство – для оскарження рішення податкової інспекції, якщо це рішення наносить фінансової шкоди підприємству.

Суд може відмовити стороні в праві на пред'явлення позову, якщо вона не постраждала від закону чи дії, чи якщо шкода, заподіяна стороною, не є прямою чи достатньо тісно пов'язаною зі справою. Відповідно до Європейської конвенції з прав людини «... суд має право визнати неприйнятною будь-яку індивідуальну заяву, якщо є підстави вважати, що ця заява несумісна з положеннями Конвенції або протоколів до неї, явно необґрунтована або є зловживанням правом на подання заяви» [3].

Відмова ж у доступі до суду особи зазначеної категорії спорів у подальшому може призвести до ситуації, коли рішення суб'єктів владних повноважень, яке має ознаки нормативно-правового акту, залишиться за межами судового контролю.

Особливої актуальності право на *locus standi* набуває в умовах воєнного стану, коли вводяться певні обмеження прав людини. У таких випадках суди зобов'язані ще ретельніше перевіряти, чи дійсно особа, яка звертається за захистом, має достатній інтерес і зазнала



реального порушення. Це запобігає зловживанню правом на судовий захист, з одного боку, і гарантує, що ті, хто постраждав від дій держави, не залишаться без правової допомоги – з іншого.

Слід зазначити, що з уведенням в Україні правового режиму воєнного стану були введені обмеження на виїзд громадян за кордон. У випадках, коли особа оскаржує таке обмеження, суди перевіряють, чи є вона безпосередньо зацікавленою стороною. Якщо позивач не може довести, що обмеження стосується саме його, суд може відмовити у розгляді справи. Це підкреслює важливість наявності конкретного правового інтересу для визнання *locus standi*.

Для прикладу, позивачка звернулася до суду з позовом до Кабінету Міністрів України та Державної казначейської служби України (справа № 635/6172/17), вимагаючи відшкодування шкоди, завданої внаслідок терористичного акту, що призвів до загибелі її чоловіка. Верховний Суд України, розглянувши матеріали справи, дійшов висновку, що для визнання права на звернення до суду (*locus standi*) позивач повинен обґрунтувати порушення конкретного обов'язку держави, передбаченого Європейською конвенцією з прав людини, а також наявність причинно-наслідкового зв'язку між діями або бездіяльністю держави та завданою шкодою [14]. Зважаючи на те, що позивачка не надала достатніх доказів щодо порушення державою конкретних обов'язків щодо захисту права на життя її чоловіка, Суд визнав відсутність підстав для визнання *locus standi*.

Таким чином, принцип *locus standi* – ключовий фільтр для доступу до правосуддя. Позивач повинен чітко обґрунтувати порушення своїх прав та наявність юридичного інтересу. Без цього суд може відмовити у розгляді справи, посилаючись на відсутність належного процесуального статусу. Право на адміністративний судовий захист у фізичних та юридичних осіб виникає за умови доведення ними порушення їх суб'єктивних публічних прав.

Продовжуючи, зазначимо, що право на *locus standi* у публічно-правових відносинах суб'єктивних прав конкретної особи позивача у адміністративних судах України співвідноситься з практикою Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Для прикладу, у п. 34, 36 рішення ЄСПЛ у справі «Alaverdyan v. Armenia» визначено, що у разі відсутності правових підстав, як предмету спору між двома протилежними сторонами, п. 1 ст. 6 Європейської конвенції з прав людини не підлягає застосуванню. *Locus standi* є ключовим для визнання індивідуальних заяв допустимими, тобто заявник доводить, що є жертвою порушення Європейської конвенції з прав людини. Для прикладу, у разі оскарження особою відсутності доступу до правосуддя чи дискримінацію, їй необхідно обґрунтувати, що саме ці обставини порушили її права [15].

У різних країнах критерії надання *locus standi* формуються відповідно до характеру правової системи. Незважаючи на те, що основна мета адміністративного судочинства в усіх правових системах – захист правової сфери приватних осіб, концепція між захистом прав особи та захистом публічних інтересів у рамках судового процесу дещо відрізняється.

Так, у Сполучених Штатах Америки (США) дане поняття є певним жорстким бар'єром, що надає доступ до суду лише особам, які зазнали певної шкоди, яка може бути урегульована чи виправлена судовим рішенням. Верховний суд США неодноразово відмовляв у розгляді справ, де заявники не могли довести наявності «фактичної шкоди» (*actual injury*).

У Федеративній Республіці Німеччини, у рамках континентального права, вимоги щодо прав на *locus standi* «дещо м'якші». Відповідно до п. 4 ст. 19 Основного Закону Німеччини, адміністративне судочинство повинно бути спрямоване насамперед на захист прав приватних осіб. Основний критерій – порушення особистого права заявника, а не загального інтересу. Для прикладу, громадяни звертаються до Федерального конституційного суду за умови, якщо вважають, що закон чи дія держави порушує їх основні права, передбачені Основним Законом (*Grundgesetz*). Слід звернути увагу на те, що для такого роду звернень необхідно попередньо вичерпати всі національні засоби захисту – і лише тоді заявник набуває права на *locus standi*.



У Великій Британії, яка тривалий час дотримувалась доволі обмежувального підходу (після прийняття Human Rights Act 1998 ситуація кардинально змінилася), особа має право звертатися до суду за умови, що вона є «жертвою» порушення прав, аналогічно до підходу ЄСПЛ. Однак суди все ще застосовують так званий «test of sufficient interest» (тест на «достатній інтерес»).

Висновки. Підсумовуючи, ми дійшли наступних висновків. Захист людини забезпечується через правові механізми, найефективнішим з яких є судовий захист. Захисту в адміністративному судочинстві України підлягають права, які належать конкретній приватній особі та які об'єктивно порушено суб'єктом владних повноважень. Право на адміністративний судовий захист у фізичних та юридичних осіб виникає за умови доведення ними порушення їх суб'єктивних публічних прав. Locus standi в адміністративному судочинстві України – важливий інструмент, який забезпечує баланс між захистом індивідуальних прав та публічного інтересу, дозволяючи уникнути надмірного навантаження на судову систему та зловживань процесуальними правами. Право на звернення до суду (locus standi) не просто формальна вимога, а певний фільтр легітимності участі особи у судовому процесі, який є дієвим механізмом для захисту прав і свобод громадян.

Список використаних джерел:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747>.
3. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950. *Урядовий кур'єр*. 17.11.2010. № 215. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Кременчуцького А.М. та Павлика В.В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21.07.2021 № 5-р(П)/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text>.
5. Котюк І., Котюк О. Право на судовий захист: проблемні аспекти визначення, правової регламентації та практичної реалізації. 2024. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/pravo-na-sudovyj-zahyst-problemni-aspekty-vyznachennya-pravovoyi-reglamentatsiyi-ta-praktychnoyi-realizatsiyi>.
6. Константий О.В. До проблеми поняття та видів адміністративного позову як засобу захисту прав і законних інтересів у публічно-владній сфері. *Підприємство, господарство і право*. 2012. № 4. С. 90–93.
7. Котенко В.М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст. *Форум права*. 2009. № 2. С. 207–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
8. Гебеш С.А. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2021. 251 с.
9. Mishra S. Impact of liberalisation of locus standi on social justice in international human rights: analytical study et al. *International journal for multidisciplinary research*. 2023. Vol. 5. № 4. URL: <https://www.ijfmr.com/papers/2023/4/4577.pdf>.
10. Берназюк Я. Вирішення адміністративних спорів між суб'єктами владних повноважень. URL: <https://constitutionalist.com.ua/vyrishennia-administratyvnykh-sporiv-mizh-sub-iekhtamy-vladnykh-povnovazhen>.
11. Желтобрюх І.Л. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2020. № 4. Т. 31 (70). С. 128–133.
12. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (КАС ВС) (справа № 500/3310/22). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119722822>.



13. Рішення Верховного Суду України у справі від 26.09.2023 № 320/2015/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113738792>.

14. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.05.2022 № 635/6172/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/104728593>.

15. Алавердян проти Вірменії: рішення Європейського суду з прав людини від 24.08.2010. URL: <http://echr.ketse.com/doc/4523.04-en-20100824/view>.

