

# БАЗА ЗНАНЬ ЩОДО МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ<sup>1</sup>

## ЗМІСТ<sup>2</sup>

1. Наднаціональний досвід захисту суспільного інтересу
  - 1.1. Вступ
  - 1.2. Міжнародні документи
    - 1.2.1. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи
    - 1.2.2. Орхуська Конвенція
    - 1.2.3. Позиція Венеційської комісії
  - 1.3. Практика міжнародних та регіональних судів
    - 1.3.1. Загальний вступ та рішення Суду ООН
    - 1.3.2. Європейський суд справедливості
    - 1.3.3. Європейський суд з прав людини
  
2. Досвід Португалії
  - 2.1. Загальний вступ
  - 2.2. Конституція Португалії та Закон про *actio popularis*.
  - 2.3. Загальний стан правосуддя у цій сфері
  
3. Інші Країни ЄС. Позитивні приклади варті уваги
  - 3.1. Загальні засади
  - 3.2. Естонія
  - 3.3. Латвія
  - 3.4. Франція
  - 3.5. Чорногорія
  - 3.6. Бельгія
  
4. Висновки

---

<sup>1</sup> Укладач: Сиромятников Едуард

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

# 1. НАДНАЦІОНАЛЬНИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОГО ІНТЕРЕСУ

## 1.1. Вступ

Actio popularis на міжнародному рівні не визначений, як обов'язковий та необхідний інститут правової системи або той, який хоча б рекомендується створити у кожній державі.

Проте розширення доступу до правосуддя вітається в багатьох міжнародних документах.

У контексті цієї бази варто зазначити, що враховуючи її суто практичне спрямування мова йде не про універсальний рецепт, який би визначався міжнародними документами для кожної країни, а скоріш про врахування кращих практик та принципів у контексті саме українських реалій.

Зокрема, згідно з пунктом 37 Рекомендацій (2004)20 «Про судовий перегляд адміністративних актів», прийнятих Комітетом Міністрів Ради Європи 15 грудня 2004 року для захисту колективних або громадських інтересів, які можуть бути порушені адміністративними актами, державам-членам рекомендується розглянути можливість ініціювання судового процесу асоціаціями, організаціями та іншими уповноваженими особами; йдеться про адміністративні рішення, що торкаються не одного індивіда, а групи осіб; такі рішення, що стосуються, наприклад, довкілля або прав споживача, можуть бути представлені для судового перегляду без вказівки на порушення ними інтересів конкретної особи<sup>3</sup>.

## 1.2. Міжнародні документи

### 1.2.1. Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи

Яскравим прикладом міжнародних документів загального характеру є Декларація про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально визнані права людини та основні свободи<sup>4</sup>, де особливої уваги заслуговують наступні положення:

«Стаття 1: Кожна людина має право, **індивідуально та спільно з іншими**, заохочувати та прагнути захищати та здійснювати права людини та основні свободи на національному та міжнародному.

Стаття 2: Кожна держава несе основну відповідальність та обов'язок захищати, заохочувати та здійснювати всі права людини та основні свободи, зокрема шляхом вжиття таких заходів, які можуть знадобитися для створення всіх необхідних умов соціальної, економічної та політичної, а також в інших областях та правових гарантій, необхідних для забезпечення того, щоб усі особи під його юрисдикцією, **індивідуально та спільно з іншими**, могли користуватися всіма цими правами та свободами на практиці. Кожна держава приймає такі законодавчі, адміністративні та інші заходи, які можуть виявитися

---

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/09000016805dba26>

<sup>4</sup> <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>

необхідними для забезпечення ефективних гарантій прав і свобод, згаданих у цій Декларації.

Стаття 9: При здійсненні прав людини та основних свобод, включаючи заохочення та захист прав людини, згаданих у цій Декларації, кожна людина, **індивідуально та спільно з іншими**, має право на користування ефективними засобами правового захисту та на захист у разі порушення цих прав. З цією метою кожна людина, чії права чи свободи **ймовірно порушені**, має право особисто або через посередництво законно уповноваженого представника направити скаргу на незалежний, неупереджений та компетентний судовий чи інший орган, створений на підставі закону, розраховувати на неї невідкладний розгляд цим органом у ході публічного розгляду та одержати від такого органу, відповідно до закону, рішення, що передбачає заходи щодо виправлення становища, включаючи будь-яку належну компенсацію, у разі порушення прав або свобод цієї особи, а також право на примусове виконання цього рішення чи ухвали без невинуватої затримки.

З цією ж метою кожна людина, індивідуально та спільно з іншими, має, зокрема, право:

- a) у зв'язку з порушеннями прав людини та основних свобод внаслідок політики та дій окремих посадових осіб та державних органів подавати скарги чи інші відповідні звернення до компетентних національних судових, адміністративних або законодавчих органів або будь-який інший компетентний орган, передбачений правовою системою держави, які мають винести своє рішення щодо цієї скарги без невинуватої затримки;
- b) бути присутніми на відкритих слуханнях, розглядах та судових процесах з метою сформулювати свою думку про них, відповідно до національного законодавства та застосовним міжнародним зобов'язанням і принципам;
- c) пропонувати та надавати професійну кваліфіковану правову допомогу чи інші відповідні консультації та допомога у справі захисту прав людини та основних свобод.»

Отже, вказана Декларація, заохочуючи можливість громадян до захисту своїх прав, неодноразово наголошує на можливості здійснення такого захисту, як індивідуально, так і колективно (спільно з іншими особами).

На наше переконання, подання позовів *actio popularis* можна вважати як раз розширеною можливістю для здійснення колективного захисту, оскільки подаючи позов *actio popularis* позивач фактично діє в інтересах великого кола осіб (суспільства взагалі, певної громади і т.д.).

### 1.2.2. Орхуська Конвенція

Одним з найбільш цитованих у нечисленній українській науковій літературі та закордонній літературі засобом просування *actio popularis* на міжнародному рівні є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція<sup>5</sup>).

---

<sup>5</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015#Text)

Ключове значення в контексті актіо popularis має пункт 3 ст. 9 Конвенції, відповідно до якого:

«...кожна зі Сторін забезпечує представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі є, доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і громадських органів, які порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища.»

Вказане положення було застосовано Великою Палатою Верховного Суду на підтвердження наявності в Україні права на подання позову актіо popularis у справах про захист навколишнього середовища.

Так, у Постанові від 11 грудня 2018 року по справі № 910/8122/17<sup>6</sup> Велика Палата Верховного Суду зазначила наступне:

*«19. Міжнародним документом, який закріпив зобов'язання держав у сфері доступу до правосуддя в екологічних справах, стала Орхуська конвенція.*

*20. Орхуську конвенцію ратифіковано Законом України № 832-XIV від 06 липня 1999 року, тому її положення відповідно до статті 9 Конституції України є нормами прямої дії, а положення національного законодавства про процедури і механізми судового захисту порушених екологічних прав та інтересів можуть їх конкретизувати.*

*21. Для забезпечення належної реалізації, зокрема, екологічних прав Орхуська конвенція передбачає у статті 9 право і гарантії доступу до судового й адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені з порушенням права на доступ до інформації чи права на участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.*

*22. Пунктом 3 статті 9 Орхуської конвенції на її Договірні Сторони покладається зобов'язання, зокрема, забезпечувати доступ громадськості до процедур оскарження дій та бездіяльності державних органів і приватних осіб, що порушують вимоги національного екологічного законодавства.*

*23. При цьому відповідно до Орхуської конвенції представники громадськості мають право оспорювати порушення національного законодавства у сфері довкілля незалежно від того, належать такі порушення до прав на інформацію і на участь громадськості при прийнятті рішень, гарантованих Орхуською конвенцією, чи ні (згідно з Керівництвом із провадження Орхуської конвенції (ООН, 2000 рік), далі - Керівництво). Орхуська конвенція забезпечує доступ до правосуддя як на підставі власних положень, так і в порядку забезпечення дотримання національного природоохоронного законодавства.*

*24. Приписи нормативно-правових актів усіх рівнів щодо принципів, правил, вимог, обов'язків різноманітних суб'єктів, що стосуються утримання диких тварин, на усіх правових титулах (в усіх формах власності чи користування), в неволі чи в напіввільних умовах, є «національним законодавством, що стосується навколишнього середовища» у розумінні пункту 3 статті 9 Орхуської конвенції. Порушення приписів цих*

---

<sup>6</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>

*нормативно-правових актів може бути предметом судового оскарження відповідно до статті 9 Орхуської конвенції.»*

У цьому випадку проблемою залишається те, що положення Конвенції щодо доступу до правосуддя в Україні жодним чином не імplementовані на національному рівні.

Так, статтею 9 Конституції України дійсно визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Втім, без імplementації вказаних норм до процесуального законодавства судового тлумачення, на жаль, часто є недостатньо, що зокрема підтверджується, і згаданю на початку звіту Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду<sup>7</sup>.

Необхідно зазначити, що у практичних дослідженнях проведених, зокрема, щодо країн ЄС відмічається, що не всі країни-члени надають однаковий доступ до суду природоохоронним громадським організаціям та достатньо по-різному тлумачать межі її застосування.

Після огляду систем впровадження статті 9(3) у державах-членах (за винятком Румунії та Болгарії) можна зробити висновок, що існує широке різноманіття систем серед держав-членів. Попри це широке різноманіття, судовий перегляд є основною процедурою для оскарження дій/бездіяльності адміністрації. Більшість держав-членів продовжують вимагати «інтерес» для звернення за судовим захистом, хоча в деяких випадках він тлумачиться занадто вузько (наприклад, як суб'єктивне право). Екологічним групам зазвичай надається особливий статус, хоча вони повинні відповідати певним критеріям, які іноді можуть створювати перешкоди для доступу до суду. Крім того, доступ до правосуддя в деяких випадках обмежується дуже специфічними аспектами (охорона природи).

Майже жодна держава-член не прийняла заходів щодо ефективності засобів правового захисту та вартості судових процесів. Екологічні скарги, здається, вимагають особливого підходу через їхні характеристики. Комбінований ефект різних елементів може перешкоджати ефективному доступу до правосуддя у екологічних питаннях. Слід підкреслити, що країни, такі як Португалія, які визнали захист навколишнього середовища у своїх конституціях, забезпечили ширший доступ до правосуддя. Кращий доступ до судів підвищує значимість захисту навколишнього середовища у повсякденних дискусіях і політиці, довіру до адміністрації і, таким чином, до демократії.<sup>8</sup>

Отже, висновок про необхідність імplementації положень Конвенції до Кодексу адміністративного судочинства, щодо встановлення *actio popularis* під час розгляду екологічних спорів видається цілком доречним.

---

<sup>7</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100652878>

<sup>8</sup> An inventory of EU Member States' measures on access to justice on environmental matters/ The Aarhus Convention: how are its access to justice provisions being implemented? (Belgium 2 June 2008)

### 1.2.3. Позиція Венеційської комісії

Венеційська комісія розглядала питання *actio popularis* саме в аспекті права на конституційну скаргу і в одному зі своїх останніх звітів<sup>9</sup> зазначила наступне:

«41. Венеціанська Комісія хотіла б підкреслити, що доступність *actio popularis* у питаннях конституційності не може розглядатися як європейський стандарт, і навіть застерігає проти впровадження *actio popularis*. Комісія посилається в цьому контексті, зокрема, на хорватський досвід, де *actio popularis* призвела до перевантаження Конституційного Суду, питання, щодо якого Венеціанська Комісія висловила критично. Венеціанська Комісія завжди радила державам чітко визначати, що лише жертви порушень мають право подавати конституційну скаргу до суду.»

У своєму висновку щодо законопроекту про Конституційний Суд Чорногорії Комісія зазначила<sup>10</sup>:

«51. Стаття 43 Проекту Закону посилається лише на статтю 150(2) Конституції, але також, згідно з Робочою групою, стаття 150(1) Конституції залишається безпосередньо застосовною і передбачає, що «будь-яка особа може подати ініціативу для початку процедури оцінки конституційності та законності». Це становить *actio popularis*, яка дозволяє кожному подавати справи для абстрактного перегляду проти будь-якого загального акту незалежно від того, чи має цей загальний акт будь-яке відношення до особи. Хорватський досвід з *actio popularis* є найбільш показовим. Серед багатьох інших, одна (пенсійна) особа подала майже 800 запитів на конституційний перегляд, не маючи жодного особистого зв'язку з цими актами. Такий широкий доступ може повністю перевантажити Суд. Робоча група зазначила, що стаття 150(1) лише надає право на «ініціативу», яку Суд не зобов'язаний приймати. Тим не менш, згідно зі статтею 40 Проекту Закону, Суд має видати наказ, коли він не приймає таку ініціативу.»

Аналогічну позицію Комісія зайняла і щодо законопроекту про Конституційний суд Киргизстану<sup>11</sup>:

«10. Згідно з пояснювальною запискою, ця поправка має суто редакційний характер. Однак слід зазначити, що ця поправка може призвести до встановлення доступу *actio popularis* до Конституційної палати та спричиняє плутанину між суб'єктами абстрактного та конкретного перегляду. Видалення слова «їхні» (або «його») перед словами «права і свободи» дозволило б будь-якій особі звертатися до Палати з приводу будь-якого заявленого порушення Конституції, незалежно від того, чи має таке порушення безпосередній вплив на заявника чи ні. Незрозуміло, чи була це мета авторів. Венеціанська комісія вже робила такі зауваження в 2011 році і також зараз рекомендує переглянути запропоновану поправку. Право на оскарження має бути обмежене тими особами, чії права були порушені. Інакше Палата може бути серйозно перевантажена скаргами від осіб, які скаржаться на будь-який юридичний акт, про який вони дізнаються.»

<sup>9</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)001-e)

<sup>10</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)030-e)

<sup>11</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)033-e)

Отже, хоча Комісія більшою мірою негативно ставиться до *actio popularis*, цей інститут розглядався нею у своїх звітах та висновках саме в контексті конституційного правосуддя і подання конституційних скарг. При цьому, найбільші побоювання Комісії викликає те, що настільки широкий доступ до конституційного судочинства може перевантажити Конституційний суд.

В той же час, Комісія не висловлювалася принципово проти можливості розгляду позовів *actio popularis* загальними судами.

Навпаки, прикладом схвалення *actio popularis* можна вважати Закон Північної Македонії про протидію дискримінації<sup>12</sup>, який фактично дозволяє *actio popularis* у цій сфері. Розглядаючи відповідні положення на етапі розгляду драфту цього законопроекту Комісія зазначила<sup>13</sup>:

«Позов щодо захисту від дискримінації в суспільних інтересах (*action popularis*) (Стаття 36). На відміну від ЗППД (Стаття 41 § 4), ця Стаття не вимагає згоди осіб, які можуть стверджувати, що стали жертвами дискримінації, для подання скарги від організацій громадянського суспільства. Це є цінним кроком вперед.»

У зв'язку з цим можна дійти до висновку, що Комісія несхвально ставиться до *actio popularis* в конституційному судочинстві, проте не має принципових заперечень щодо впровадження на національному рівні *actio popularis* в окремих сферах.

### **1.3. Практика міжнародних та регіональних судів**

#### **1.3.1. Загальний вступ та рішення Суду ООН**

В межах запровадження *actio popularis* в Україні рішення міжнародних судів мають лише побічне значення, оскільки їх підходи не можуть замінювати собою національне законодавство.

Проте, підходи міжнародних судів можуть мати корисне значення для напрацювання певних загальних стандартів та забезпечення відповідності поточного регулювання умовам законодавства.

В цьому контексті для України найбільше значення має:

- Практика ЄСПЛ (виходячи з того, що вона є надзвичайно затребуваною і цитованою в Україні настільки, що посилання на неї зустрічаються в більшості судових рішень);
- Практика Європейського суду справедливості (важлива для України як для держави-кандидата у члени ЄС).

Тим не менш, для формування загальної картини має значення і відповідна практика Суду ООН, найбільш цікавими рішеннями, якого в контексті *actio popularis* є об'єднана справа щодо колишньої Південно-Західної Африки (справи «Ефіопія проти Південної Африки») та «Ліберія проти Південної Африки») та рішення суду у справі «Східного Тимору».

<sup>12</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2019\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2019)040-e)

<sup>13</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)001-e)

Ось, що пише про ці рішення український вчений Олександр Базов<sup>14</sup>:

«У міжнародному праві поняття *actio popularis* визначено у рішенні Міжнародного суду ООН від 18 липня 1966 року в об'єднаній справі щодо колишньої Південно-Західної Африки (справи «Ефіопія проти Південної Африки» та «Ліберія проти Південної Африки»), яке Суд розглядав у 1962–1966 роках. Заявниці – Ліберія і Ефіопія, діючи як держави, що в період існування Ліги Націй були її членами, ставили під сумнів юридичну силу мандату на Південно-Західну Африку, звинувачували Південну Африку у порушенні мандату як держави-мандатарія та намагалися засудити політику апартеїду Південної Африки у колишній Південно-Західній Африці (нині – Республіка Намібія). Міжнародний суд ООН **визначив *actio popularis* як «право кожного члена суспільства подавати позов на захист суспільних інтересів.**

...

Концепція особливих зобов'язань – зобов'язань *erga omnes* визначена практикою Міжнародного суду ООН, який, зокрема в рішенні у справі щодо компанії «Барселона Тракшн» 1970 року визначив ці зобов'язання як зобов'язання щодо всього міжнародного співтовариства, тобто «зобов'язання *erga omnes*».

...

Прикладом зобов'язань *erga omnes* Міжнародний суд назвав заборону актів агресії та геноциду, забезпечення принципів і норм, що стосуються основоположних прав людини тощо. Подальшого розвитку концепція зобов'язань *erga omnes* набула, зокрема, у консультативному висновку Міжнародного суду ООН щодо Намібії та рішенні цього Суду щодо Східного Тимору. Зокрема, у рішенні у справі «Східний Тимор» (East Timor Case) 1995 року Міжнародний суд ООН пов'язав правовідносини *erga omnes* із «фундаментальними принципами сучасного міжнародного права» та «правом народу на самовизначення, яке впливає зі Статуту та практики Організації Об'єднаних Націй». Вважаємо, що такий підхід Міжнародного суду ООН визначає важливий напрям подальшого розвитку сучасного міжнародного права на основі норм і принципів Статуту ООН. Не викликає сумніву взаємозв'язок зобов'язань *erga omnes* із загального міжнародного права та *actio popularis*, а словосполучення «міжнародна спільнота в цілому» вказує на їх визначення з урахуванням визначення норм *jus cogens* у ст. 53 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969».

### 1.3.2. Європейський суд справедливості

Право на індивідуальне звернення до Європейського суду справедливості (далі – Суд ЄС) регулюється перш за все Договором про функціонування Європейського Союзу<sup>15</sup>, стаття 263 якого передбачає наступне:

<sup>14</sup> Олександр Базов. Доктрина *actio 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-arih-2020/140-doktrina-action-popularis-u-mizhnarodnomu-sudovomu-protsesi-genezisnij-i-tsinnisnij-vimir>

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>



«Суд Європейського Союзу переглядає правомірність законодавчих актів, актів Ради, Комісії та Європейського центрального банку, окрім рекомендацій та висновків, а також актів Європейського Парламенту, що мають на меті правові наслідки для третіх сторін.

Суд Європейського Союзу також переглядає правомірність актів органів, служб та агенцій Союзу, що мають правові наслідки для третіх сторін. Суд Європейського Союзу для цих цілей має юрисдикцію щодо позовів держав-членів, Європейського Парламенту, Ради або Комісії на засадах браку компетенції, порушення істотної процесуальної вимоги, порушення Договорів або будь-якої норми права, пов'язаної з їх застосуванням, або зловживання повноваженнями.

Суд за цих самих умов має юрисдикцію щодо позовів Рахункової палати та Європейського центрального банку та Комітету регіонів з метою захисту їхніх прерогатив.

Будь-яка фізична або юридична особа відповідно до вимог, встановлених у частині 1 та 2, може порушити провадження проти рішення, адресованого цій особі, або проти рішення, **що стосується їх безпосередньо та особисто**, та проти **регуляторного акту, що стосується їх безпосередньо та не призводить до виконавчих заходів**.

Провадження, передбачені в цій статті, порушуються, залежно від випадку, протягом двох місяців від дати оприлюднення заходу чи його повідомлення позивачеві або за відсутності цього – від дати, коли позивач дізнався про захід.»

Критерій безпосереднього та особистого впливу є вкрай дискусійним щодо питань його тлумачення та був вперше сформульований у справі «Plaumann & Co v Commission»<sup>16</sup>. Суд напрацював так званий критерій Плаумана та зазначив:

«Особи, крім тих, кому адресоване рішення, можуть стверджувати, що вони особисто зацікавлені, лише якщо це рішення впливає на них через певні атрибути, які є особливими для них, або через обставини, в яких вони відрізняються від усіх інших осіб, і завдяки цим факторам виокремлює їх індивідуально, так само як у випадку особи, якій адресоване рішення. У цьому випадку на заявника впливає оскаржуване Рішення як на імпортера мандаринів, тобто через комерційну діяльність, яку будь-яка особа може здійснювати в будь-який час, і тому це не є таким, що виокремлює заявника щодо оскаржуваного Рішення, як у випадку адресата».

Фактично цим рішенням було створено потужний бар'єр для індивідуального звернення до Суду ЄС. Зазначений підхід звичайно вплинув і на питання подання позовів в суспільних інтересах.

Стандарт, заданий тестом Плаумана, мав наслідком просування нарративу, що країни мали забезпечувати доступ до спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства ЄС, перш за все, на національному рівні.

Так у справі «Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament»<sup>17</sup> Суд зазначив:

«23 перш за все слід підкреслити у цьому відношенні, що Європейське економічне співтовариство є співтовариством, заснованим на верховенстві права, оскільки ні його

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0025>

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294>

держави-члени, ні його інституції не можуть уникнути перегляду питання про те, чи відповідають прийняті ними заходи основній конституційній хартії, Договору. Зокрема, у статтях 173 та 184, з одного боку, та у статті 177, з іншого, Договір встановив повну систему правових засобів захисту та процедур, призначених для того, щоб дозволити Суду справедливості переглядати законність заходів, прийнятих інституціями. Таким чином, фізичні та юридичні особи захищені від застосування до них загальних заходів, які вони не можуть оскаржити безпосередньо до Суду через особливі умови прийнятності, викладені у другому параграфі статті 173 Договору. Якщо інституції Співтовариства відповідають за адміністративне впровадження таких заходів, фізичні або юридичні особи можуть подати прямий позов до Суду проти заходів впровадження, які адресовані їм або які мають для них прямий та індивідуальний інтерес, і на підтримку такого позову стверджувати про незаконність загального заходу, на якому вони базуються. Якщо впровадження є питанням для національних органів влади, такі особи можуть стверджувати про недійсність загальних заходів перед національними судами і змусити останніх звернутися до Суду справедливості для отримання попереднього рішення».

Підхід був підтриманий і у справі «Allied Corporation and others v Commission of the European Communities»<sup>18</sup>:

«11. стаття 13 (1) Регламенту № 3017/79 передбачає, що антидемпінгові або компенсаційні мита, тимчасові чи остаточні, повинні накладатися регламентом. Хоча правдою є те, що у світлі критеріїв, викладених у другому параграфі статті 173, такі заходи фактично за своєю природою та сферою застосування мають законодавчий характер, оскільки вони застосовуються до всіх відповідних торговців, взятих загалом, положення можуть, тим не менш, бути прямого та індивідуального значення для тих виробників та експортерів, яких звинувачують у практиці демпінгу. Зі статті 2 Регламенту № 3017/79 зрозуміло, що антидемпінгові мита можуть бути накладені лише на основі результатів розслідувань, що стосуються цін виробництва та експортних цін підприємств, які були індивідуально ідентифіковані.

12. Таким чином, очевидно, що заходи, які накладають антидемпінгові мита, можуть бути прямого та індивідуального значення для тих виробників та експортерів, які можуть встановити, що вони були ідентифіковані в заходах, прийнятих Комісією або Радою, або були предметом попередніх розслідувань.»

Проте пізніше, Суд ЄС неодноразово демонстрував більш гнучкий підхід в інших справах, які були пов'язані з питаннями антидемпінгового законодавства, соціальної допомоги, конкретного права регулювання сільського господарства<sup>19</sup>.

Так у справі «Extramet Industrie SA v Council of the European Communities» суд встановив, що хоча встановлені мита мали загальний характер, але для окремих продавців вони можуть становити окремий (індивідуальний інтерес):<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0239>

<sup>19</sup> The right of actio popularis before international courts and tribunals by Farid Ahmadov, p. 158

<sup>20</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0358>

«На підтримку заперечення щодо неприйнятності, Рада, підтримана учасниками, стверджує, що, відповідно до усталеної судової практики, Extramet не має права вимагати оголошення оскаржуваного регламенту недійсним, оскільки це незалежний імпортер, ціни продажу якого не бралися до уваги для визначення експортної ціни, і, отже, Extramet не є індивідуально зацікавленою.

Extramet, однак, стверджує, що оскаржуваний регламент має для неї індивідуальне значення, оскільки вона є найбільшим імпортером, була залучена до антидемпінгової процедури і може бути повністю ідентифікована в оскаржуваному регламенті.

Щоб визначити, чи є заперечення щодо неприйнятності, висунуте Радою, обґрунтованим, слід мати на увазі, що, хоча у світлі критеріїв, викладених у другому параграфі статті 173 Договору, регламенти, що накладають антидемпінгові мита, дійсно, за своєю природою та сферою застосування мають законодавчий характер, оскільки вони застосовуються до всіх відповідних торговців, взятих загалом, їх положення можуть, тим не менш, бути індивідуального значення для певних торговців (див. рішення в об'єднаних справах 239 і 275/82 Allied Corporation проти Комісії[1984] ECR 1005, параграф 11, і в справі 53/83 Allied Corporation проти Комісії[1985] ECR 1621, параграф 4).»

У справі «Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG v Commission of the European Communities. - Selective distribution systems» Суд дійшов до аналогічних висновків<sup>21</sup>:

«12. Оскільки Metro вважала, що затверджена таким чином система розповсюдження зберігає особливості, що незаконно перешкоджають її призначенню як оптовика SABA, вона подала цю заяву.

13. Вищезазначені факти встановлюють, що оскаржуване рішення було прийняте, зокрема, в результаті скарги, поданої Metro, і що воно стосується положень системи розповсюдження SABA, на які SABA покладалася і продовжує покладатися проти Metro, щоб виправдати свою відмову продавати останній або призначати її як оптовика, і які заявник з цієї причини оскаржив у своїй скарзі.

В інтересах задовільного здійснення правосуддя та належного застосування статей 85 та 86, щоб фізичні або юридичні особи, які мають право, відповідно до статті 3 (2) (b) Регламенту № 17, вимагати від Комісії встановити порушення статей 85 та 86, могли, якщо їхній запит не виконується повністю або частково, порушувати провадження з метою захисту своїх законних інтересів. За цих обставин заявника слід вважати безпосередньо та індивідуально зацікавленим, у значенні другого параграфа статті 173, оскаржуваним рішенням, і заява, відповідно, є прийнятною».

Так само і у справі «Codorníu SA v Council of the European Union»<sup>22</sup>:

«17. Відповідно до другого параграфа статті 173 Договору порушення провадження фізичною чи юридичною особою для оголошення регламенту недійсним підлягає умові, що положення регламенту, який оскаржується в провадженні, становлять в дійсності рішення прямого та індивідуального значення для цієї особи.

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61976CJ0026&from=EN>

<sup>22</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0309>

18. Як Суд вже постановив, загальна застосовність, і таким чином законодавчий характер заходу, не ставиться під сумнів фактом, що можливо визначити більш-менш точно кількість або навіть ідентичність осіб, до яких він застосовується в будь-який даний час, доки встановлено, що він застосовується до них в силу об'єктивної правової чи фактичної ситуації, визначеної заходом, про який йдеться, у зв'язку з його метою (див. останнє рішення у справі C-298/89 Гібралтар проти Ради[1993] ECR I-3605, параграф 17).

19. Хоча правдою є те, що відповідно до критеріїв у другому параграфі статті 173 Договору оскаржуване положення, за своєю природою та в силу своєї сфери застосування, має законодавчий характер, оскільки застосовується до відповідних торговців загалом, це не перешкоджає тому, щоб воно мало індивідуальне значення для деяких із них.»

Водночас у справі «Inuit Tapiriit Kanatami and Others v European Parliament and Council of the European Union» суд звернув увагу, що критерії індивідуального і прямого впливу є відокремленими один від одного і для доступу до Суду необхідна одночасна наявність обох з них<sup>23</sup>:

«73. У цьому випадку, правдою є те, що Загальний суд обмежився в пунктах 88-93 оскаржуваної постанови розглядом питання, чи мав оскаржуваний регламент індивідуальне значення для чотирьох з апелянтів у сенсі четвертого параграфа статті 263 ДФЄС, оскільки цей регламент, в будь-якому випадку, не мав прямого значення для інших апелянтів у сенсі цього положення. Проте, слід встановити, що жоден з апелянтів не виокремлюється індивідуально оскаржуваним регламентом, так само як у випадку особи, якій адресоване рішення, у значенні усталеної судової практики з часів справи Plaumann проти Комісії. Заборона на розміщення продуктів з тюленів на ринку, встановлена в оскаржуваному регламенті, сформульована в загальних термінах і застосовується без винятку до будь-якого торговця, що підпадає під її сферу дії.

74. За таких обставин немає потреби досліджувати, чи допустив Загальний суд помилку в праві, вважаючи, що лише ті апелянти, які займаються переробкою та/або збутом продуктів з тюленів, поставлених мисливцями та мисливцями-траперами з-поміж інуїтів та не інуїтів, мають пряме відношення до оскаржуваного регламенту, враховуючи, що будь-яка помилка в праві у цьому відношенні не має суттєвого значення для результату провадження і не впливає на резолютивну частину оскаржуваної постанови.

75. З самого формулювання четвертого параграфа статті 263 ДФЄС та з усталеної судової практики випливає, що фізична або юридична особа має право подати позов про скасування акту, який не є рішенням, адресованим цій особі, лише якщо особа не тільки прямо зацікавлена таким актом, але й індивідуально ним зацікавлена (див., щодо статті 230 ЄС, Справу C-167/02 P Rothley та інші проти Парламенту[2004] ECR I-3149, параграф 25 та цитовану судову практику).

76. Відповідно, оскільки умови, що акт, скасування якого вимагається, повинен мати пряме значення та індивідуальне значення, є кумулятивними, наслідком, якщо одна з цих умов не виконується заявником, є те, що позов, поданий ним про скасування цього акту, повинен бути визнаний неприйнятним».

---

<sup>23</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0583>

У контексті цієї бази знань однією з найбільш цікавих тем, звичайно є саме звернення до суду громадських організацій в тому числі природоохоронного спрямування, що вже було предметом розгляду Суду ЄС. При цьому, варто зазначити, що ЄС є учасником Орхуської Конвенції, положення якої наводилися вище.

В рішенні по справі «Lesoochránárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky» суд зазначив, що хоча сторони Орхуської конвенції не зобов'язані надавати процесуальну правоздатність кожному представнику громадськості (*actio popularis*) або кожній неурядовій організації, Суд ЄС у справі C-240/09 LZ I зазначив, що положення статті 9(3) Орхуської конвенції не можуть тлумачитися таким чином, «...щоб зробити на практиці неможливим або надмірно складним здійснення прав, наданих правом ЄС»<sup>24</sup>.

Однією з найбільш відомих справ, в якій оскаржувалися рішення Комісії є «Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and Others v Commission of the European Communities»<sup>25</sup>.

Справа Грінпісу є гарним прикладом того, як Суд відмовився відступити від тесту Плаумана (Plaumann). Справа стосувалася заяв, поданих до Суду з метою анулювання Директиви ЄС про виділення іспанському уряду коштів на «відшкодування витрат, понесених при будівництві двох електростанцій на Канарських островах». Заявники запропонували, щоб Суд надав їм право на участь у справі на підставі того, що «заявники-треті особи зазнали або потенційно можуть зазнати збитків або шкоди від шкідливого впливу на навколишнє середовище, спричиненого внаслідок протиправної поведінки з боку інституцій Співтовариства». Позиція Суду полягала в тому, що заявники, тобто «рибалки», «місцеві жителі», «фермери» або особи, занепокоєні впливом, який будівництво двох електростанцій може мати на місцевий туризм, здоров'я жителів Канарських островів та на навколишнє середовище, не відрізнялися від всіх інших «людей, які проживають або здійснюють діяльність у відповідних районах». Заявники стверджували, що тест Плаумана не зобов'язує застосовувати вимоги «закритого класу осіб» до всіх ситуацій. Вони також стверджують, що ефективний захист довкілля вимагає менш обмежувальної конструкції постійних правил. Суд відхилив аргумент заявників про те, що позови, подані з метою захисту довкілля, виправдовують диференційоване ставлення до вимог, передбачених статтею 173(4).<sup>26</sup>

Такий підхід Суду ЄС щодо справ *actio popularis* (особливо в справах природоохоронної спрямованості) неодноразово піддавався критиці з боку науковців та громадських організацій<sup>27</sup>:

«Це рішення потрібно читати разом із рішенням Суду у справі T-177/13, де Загальний суд вперше інтерпретував положення про доступ до правосуддя Орхуської регуляції та

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0240>

<sup>25</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:61995CJ0321>

<sup>26</sup> The right of *actio popularis* before international courts and tribunals by Farid Ahmadov, p. 160

<sup>27</sup> <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/opinions/general-court-ruling-ngos-cannot-challenge-decisions-of-eu-institutions-before-the-eu-courts/>

підтвердив, що неурядові організації можуть оскаржувати лише відповідь установи на запит щодо внутрішнього перегляду, а не саме оскаржуване рішення.

Захист навколишнього середовища, біорізноманіття та громадського здоров'я не є інтересами, на які можна покладатися, щоб отримати дозвіл оскаржувати рішення, що порушують законодавство щодо навколишнього середовища, перед судами ЄС. Це те, що вирішили наші керівні інституції ЄС, включаючи наших суддів ЄС.»

До того ж наразі активно висуваються пропозиції щодо надання можливості Суду ЄС розглядати справи *actio popularis* в питаннях, пов'язаних із захистом навколишнього середовища та сумісності підходів Суду ЄС з Орхуською Конвенцією<sup>28</sup>:

Одним з найбільш актуальних кроків на цьому шляху є поточна редакція Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.<sup>29</sup>

Зі змінами, які були внесені в жовтні 2021 року вона передбачає, зокрема

- Можливість подання громадськими організаціями запиту на внутрішній перегляд до установи або органу Союзу, який прийняв адміністративний акт або, у випадку передбачуваної адміністративної бездіяльності, повинен був прийняти такий акт, на підставі того, що така дія або бездіяльність суперечить природоохоронному законодавству (строк подання такого запиту є обмеженим і складає 8 тижнів);
- Обов'язковість розгляду відповідних запитів всіма установами ЄС;
- Встановлення критеріїв, яким мають відповідати громадські організації, які хочуть подати відповідний запит:

(a) вона є незалежною неприбутковою юридичною особою відповідно до національного законодавства або практики держави-члена;

(b) її основною заявленою метою є сприяння захисту навколишнього середовища в контексті екологічного права;

(c) вона існує більше двох років і активно переслідує мету, зазначену в пункті (b);

(d) питання, щодо якого подається запит на проведення внутрішнього аудиту, охоплюється її метою та діяльністю.

- Обов'язкове опублікування прийнятих запитів у відкритих джерелах;
- Встановлення можливості звернутися до Суду ЄС, якщо відповідні запити не розглядаються належним чином.

Підсумовуючи все вищевикладене, можна сказати, що Європейський Союз не має негативних зауважень щодо *actio popularis* щонайменше в природоохоронних спорах на національному рівні. *Actio popularis* під час розгляду скарг в самому суді ЄС значно ускладнено положеннями договору про функціонування ЄС та практикою Суду. Тим не

<sup>28</sup><https://www.clientearth.org/projects/access-to-justice-for-a-greener-europe/updates/commission-takes-first-step-towards-better-ngo-access-to-the-european-court-of-justice>

<sup>29</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1367-20211028>

менш, робота в цьому напрямку також ведеться, що підтверджується нещодавнім розширенням впливу неурядових організацій на прийняття рішень з екологічних питань.

### 1.3.3. Європейський суд з прав людини

Практика Європейського суду з прав людини мала великий вплив на законодавство і судову практику України. Цей вплив, починаючи з 2014 року, впевнено збільшується. На жаль, українські суди не завжди правильно і коректно застосовують практику і підходи ЄСПЛ.

Actio popularis тут не є виключенням.

Варто зазначити, що оцінюючі можливість подання скарг actio popularis ЄСПЛ виходить саме з положень Конвенції. Зазначене жодним чином не обмежує ані законодавця, ані національні суди тлумачити і створювати норми направлені на захист суспільного інтересу.

Перш за все в контексті підходів ЄСПЛ варто звернути увагу на Практичний посібник щодо прийнятності заяв, який використовується багатьма юристами під час підготовки та подання скарг і є офіційним виданням<sup>30</sup>:

«36. Стаття 34 Конвенції не дозволяє подавати скарги in abstracto, що стверджують про порушення Конвенції (Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania [GC], § 101 і наведені в ньому посилання). Однак у певних конкретних ситуаціях Суд визнавав, що заявник може бути потенційною жертвою. Наприклад, коли він не міг встановити, що законодавство, на яке він скаржився, дійсно було застосовано до нього через таємний характер заходів, які воно дозволяло (Klass and Others v. Germany), або коли наказ про видворення іноземця був виданий, але не виконаний, і де виконання наразило б його в приймаючій країні до поводження, що суперечить статті 3 Конвенції або до порушення його прав згідно зі статтею 8 Конвенції (Soering v. the United Kingdom), або коли закон, що карає гомосексуальні акти, міг бути застосований до певної категорії населення, до якої належав заявник (Dudgeon v. the United Kingdom). Суд також постановив, що заявник може стверджувати, що є жертвою порушення Конвенції, якщо він або вона підпадає під сферу дії законодавства, що дозволяє заходи таємного спостереження, і якщо заявник не має засобів правового захисту, щоб оскаржити таке таємне спостереження (Roman Zakharov v. Russia [GC], §§ 173-78).

37. Щоб мати можливість стверджувати, що є жертвою в такій ситуації, заявник повинен надати розумні та переконливі докази ймовірності того, що порушення, яке впливає на нього або неї особисто, відбудеться; просто підозра або припущення недостатні (Senator Lines GmbH v. fifteen member States of the European Union (dec.) [GC]; Shortall and Others v. Ireland (dec.)). Щодо відсутності формального наказу про видворення, див. Vijayanathan and Pusparajah v. France, § 46; щодо ймовірних наслідків парламентської доповіді, див. Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France v. France (dec.); щодо ймовірних наслідків судового рішення щодо третьої сторони в комі, див. Rossi and Others v. Italy

---

<sup>30</sup> [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf)

(dec.); щодо ймовірних наслідків антидопінгових заходів для спортивних асоціацій та окремих спортивних професіоналів, див. *National federation of Sportspersons' Associations and unions (FNASS) and Others v. France*, §§ 91-103.

38. Заявник не може стверджувати, що є жертвою у випадку, коли він або вона частково відповідальні за ймовірне порушення (*Paşa and Erkan Erol v. Turkey*).

39. Суд також підкреслив, що Конвенція не передбачає подання *actio popularis* для тлумачення прав, які вона містить, або не дозволяє особам скаржитися на положення внутрішнього законодавства просто тому, що вони вважають, не будучи безпосередньо ним ураженими, що воно може суперечити Конвенції (*Aksu v. Turkey [GC]*, § 50; *Burden v. the United Kingdom [GC]*, § 33; *Dimitras and Others v. Greece (dec.)*, §§ 28-32; *Cordella and Others v. Italy*, § 100; *Kalfagiannis and Pospert v. Greece (dec.)*, § 46). Наприклад, мешканці, які не брали участі у внутрішніх провадженнях, що прагнуть анулювання адміністративних рішень, або асоціації, яким Практичний посібник з критеріїв прийнятності Європейський суд з прав людини 16/111 не було надано *locus standi* внутрішніми судами, не можуть стверджувати, що вони є жертвами ймовірного порушення права на виконання судових рішень відповідно до статті 6 § 1 (*Bursa Barosu Başkanlığı and Others v. Turkey*, §§ 114-116, що стосується екологічної справи; порівняйте з *Beizaras and Levickas v. Lithuania*, § 80). Коли заявник стверджує про порушення права на повагу до приватного і сімейного життя через законодавчі обмеження на відвідування членами сім'ї або іншими особами, щоб стверджувати, що він є жертвою ймовірного порушення, він повинен продемонструвати принаймні: а) що він має родичів або інших осіб, з якими він справді бажає і намагається підтримувати контакт під час затримання; і б) що він використовував своє право на відвідування так часто, як це дозволялося згідно з внутрішнім законодавством (*Chernenko and Others v. Russia (dec.)*, § 45). У контексті статті 10 Конвенції сам факт того, що заявник більше не міг дивитися або слухати програми, які раніше транслювались державним мовником, закритим урядом, не достатній для встановлення його статусу жертви стосовно права на отримання інформації (*Kalfagiannis and Pospert v. Greece (dec.)*, §§ 46-47).

40. Однак особа може стверджувати, що закон порушує її права, за відсутності індивідуального заходу впровадження, якщо вона змушена або змінити свою поведінку, або ризикує бути притягнутою до відповідальності, або якщо вона є членом класу людей, які ризикують бути безпосередньо ураженими законодавством (*Tănase v. Moldova [GC]*, § 104; *Michaud v. France*, §§ 51-52; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC]*, § 28).»

Отже, неможливість подання скарг *actio popularis* пов'язане з конкретними положеннями Конвенції, які визначають *locus standi* для звернення до ЄСПЛ. При цьому в певних випадках, ЄСПЛ висуває надзвичайно суворі вимоги до цього статусу, що по суті може розцінюватися як *actio popularis*, хоча і не буде визнано таким.

Далі наводиться огляд деяких справ, які є важливими з точки зору підходів ЄСПЛ до самої концепції прав, законних інтересів та *actio popularis*. В цих справах держави-відповідачі наполягали на тому, що скарги є *actio popularis* та не можуть розглядатися в суді. Переважно успіху ці держави-відповідачі не мали.



«Klass and others v. Germany»<sup>31</sup> в цій класичній справі ЄСПЛ практично вперше констатував, що Конвенція не гарантує право на *actio popularis* та зазначив:

«Стаття 34 Конвенції вимагає, щоб індивідуальний заявник стверджував, що він був фактично уражений порушенням, яке він стверджує.

Ця стаття не встановлює для фізичних осіб якогось виду *actio popularis* для тлумачення Конвенції; вона не дозволяє особам скаржитися на закон *in abstracto* просто тому, що вони вважають, що він суперечить Конвенції. В принципі, недостатньо, щоб індивідуальний заявник стверджував, що саме існування закону порушує його права за Конвенцією; необхідно, щоб закон був застосований на його шкоду.»

«Centre for legal resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania»<sup>32</sup> напевно одна з найбільш відомих справ ЄСПЛ, де згадуються питання *actio popularis*. В цій справі, Суд фактично визнав правонаступником загиблої особи громадську організацію, що фактично межує з *actio popularis*, оскільки громадська організація в цьому випадку як раз захищала суспільний інтерес щодо захисту прав психічно хворих осіб загалом:

«109. Після смерті пана Кемпеану, CLR порушила різні внутрішні провадження, спрямовані на з'ясування обставин, що призвели до його смерті та супроводжували її. Нарешті, після того, як розслідування дійшли висновку, що не було жодного кримінального правопорушення у зв'язку зі смертю пана Кемпеану, CLR подала цю заяву до Суду.

110. Суд надає значного значення тому факту, що ні здатність CLR діяти від імені пана Кемпеану, ні їхні представлення від його імені перед внутрішніми медичними та судовими органами не були поставлені під сумнів або оскаржені будь-яким чином (див. параграфи 23, 27-28, 33, 37-38 та 40-41 вище); такі ініціативи, які зазвичай є відповідальністю опікуна або представника, були таким чином здійснені CLR без жодних заперечень з боку відповідних органів, які погодилися з цими процедурами та розглянули всі заяви, подані до них.

111. Суд також зазначає, як згадувалося вище, що на момент його смерті у пана Кемпеану не було відомих найближчих родичів, і що коли він досяг повноліття, жодна компетентна особа або опікун не були призначені державою для догляду за його інтересами, юридичними чи іншими, попри законодавчу вимогу зробити це. На національному рівні CLR стала залученою як представник лише незадовго до його смерті – у час, коли він явно був неспроможний висловити будь-які побажання або погляди щодо своїх власних потреб та інтересів, не кажучи вже про те, чи переслідувати якісь засоби правового захисту. Через нездатність органів влади призначити законного опікуна або іншого представника, жодна форма представництва не була або не була доступною для його захисту або для представлення від його імені до лікарняних органів, національних судів та до Суду (див., *mutatis mutandis*, P., S. and S. v. the United Kingdom (dec.), no. 56547/00, 11 грудня 2001 року, та B. v. Romania (no. 2), no. 1285/03, §§ 96-97, 19 лютого 2013 року). Також важливо,

<sup>31</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510>

<sup>32</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145577>

що основна скарга згідно з Конвенцією стосується скарг за статтею 2 («Право на життя»), які пан Кемпеану, хоча і є прямою жертвою, очевидно не міг переслідувати через свою смерть.

112. На основі вищезазначеного, Суд задоволений тим, що за виняткових обставин цієї справи та беручи до уваги серйозний характер звинувачень, CLR повинен мати можливість діяти як представник пана Кемпеану, попри те, що вона не мала доручення діяти від його імені і що він помер до того, як заява була подана згідно з Конвенцією. Встановити інакше означало б запобігти розгляду таких серйозних звинувачень у порушенні Конвенції на міжнародному рівні, з ризиком того, що держава-відповідач могла б уникнути відповідальності за Конвенцією внаслідок своєї власної неспроможності призначити законного представника для дій від його імені, як це вимагалось національним законодавством (див. параграфи 59-60 вище; див. також, *mutatis mutandis*, P., C. and S. v. the United Kingdom, цитовану вище; та *The Argeş College of Legal Advisers v. Romania*, no. 2162/05, § 26, 8 березня 2011 року). Дозвіл державі-відповідачу уникати відповідальності таким чином не відповідав би загальному духу Конвенції, ні зобов'язанню Високих Договірних Сторін згідно зі статтею 34 Конвенції не перешкоджати будь-яким чином ефективному здійсненню права на подання заяви до Суду.

113. Надання CLR права діяти як представник пана Кемпеану є підходом, співзвучним з тим, що застосовується до права на судовий перегляд згідно зі статтею 5 § 4 Конвенції у випадку «осіб з розладами психіки» (стаття 5 § 1 (e)). У цьому контексті можна повторити, що важливо, щоб зацікавлена особа мала доступ до суду та можливість бути почутою або особисто, або, де необхідно, через якусь форму представництва, в іншому випадку вона не матиме «основних гарантій процедури, застосовуваних у питаннях позбавлення волі» (див. *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, 18 червня 1971 року, § 76, Series A no. 12). Психічне захворювання може зумовити обмеження або зміну способу здійснення такого права (див. *Golder v. the United Kingdom*, 21 лютого 1975 року, § 39, Series A no. 18), але воно не може виправдати порушення самої сутності права. Дійсно, спеціальні процедурні гарантії можуть виявитися необхідними для захисту інтересів осіб, які через свої психічні вади не повністю здатні діяти самостійно (див. *Winterwerp v. the Netherlands*, 24 жовтня 1979 року, § 60, Series A no. 33). Перешкода фактично може суперечити Конвенції, так само як і юридична перешкода (див. *Golder*, цитовану вище, § 26).

114. Відповідно, Суд відхиляє заперечення Уряду щодо відсутності *locus standi* CLR, з огляду на статус останньої як *de facto* представника пана Кемпеану.

Суд також зазначає, що скарги за цим заголовком не є явно необґрунтованими в розумінні статті 35 § 3 (a) Конвенції або неприйнятними з будь-яких інших підстав. Тому вони повинні бути оголошені прийнятними.»

«*Roman Zakharov v. Russia*»<sup>33</sup> є іншим прикладом, коли ситуація перебувала на межі з *actio popularis*, але Суд все ж таки визнав за заявником право на подання скарги:

---

<sup>33</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159324>

«164. Суд послідовно дотримувався у своїй судовій практиці, що Конвенція не передбачає інституту *actio popularis* і що його завдання зазвичай не полягає в перегляді відповідного закону та практики *in abstracto*, а у визначенні того, чи спосіб, у який вони були застосовані до заявника або впливали на нього, призвів до порушення Конвенції (див., серед інших джерел, *N.C. v. Italy* [GC], no. 24952/94, § 56, ECHR 2002-X; *Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria* (no. 4), no. 72331/01, § 26, 9 листопада 2006 року; та *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], no. 47848/08, § 101, ECHR 2014). Відповідно, щоб мати можливість подати заяву згідно зі статтею 34, особа повинна бути в змозі показати, що вона була «безпосередньо уражена» заходом, на який скаржитися. Це є необхідним для приведення в дію механізму захисту Конвенції, хоча цей критерій не повинен застосовуватися жорстко, механічно та негнучко протягом усього провадження (див. *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu*, цитовану вище, § 96).»

Щодо справи «*Aksu v. Turkey*»<sup>34</sup>. Цікаво, що в цій справі Суд врахував належність заявника до певної групи, інтереси якої зачіпалися оскаржуваними діями. Також дуже важливо, що Суд врахував той факт, що національні суди двох інстанцій розглянули цю справу без зауважень щодо статусу заявника:

«50. Суд нагадує, що для того, щоб мати можливість подати петицію на підставі статті 34 Конвенції, особа, неурядова організація або група осіб повинні мати можливість стверджувати, що вони є жертвами порушення прав, викладених у Конвенції. Щоб стверджувати, що є жертвою такого порушення, особа повинна бути безпосередньо ураженою оскаржуваним заходом: Конвенція, таким чином, не передбачає подання *actio popularis* для тлумачення викладених у ній прав або не дозволяє особам скаржитися на положення національного законодавства просто тому, що вони вважають, без того, щоб бути безпосередньо ураженими ним, що воно може суперечити Конвенції (див. *Burden*, цитовану вище, § 33, та *Tănase v. Moldova* [GC], no. 7/08, § 104, ECHR 2010).

51. Отже, існування жертви, яка особисто постраждала від ймовірного порушення права Конвенції, є необхідним для приведення в дію механізму захисту Конвенції, хоча цей критерій не повинен застосовуватися жорстко та негнучко (див. *Bitenc v. Slovenia* (dec.), no. 32963/02, 18 березня 2008 року). Питання про те, чи може заявник стверджувати, що є жертвою ймовірного порушення Конвенції, є актуальним на всіх етапах провадження згідно з Конвенцією (див. *Burdov v. Russia*, no. 59498/00, § 30, ECHR 2002-III).

52. Суд нагадує, що він тлумачить поняття «жертва» автономно і незалежно від внутрішніх понять, таких як ті, що стосуються інтересу або дієздатності (див. *Sanles Sanles v. Spain* (dec.), no. 48335/99, ECHR 2000-XI), хоча Суд повинен враховувати той факт, що заявник був стороною внутрішнього провадження (див. *Micallef v. Malta* [GC], no. 17056/06, § 48, ECHR 2009).

53. Суд зазначає, що в даній справі заявник, який є ромом за походженням, скаржився на зауваження та висловлювання, які нібито принижували ромську громаду. Правдою є те,

---

<sup>34</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109577>

що заявник не був особисто мішенню; він міг, однак, відчувати себе ображеним зауваженнями щодо етнічної групи, до якої він належав. Крім того, у внутрішніх провадженнях не було суперечок щодо права заявника виступати перед судом. Отже, суть його справи була розглянута на двох рівнях юрисдикції.

54. З огляду на вищезазначене та враховуючи необхідність гнучкого застосування критеріїв, що регулюють статус жертви, Суд визнає, що заявник, хоча і не є безпосередньою мішенню оскаржуваних уривків, може вважатися жертвою фактів, на які скаржаться в розумінні статті 34 Конвенції. Тому він відхиляє попереднє заперечення Уряду про те, що заявник не мав статусу жертви.»

«*Burden v. The United Kingdom*»<sup>35</sup>. Судом при встановленні статусу жертви у справі про спадкування було враховано, що хоча обидва спадкодавці ще живі, проте з урахуванням їх віку та реального стану майна неможливість успадкування одна за одною майна зі звільненням від оподаткування впливають на їх права та інтереси:

«33. Суд зазначає, що для того, щоб мати можливість подати петицію відповідно до статті 34, особа, неурядова організація або група осіб повинні мати можливість стверджувати «що є жертвою порушення ... прав, викладених у Конвенції ...». Щоб стверджувати, що є жертвою порушення, особа повинна бути безпосередньо ураженою оскаржуваним заходом (див. *Ireland v. the United Kingdom*, 18 січня 1978 року, §§ 239-40, Series A, no. 25; *Eckle*, цитовану вище; та *Klass and Others v. Germany*, 6 вересня 1978 року, § 33, Series A no. 28). Конвенція, таким чином, не передбачає подання *actio popularis* для тлумачення викладених у ній прав або не дозволяє особам скаржитися на положення національного законодавства просто тому, що вони вважають, без того, щоб бути безпосередньо ураженими ним, що воно може суперечити Конвенції (див. *Norris*, цитовану вище, § 31).

34. Однак особа може стверджувати, що закон порушує її права, за відсутності індивідуального заходу впровадження, якщо вона змушена або змінити свою поведінку, або ризикувати бути притягнутою до відповідальності (див. *Norris*, цитовану вище, § 31, та *Bowman v. the United Kingdom*, 19 лютого 1998 року, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I) або якщо вона є членом класу людей, які ризикують бути безпосередньо ураженими законодавством (див. *Johnston and Others*, цитовану вище, § 42, та *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, 29 жовтня 1992 року, Series A no. 246-A). Таким чином, у справі *Marckx*, цитованій вище, заявники, незаміжня мати та її п'ятирічна «незаконна» дочка, були визнані безпосередньо ураженими, і, таким чином, жертвами законодавства, яке, серед іншого, обмежувало право дитини успадковувати майно від своєї матері після можливої смерті матері, оскільки закон автоматично застосовувався до всіх дітей, народжених поза шлюбом. На противагу цьому, у справі *Willis v. the United Kingdom* (no. 36042/97, ECHR 2002-IV), було встановлено, що ризик для заявника бути відмовленим у пенсії вдови на підставі статі в майбутньому був гіпотетичним, оскільки не було впевненості, що заявник в іншому випадку відповідатиме законодавчим умовам для виплати допомоги на дату, коли жінка в його становищі матиме на це право.

<sup>35</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-86146>

35. У даній справі Велика Палата погоджується з Палатою, що, враховуючи вік заявників, заповіти, які вони склали, та вартість майна, яким кожен володіє, заявники встановили, що існує реальний ризик того, що в недалекому майбутньому одна з них буде змушена сплатити значний податок на спадщину на майно, успадковане від своєї сестри. За цих обставин заявники безпосередньо уражені законодавством і можуть стверджувати, що є жертвами ймовірного дискримінаційного поводження.»

«*L'erablière A.S.B.L. v. Belgium*»<sup>36</sup>. В цій справі ЄСПЛ визнав прийнятною скаргу громадської організації екологічного спрямування. Справа є одна з найбільш корисних для прийняття відповідних підходів ЄСПЛ:

«25. Суд також зазначає, що наглядовий механізм за Конвенцією виключає *actio popularis* (див. *Perez v. France* [GC], no. 47287/99, § 70, ECHR 2004-I). За статтю 6 Конвенції, Суд, таким чином, мав нагоду зазначити, що спір, що стосується захисту суспільного інтересу, не стосувався цивільного права (див. *Gorraiz Lizarraga and Others*, цитовану вище, § 46). Однак, у цій справі, Суд дійшов висновку, що стаття 6 § 1 була застосовна до позову, поданого асоціацією власників, щоб протистояти будівництву дамби – у провадженні, в якому стороною була лише асоціація – на підставі того, що, на додаток до захисту суспільного інтересу, асоціація також захищала певні конкретні інтереси своїх членів, економічні права яких, зокрема, були під питанням.

26. Новий крок був зроблений Судом у справі *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox v. France* ((dec.), no. 75218/01, 28 березня 2006 року), в якій він підтвердив, що стаття 6 § 1 була застосовна до проваджень, порушених асоціацією з захисту навколишнього середовища, яка не описувала себе як асоціація місцевих жителів, що спеціально спрямована на захист прав та інтересів своїх членів. Суд дійшов висновку, що, хоча мета оскаржуваних проваджень фундаментально полягала в захисті загального інтересу, «спір», порушений асоціацією-заявником, також мав достатній зв'язок з «правом», на яке вона могла претендувати як юридична особа, щоб стаття 6 § 1 не була визнана автоматично незастосовною. Фактично, питання права громадськості на інформування та участь у процесі прийняття рішень, де розглядалася діяльність, пов'язана з ризиком для здоров'я чи навколишнього середовища, лежало в основі вимог асоціації-заявника.

27. Безсумнівно, слід розрізнити цю справу та справу *Collectif Stop Melox et Mox* (цитовану вище). У цій справі метою заяви асоціації-заявника до Державної ради було прагнення судового перегляду дозволу на планування, наданого компанії для розширення сміттєзвалища. Наведені причини базувалися в основному на таких інструментах, як Директива Ради 85/337/ЄС від 27 червня 1985 року про оцінку впливу певних державних і приватних проєктів на навколишнє середовище, Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів, декрет від 11 вересня 1985 року про оцінку впливу на навколишнє середовище у Валлонському регіоні та Закон про охорону природи

---

<sup>36</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91492>

від 12 липня 1973 року. У цьому відношенні не можна порівнювати з аргументами, поданими до французької Державної ради *Collectif Stop Melox et Mox* (цитованою вище).

28. Однак Суд зазначає, що статут асоціації-заявника показав, що її мета обмежена в просторі та змісті, що полягає в захисті навколишнього середовища в регіоні Марш-Нассонь, регіоні, який в основному охоплює п'ять невеликих муніципалітетів на обмеженій території. Крім того, всі засновники та адміністратори асоціації-заявника проживають у відповідних муніципалітетах, і тому можуть розглядатися як місцеві жителі, безпосередньо уражені планами з розширення сміттєзвалища. Збільшення потужності сміттєзвалища більш ніж на одну п'яту від його початкової потужності, ймовірно, мало б значний вплив на їхнє приватне життя, через незручності, які воно б створювало для їхньої повсякденної якості життя, і, в свою чергу, на ринкову вартість їхньої нерухомості у відповідних муніципалітетах, яка була б під загрозою знецінення в результаті.

29. Причина, через яку Конвенція не дозволяє *actio popularis*, полягає в тому, щоб уникнути подання справ до Суду особами, які скаржаться на саме існування закону, застосовного до будь-якого громадянина країни, або судового рішення, стороною якого вони не є (див. *Ada Rossi and Others v. Italy* (dec.), nos. 55185/08, 55483/08, 55516/08, 55519/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08 та 58424/08, 16 грудня 2008 року). Суд вважає, однак, з огляду на обставини цієї справи, і зокрема характер оскаржуваного заходу, статус асоціації-заявника та її засновників, а також той факт, що мета, яку вона переслідувала, була обмежена в просторі та змісті, що загальний інтерес, який захищається асоціацією-заявником у її заяві на судовий перегляд, не може розглядатися як *actio popularis*.

30. Суд робить висновок, що «спір», порушений асоціацією-заявником, мав достатній зв'язок з «правом», на яке вона могла претендувати як юридична особа, для того, щоб стаття 6 Конвенції була застосовною.»

«*Michaud v. France*»<sup>37</sup>. У цій справі адвокат оскаржував правила фінансового моніторингу не надавши доказів, що вони були застосовані щодо нього і це потягло негативні наслідки для нього. Суд врахував, що скарга не *actio popularis*, оскільки вказаний акт в майбутньому може бути застосований до заявника, та виділив заявника з поміж інших адвокатів (через свою спеціалізацію на податковому праві адвокат мав більше шансів зіткнутися з цими наслідками):

«51. Суд зазначає, що для того, щоб мати можливість подати заяву відповідно до статті 34 Конвенції, особа повинна мати можливість стверджувати, що є «жертвою» порушення прав, закріплених у Конвенції: щоб стверджувати, що є жертвою порушення, особа повинна бути безпосередньо ураженою оскаржуваним заходом. Конвенція не передбачає подання *actio popularis* для тлумачення викладених у ній прав або не дозволяє особам скаржитися на положення національного законодавства просто тому, що вони вважають, без того, щоб бути безпосередньо ураженими ним, що воно може суперечити Конвенції

<sup>37</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115377>

(див. Norris v. Ireland, 26 жовтня 1988 року, § 31, Series A no. 142, та серед багатьох інших джерел, Burden v. the United Kingdom [GC], no. 13378/05, § 33, ECHR 2008).

Однак особа може стверджувати, що закон порушує її права, за відсутності індивідуального заходу впровадження, і тому стверджувати, що є «жертвою» в розумінні статті 34 Конвенції, якщо вона змушена або змінити свою поведінку, або ризикувати бути притягнутою до відповідальності, або якщо вона є членом класу людей, які ризикують бути безпосередньо ураженими законодавством (див., серед інших джерел, Marckx v. Belgium, 13 червня 1979 року, § 27, Series A no. 31; Johnston and Others v. Ireland, 18 грудня 1986 року, § 42, Series A no. 112; Norris, цитовану вище, § 31; та Burden, цитовану вище, § 34).

52. У цій справі заявник не був уражений жодним індивідуальним заходом, що базується на рішенні Національної ради адвокатів від 12 липня 2007 року «про прийняття правил внутрішніх процедур для виконання зобов'язання боротися з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, та внутрішнього наглядового механізму для гарантування дотримання цих процедур».»

У одній з відносно нещодавніх справ ASSOCIATION BURESTOP 55 AND OTHERS v. France<sup>38</sup> ЄСПЛ розглядав питання обґрунтованості позову про надання громадській організації екологічної інформації. Національними судами Франції позов одного з заявників був визнаний явно необґрунтованим, зокрема, через занадто загальний характер її статутних цілей. ЄСПЛ щодо цього відмітив два цікавих моменти. По перше, національні суди не взяли до уваги, що сама держава схвалила таку організацію як природоохоронну організацію відповідно до національного Екологічного кодексу, а, по-друге, національні суди не врахували, що навіть загальні природоохоронні цілі організації не можуть не включати до себе небезпеки, які створює ядерна промисловість. Тобто ядерна безпека апіорі є складовою безпеки природоохоронною. Отже, ЄСПЛ встановив порушення права на справедливий суд гарантованого ст. 6 Конвенції.

## **2. ДОСВІД ПОРТУГАЛІЇ**

### **2.1. Загальний вступ. Чому Португалія та її приклад є особливо цікавим для України?**

Португалія має найбільш широкий доступ до інституту *actio popularis*. Як буде продемонстрований нижче, право на позови *actio popularis* прямо закріплено в Конституції та детально викладено у спеціальному законі.

Загалом можна нарахувати щонайменше 13 спеціальних законів, які, регулюють подання позовів *actio popularis* або ж в схожих режимах, серед яких цивільний процес, адміністративне судочинство, конкуренція, цінні папери, договори, захист прав споживачів, захист навколишнього середовища, захист тварин, недобросовісна комерційна

---

<sup>38</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210768>

практика, культурна спадщина, гендерна рівність, спільна земля та ресурси громади, расові злочини<sup>39</sup>

Отже, Португалія є прикладом країни ЄС, де законодавець пішов по шляху максимально сприятливого для позивачів (в тому числі громадського сектору) дозволив *actio popularis* у багатьох сферах.

Для нас досвід Португалії є цікавим, оскільки він показує, що широкий доступ до суду та наявність *actio popularis* є цілком робочим і реальним варіантом для правової системи, який не призводить, ані до надмірного перевантаження судової системи, ані до надмірних зловживань.

Не дивлячись на те, що відповідна конституційна норма діє з 1997 року, а закон про *actio popularis* було прийнято у 1998 році, в науковій літературі відмічається відсутність великої кількості справ, де дійсно мова б йшла виключно про суспільний інтерес, а інститут скоріш вважається перспективним ніж усталеним та повністю сформованим судовою практикою<sup>40</sup>

В Україні ж навпаки наразі відчувається, багато ініціативи з питань подання позовів, що прямо або побічно стосуються захисту суспільного інтересу, проте як раз відсутність чіткої законодавчої бази, яке регламентувала б таке право є головною перешкодою.

Функціонування цього інституту в Португалії на наше переконання є підтвердженням того, що *actio popularis* сам по собі не є загрозою для швидкого функціонування судової системи і не здатен «перевантажити» суди.

## **2.2. Конституція Португалії та Закон про *actio popularis***

Можливість подання позовів *Actio popularis* прямо визначено Конституцією Португалії<sup>41</sup>:

«Стаття 52. Право на петицію та право на звернення з *actio popularis*

1. Кожен громадянин має право індивідуально або спільно з іншими подавати петиції, представлення, вимоги чи скарги на захист своїх прав, цієї Конституції, законів або загального інтересу до органів, що здійснюють суверенну владу, органів самоврядування автономних регіонів або будь-якого органу влади, а також право бути поінформованим про результат їх розгляду протягом розумного строку.
2. Закон встановлює умови, за яких спільні петиції до Асамблеї Республіки та Законодавчих Асамблей автономних регіонів розглядаються на пленарному засіданні.
3. Кожному надається право *actio popularis*, що включає право звертатися за відповідною компенсацією для потерпілої сторони або сторін, у таких випадках та на таких умовах, які може визначити закон, особисто або через асоціації, що мають на меті захищати відповідні інтереси. Це право здійснюється, зокрема, для того, щоб:
  - а. Сприяти запобіганню, припиненню або судовому переслідуванню правопорушень проти громадського здоров'я, прав споживачів, якості життя або збереження навколишнього середовища та культурної спадщини;

<sup>39</sup> <https://www.revistadedireitocomercial.com/acoes-populares-civeis-em-portugal>

<sup>40</sup> <https://www.revistadedireitocomercial.com/acoes-populares-civeis-em-portugal>

<sup>41</sup> [https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal\\_2005.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf)



б. Захищати майно держави, автономних регіонів та місцевих органів влади.»

На виконання вказаного положення Конституції у 1995 році було прийнято Закон № 83/95<sup>42</sup>. Далі хотілося б навести текст цього закону із коротким коментарем до деяких статей цього Закону, з особливою увагою на ті положення, імплементація яких може бути вдалим прикладом для України:

**«Стаття 1.** Сфера дії цього закону

1 - Цим Законом визначено випадки та умови, за яких поширюється право на процесуальну участь населення в адміністративних процедурах та право на груповий позов для запобігання, припинення або судового переслідування правопорушень, передбачених частиною третьою статті 52 Конституції.

2 - Без шкоди для попередніх положень, інтересами, які охороняються цим законом, є здоров'я населення, навколишнє середовище, якість життя, захист споживаних товарів і послуг, культурна спадщина та суспільне надбання.»

*Як ми бачимо – на розвиток вищевказаного положення Конституції, закон надає можливості кожному подавати позови actio popularis. При цьому коло питань яке окреслено є неповним, хоча аналіз рішень судів Португалії попередньо свідчить про те, що суди приділяють значну увагу другій частині цієї статті та наведеному у ній переліку питань, які тим не менш тлумачаться достатньо широко.*

**«Стаття 2.** Кому належить право на процесуальну участь населення та подання спільного позову

1 - Усі громадяни, які користуються своїми громадянськими та політичними правами, а також об'єднання та фонди, що захищають інтереси, передбачені попередньою статтею, є носіями права на процесуальну участь та права на подання спільного позову, незалежно від того, чи мають вони прямий інтерес у цьому.

2 - Органи місцевого самоврядування, які знаходяться у відповідній юрисдикції, а також є носіями прав, зазначених у попередньому пункті.»

*Формально закон не потребує від громадянина наявності прямого інтересу у справі. Зазначене відрізняється від положень Кодексу адміністративного судочинства України, який вимагає доведення від позивача факту порушення саме його прав рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.*

**«Стаття 3.** Активна легітимність об'єднань і фондів

Вимоги до активної легітимності об'єднань і фондів наступні:

а) правосуб'єктність;

б) вони чітко включають у свої повноваження або статутні цілі захист інтересів, на які впливатиме здійснення відповідної діяльності;

с) не займатися будь-яким видом професійної діяльності в конкуренції з компаніями або самозайнятими професіоналами.»

---

<sup>42</sup> <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1995-34534075>

*Ця стаття слугує своєрідним запобіжником проти зловживань з боку громадських і інших організацій використання actio popularis.*

*Пункти b) і c) тут виглядають дуже цікаво, особливо з урахуванням того, що напрацьовуючи відповідні зміни до законодавства України ми плануємо врахувати можливі ризики зловживань правом на actio popularis з боку громадськості. Проте, вказані вимоги вочевидь доведеться робити більш суворими з урахуванням українських реалій.*

## **«Глава II. Право на процесуальну участь**

**Стаття 4.** **Обов'язок попереднього розгляду при розробці планів або при розміщенні та здійсненні громадських робіт та інвестицій**

1 - Ухвалення планів діяльності у галузі державного управління, містобудівних планів, генеральних планів та планування землеустрою, а також рішення про розміщення та виконання громадських робіт чи державних інвестицій з відповідним впливом на навколишнє середовище або на економічні та господарські умови, соціальні умови та життя в населення чи груп населення цілому на певній території, що належить державі, мають спочатку бути попередньо розглянуті за участю зацікавлених громадян та суб'єктів, що захищають інтереси, до сфери інтереси яких належать ці плани чи рішення.

2 – У рамках цього Закону ідентичною до планів вважається підготовка Адміністрацією узгоджених заходів, які мають здійснюватися з метою отримання результатів із відповідним впливом.

3 - Громадські роботи або громадські інвестиції, що мають відповідний вплив для цілей цієї статті, вважаються такими, якщо вони призводять до витрат понад один мільйон ескудо або ті, що мають меншу вартість, але значно впливають на умови життя населення певної території, незалежно від того, чи здійснюються вони безпосередньо державними органами, чи концесіонерами.»

*Видається дуже цікавим, що в законі дуже тісно пов'язані питання участі в ухваленні рішень суб'єктів владних повноважень і власне подання позову actio popularis. Португальський закон не вимагає обов'язкової попередньої участі у цих процедурах для можливості оскарження їх результатів і подання позовів actio popularis. Проте для України ми розглядаємо таку обов'язкову участь як умову подання позову actio popularis. Це може бути дійсно ефективним запобіжником проти зловживань. Особа, яка зацікавлена в результаті має проявити цікавість і до процедури (взяти участь у слуханнях, подати заперечення тощо).*

**«Стаття 5.** **Публічне оголошення про початок процедури складання планів чи ухвалення рішень щодо виконання робіт, чи розміщення інвестицій**

1 - Стосовно попереднього розгляду за участю зацікавлених сторін у визначених місцях, якщо такі є, буде зроблено відповідні оголошення, які будуть опубліковані в двох щоденних газетах великого тиражу, а також в обласній газеті, якщо така є.

2 - Публічні повідомлення та оголошення мають визначати основні характеристики плану, роботи чи інвестицій та їх ймовірні наслідки та вказуватимуть дату, з коли відбудеться попередній розгляд за участю зацікавлених сторін.

3 - Між датою оголошення та попереднім розглядом має пройти не менше 20 днів, за винятком належним чином обґрунтованих невідкладних випадків.»

*В Україні діє Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який також містить вимоги до процедури прийняття і опублікування регуляторних актів. Проте використання цього Закону для ефективного оскарження є значно ускладненим:*

- *Суди часто не відносять до регуляторних актів, закони, які очевидно є такими;*
- *Процедурні порушення під час прийняття акту не завжди визнаються такими, що є достатніми для скасування цього акту;*
- *У випадку дотримання цієї процедури, але прийняття незаконного з точки зору матеріального права акту, позивач-громадська організація ризикує зіткнутися з тим, що суд не визнає порушення її прав.*

**«Стаття 6.** Ознайомлення з документами та іншими актами, необхідними для здійснення процедури

1 - Протягом періоду, зазначеного в пункті 3 попередньої статті, дослідження та інші підготовчі елементи планів або проєктів робіт повинні бути доступні для ознайомлення зацікавленим сторонам.

2 - Підготовчі елементи, згадані в попередньому пункті, повинні містити вказівки на можливі наслідки, які може мати ухвалення планів або рішень для товарів, навколишнього середовища та умов життя людей на територіях, які охоплюються.

3 - Під час ознайомчого періоду також можна запитати роз'яснення щодо наданих елементів усно чи письмово.»

*Можливість ознайомитися з усіма матеріалами, які стосуються оскаржуваного рішення є цікавим доповненням до процедури її прийняття. В теорії таке ознайомлення мало б зменшити кількість майбутніх судових процедур, оскільки особа має можливість подати більш ґрунтовні заперечення, пропозиції і т.д., або ж оцінити перспективи майбутнього судового позову.*

*В Україні часто складається ситуація, коли позивач оскаржуючи рішення органів влади та місцевого самоврядування діє певною мірою наосліп. Вже після відкриття провадження у справі позивач просить суд витребувати відповідні докази.*

**«Стаття 7.** Запит про проведення попереднього розгляду або подання письмових зауважень

1 - Протягом п'яти днів після закінчення ознайомчого періоду зацікавлені сторони повинні повідомити відповідний орган про свій намір бути заслуханим усно або подати письмові зауваження.

2 - У разі, якщо вони бажають бути заслуханими, зацікавлені сторони повинні вказати теми, щодо яких вони мають намір провести попередній розгляд, та загальний зміст питань, які будуть розглядатися.

#### **Стаття 8.** Заслуховування зацікавлених сторін

1 - Зацікавлені сторони будуть заслухані на відкритих слуханнях.

2 - Орган, відповідальний за проведення розгляду, надасть роз'яснення, які він вважає корисними під час розгляду, без шкоди для положень наступних статей

3 - Оформляється протокол засідань за підписом уповноваженого органу, що проводить розгляд.

#### **Стаття 9.** Обов'язок розгляду та відповіді

1. Уповноважений орган, або посередник органу, що розглядає проект, якщо він не є компетентним для прийняття рішення, відповідатиме на зроблені коментарі та обґрунтовує прийняті варіанти

2. Відповідь буде надіслано в письмовій формі зацікавленим сторонам, без шкоди для положень наступної статті.

#### **Стаття 10.** Колективний процес

1 - Якщо уповноважений орган повинен провести понад 20 слухань, він може визначити, що зацікавлені сторони обрали представників на слуханнях, які будуть проведені, і які будуть призначені протягом п'яти днів після закінчення періоду, зазначеного в п. 1 статті 7.

2 - У разі відсутності представництва зацікавлених осіб уповноважений орган може обрати з-поміж зацікавлених осіб представників самостійно, щоб не перевищувати 20 слухань.

3 - Письмові зауваження або інші подібні запити будуть згруповані таким чином, щоб слухання обмежувалося участю першої зацікавленої сторони, яка подала запит на проведення попереднього розгляду, або першою приєдналася до зроблених зауважень. 4 - У разі прийняття форми слухання через представників або якщо кількість письмових зауважень перевищує 20, інструктивний орган може вирішити опублікувати відповіді зацікавленим сторонам у двох щоденних газетах та в обласній газеті, якщо така наявна.

#### **Стаття 11.** Застосування Адміністративного процесуального кодексу

До процедур та актів, передбачених попередньою статтею, застосовуються відповідні положення Адміністративного процесуального кодексу.

### **Глава III.** Реалізація права процесуальної участі населення

#### **Стаття 12.** Груповий адміністративний позов та груповий цивільний позов

1 - Адміністративний груповий позов може здійснюватися в будь-якій із форм процесу, передбачених Процесуальним кодексом в адміністративних судах.

2 – Груповий цивільний позов може мати будь-яку з форм, передбачених Цивільним процесуальним кодексом.»

*Actio popularis* охоплює в Португалії все некримінальне судочинство, включно із багатьма категоріями спорів проти приватних осіб (наприклад, у сфері захисту прав споживачів).

Такий підхід може бути сприйнятий як занадто широкий для України. На наше переконання саме в адміністративному судочинстві проблема відмови у задоволенні позовів, виходячи з того, що права позивача не порушені, постає особливо гостро.

Щодо групового характеру позовів *actio popularis* у Португалії, то доцільність додання такого інституту ще потребує вивчення.

Законопроект про запровадження групових позовів в Україні вже колись реєструвався у Парламенті. Проект дозволяв групі позови виключно в цивільному праві і не містив можливості подання позовів *actio popularis*. Врешті реєстр його було відкликано і він так і не був розглянутий.

#### **«Стаття 13. Особливий режим відхилення первинного клопотання**

Клопотання має бути відхилено, якщо суддя вважає, що клопотання не є достатньо обґрунтованим, після розгляду з прокуратури та попереднього розслідування, яке суддя вважає необхідним або якого вимагає позивач чи прокуратура.

#### **Стаття 14. Особливий процесуальний режим представництва**

У судовому розгляді позовів позивач за власною ініціативою може відмовитись від участі у процесі, призначивши представника з-поміж інших власників відповідних спільних прав чи інтересів, які не скористалися правом на самовиключення, передбаченим у наступній статті цього закону.

#### **Стаття 15. Право виключення носіїв відповідних прав**

1 - Після подання спільного позову, носії права, які є учасниками спору в цій справі, але не втручаються в неї, будуть вказані, протягом встановленого суддею строку як такі, що мають право втручатися в процес як основні носії права, на будь-якій стадії, на якій перебуває розгляд позову, і заявити в матеріалах справи, чи погоджуються вони бути представлені як позивачі чи, навпаки, заявляють самовідвід, як зазначено у пункті 4.

2 – Список носіїв права буде опубліковано через будь-які засоби масової інформації або публічне повідомлення, залежно від того, чи йдеться про загальні, чи географічні інтереси, без обов'язку ідентифікації всіх осіб, які можуть називатися носіями вищезгаданих прав, у цьому випадку серед учасників провадження може бути опубліковано ім'я лише першого позивача, при цьому також зазначається сутність та причини позову.

3 – Коли неможливо ідентифікувати відповідних носіїв права, робиться посилання на всіх членів відповідної спільноти, визначеної певними обставинами, географічним регіоном тощо. 4 – Представництво, зазначене у пункті 1, може бути відхилене особою, якій доручається представництво, до того, як будуть зібрані всі докази, шляхом надання відповідної заяви, прикріпленого до матеріалів справи.

#### **Стаття 16. Окружний прокурор**

1 - У контексті подання спільного позову прокуратура має право на активну легітимність та повноваження представництва та процесуального втручання, надані їй законом, мати

можливість замінити позивача у разі виходу зі спору, а також у разі вчинення з його сторони дій, що завдають шкоди відповідним інтересам.»

*Цікаве положення, яке не дозволяє якійсь одній особі вирішити долю позову і врешті решит дозволить захистити суспільний інтерес. Втім, в умовах України доцільність залишається під питанням, оскільки виходячи як з положень Конституції України, так і з останніх реформ спостерігається чітка тенденція до зменшення участі прокурора у некримінальних судових провадженнях.*

#### **«Стаття 17.** Збір доказів суддею

У спільному позові і в контексті фундаментальних питань, визначених сторонами, суддя несе відповідальність за ініціативу зі збору доказів, не пов'язану з ініціативою сторін.»

*Кодекс адміністративного судочинства України встановлює «принцип офіційного з'ясування обставин», який дозволяє суду витребування доказів з власної ініціативи.*

#### **«Стаття 18.** Спеціальний режим подання позову

Навіть якщо певний позов не є позовом скасовуючого характеру, загалом суддя може задовольнити його в порядку задоволення загального позову, щоб уникнути непоправної шкоди або збитків, які важко компенсувати.

#### **Стаття 19.** Остаточні судові рішення

1 - За винятком випадків, коли суддя визнає позов необґрунтованим через недостатню кількість доказів або коли суддя повинен прийняти рішення іншим чином на підставі специфічних для конкретної справи причин, наслідки остаточних та неоспорюваних судових рішень, винесених у рамках провадження, метою якого є захист однорідних індивідуальних інтересів, поширюються на власників прав чи інтересів, які не скористалися правом самовідводу від представництва відповідно до статті 16.

2 - Остаточні рішення публікуються за рахунок сторони, яка програла, та яка несе відповідальність за відмову виконувати це рішення, у двох державних вісниках, або виданнях, визначених на розсуд судді, який також вирішує, чи будуть публікуватися загальні відомості про прийняте рішення або воно буде опубліковане у розгорнутому вигляді.

#### **Стаття 20.** Особливі положення стосовно підготовки до подання позову та витрат

1 - Для здійснення права на подання спільного позову підготовка не потрібна. 2 – Позивач звільняється від оплати витрат у разі часткового задоволення позову. 3 - У разі програшу позивача, позивач буде повинен виплатити компенсацію у розмірі половини витрат, які зазвичай підлягають сплаті, враховуючи його економічне становище та формальну чи матеріальну причину програшу у справі. 4 – Судовий процес регулюється загальним законом. 5 - Відповідальність за сплату витрат у випадку спільного позову, є також рівною для всіх позивачів, що брали участь у справі.

#### **Стаття 21.** Судовий збір

Суддя по справі визначає суму судових зборів, беручи до уваги складність та вартість справи.

## **Глава IV. Цивільна та кримінальна відповідальність**

### **Стаття 22. Суб'єктивна цивільна відповідальність**

1 - Відповідальність за навмисне або необережне порушення інтересів, передбачених статтею 1, тягне за собою обов'язок відшкодувати потерпілим або потерпілим завдані збитки. 2 - Компенсація за порушення інтересів власників, не визначених окремо, фіксується у загальному порядку. 3 - Власники визначених інтересів мають право на відповідну компенсацію за загальними умовами цивільно-правової відповідальності. 4 - Право на компенсацію втрачає чинність протягом трьох років з дати набрання законної сили рішенням суду, яким воно визнано. 5 - Суми, що відповідають призначені до сплати, будуть передані до Міністерства юстиції, яке зарахує їх на спеціальний рахунок та передасть на оплату судового збору, згідно зі статтею 21.

### **Стаття 23. Об'єктивна цивільна відповідальність**

Також існує обов'язок відшкодувати збитки незалежно від ступеня вини, коли дії чи бездіяльність сторони призвели до порушення прав чи інтересів, захищених відповідно до умов цього закону, у межах чи внаслідок об'єктивно небезпечної діяльності.

### **Стаття 24. Страхування відповідальності**

Щоразу, коли здійснення діяльності пов'язане з ненормальним ризиком для інтересів, захищених цим законом, відповідний страховий агент повинен буде сплатити відповідну цивільно-правову відповідальність як умову для початку або продовження цієї діяльності в умовах, які підлягають врегулюванню.

### **Стаття 25. Особливий режим розгляду справ з приводу злочинних дій, вчинених громадянами та групою осіб**

Власникам права на спільний позов надано право доповідати, скаржитися або повідомляти до прокуратури про порушення інтересів, передбачених статтею 1, що мають кримінальний характер, а також право виступати в якості помічників у справі в умовах, передбачених статтями 68, 69 та 70 кримінально-процесуального кодексу.

## **Глава V. Прикінцеві та перехідні положення**

### **Стаття 26. Обов'язок співпраці державних установ**

1 - Обов'язок представників центральної, обласної та місцевої адміністрації, а також закладів, компаній та інших державних установ – співпрацювати з судом та сторонами, які беруть участь у процесі розглядання спільних позовів. 2 - Сторони, які беруть участь у процесі розглядання спільних позовів, можуть, зокрема, вимагати від компетентних органів своєчасне надання довідок та інформації, які вони вважають необхідними для ухвалення або відхилення запиту. 3 - Відмова, затримка або упущення істотних даних та інформації, за винятком випадків, коли це виправдано причинами державної або судової таємниці, притягають відповідну сторону до цивільної та дисциплінарної відповідальності..

### **Стаття 27. Виняток для особливого випадку**

Випадки спільних позовів, на які не поширюються положення цього Закону, регулюються відповідними правилами, які до них застосовуються.

## Стаття 28. Набрання чинності

Цей Закон набирає чинності на 60-й день з дня його опублікування.»

### 2.2. Загальний стан правосуддя у цій сфері

Окрім Конституції та вищевказаного спеціального закону можливість подання позовів *actio popularis* передбачена і іншими законодавчими актами Португалії. Оскільки не існує жодних обмежень, здається очевидним, що право піднімати питання щодо невдач або недостатньої участі громадськості або навпаки надмірної участі громадськості було б особливо доречним. Аналогічно, в Португалії, стаття Рамкового закону про навколишнє середовище надає всім громадянам право подавати позови. У Законі України «Про сприяння адміністративному судочинству»<sup>43</sup> № 3 від 2000 року у розділі 6 зазначено, що будь-яка особа може порушити справу в суді або трибуналі для судового розгляду адміністративного позову.

Також варто зазначити, що не дивлячись на достатньо широкі сфери для застосування *actio popularis*, визначені Конституцією та законом, судова практика надає цим поняттям ще більш широке тлумачення.

Так, зокрема, поняття «довкілля», яке можна включати із застосуванням *actio popularis* має більш широке значення, і також охоплює й інші галузі права, такі як містобудування, просторове планування, міська архітектура, суспільне надбання, природна спадщина, будівельна спадщина або збереження ландшафту<sup>44</sup>.

Відмічається, що система *actio popularis* для захисту дифузних інтересів є необхідною в сучасному та егалітарному правовому порядку для реального забезпечення екологічних прав, а не просто їх проголошення. Правова система повинна адаптуватися для належного захисту прав забезпечуючи їх ефективне здійснення усім суспільством. Головним досягненням цієї правової конструкції було подолання індивідуалістичної парадигми судочинства та заміна її соціальною моделлю, заснованою на концепції дифузних інтересів, які є відмінним від приватних чи колективних. Така еволюція видається особливо придатною для захисту навколишнього середовища, враховуючи, що концепція дифузних інтересів характеризується об'єктом захисту, а не сторонами в суді. Нарешті, юридичне визнання дифузних інтересів та *actio popularis* тісно пов'язане з проблемами, які виникають у зв'язку з соціальним запитом на «нові форми демократії»<sup>45</sup>

Варто відзначити, що механізм *actio popularis*, не є таким, що застосовується занадто часто. Згідно зі статистичними звітами щодо колективних позовів у судах першої інстанції, з 2007 по 2020 рік було завершено розгляд 234 справ, і лише у 2020 році було вирішено 14 цивільних подібних справ. Середня кількість справ, що розглядаються в цивільних судах першої інстанції в Португалії, становить 17 справ на рік<sup>46</sup>

<sup>43</sup> <https://accessinitiative.org/resources/best-practices-access-justice>

<sup>44</sup> <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e3b116bb182edc7080257f50003fb733>

<sup>45</sup> [https://www.researchgate.net/publication/346495394\\_Taking\\_access\\_to\\_justice\\_seriously\\_diffuse\\_interests\\_and\\_actio\\_popularis\\_Why\\_not](https://www.researchgate.net/publication/346495394_Taking_access_to_justice_seriously_diffuse_interests_and_actio_popularis_Why_not)

<sup>46</sup> <https://thelawreviews.co.uk/title/the-class-actions-law-review/portugal>



Так, до прикладу в окремих категоріях справи цей показник є ще більш низьким, наприклад, у справах щодо позовів *actio popularis* у сфері антиконкурентного законодавства, які містять елементи *actio popularis*. За період з грудня 1983 по травень 2012 року (28,5 років) було розглянуто лише 37 справ, що складає в середньому 1,3 справи на рік<sup>47</sup>.

Однією з найбільш відомих справ щодо *actio popularis* є справа «DECO v Portugal Telecom», яка закінчилася мировою угодою, що надавала споживачам безплатні національні дзвінки на фіксованій мережі 14 тижнів поспіль, після того, як Верховний Суд, здавалося, виключив можливість глобальної компенсації, за винятком випадків захисту дифузних інтересів. За однією з оцінок, це врегулювання передбачало потенційну загальну компенсацію в розмірі 120 млн євро (тобто, 60 євро на одного клієнта).

З урахуванням вищевикладеного нашу особливу увагу привертала справи адміністративного судочинства та те, як правова система, яка надає такі надзвичайно великі можливості для подання судових позовів *actio popularis* бореться з можливими зловживаннями.

Яскравим прикладом тут слугує справа, яку нещодавно розглянув Вищий адміністративний суд<sup>48</sup>.

В цій справі Позивач був асоціацією, метою діяльності якої, крім іншого, є просування та захист інтересів фізичних та юридичних осіб, комерційна діяльність яких належить до сфери громадського харчування та подібних послуг.

У зв'язку з COVID-19, було вжито низку заходів, які, крім того, перешкоджали нормальному функціонуванню ресторанів.

Однак це не зачепило ресторану, розташованого у Новій будівлі Асамблеї Республіки, який належить цьому суб'єкту і управління яким було надано компанії В на підставі відповідного договору. Це призвело до звернення з судовою заборонаю, яку і розглядав суд.

У зв'язку з нещодавнім збільшенням кількості випадків захворювання та смертей, спричинених COVID-19, ще 14 січня було прийнято норму, що «заклади громадського харчування та аналогічні заклади, незалежно від сфери, в якій вони продають або надають послуги, функціонують виключно для цілей діяльності з підготовки до споживання поза закладом шляхом доставки додому, безпосередньо або через посередника, а також для надання страв або упакованих продуктів біля дверей закладу або біля хвіртки (на виніс).

Однак, щодо всіх ресторанів або подібних закладів, їх діяльність дозволена лише на основі доставки додому або на виніс - і це вже має місце ще до посилення цих заходів протягом тижня з 18 по 25 січня 2021 року. Ресторан, який належить відповідачу та яким він керував, продовжував працювати у повному обсязі, як ніби нічого незвичайного не відбувається, по вівторках, середах та четвергах до 23:00. Слід зазначити, що в цьому ресторані продовжували подавати страви, призначені для споживання в самому ресторані, і народні депутати робили те ж саме - споживали страви в ресторані.

<sup>47</sup> [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3077422](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3077422)

<sup>48</sup> <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b7bc827aa26ddc97802586a80043d4c2>

Скаржник зазначав наступне:

У той час, коли сектор зазнає такого серйозного удару, не можна допускати жодних винятків такого характеру. Скаржник зазначав, що народні депутати не повинні забувати, що на них також лежить громадянський обов'язок (навіть подвоєний) боротися з пандемією. Отже, фактично немає підстав для повноцінної роботи ресторану Асамблеї Республіки, в той час, як інші ресторани в країні не працюють. Тобто, доки цей ресторан продовжує працювати у звичайному режимі, як це відбувається дотепер, він є осередком поширення COVID-19 - оскільки заходи, які вважаються необхідними для збереження здоров'я населення, не вживаються.

Таким чином, саме здоров'я населення перебуває під загрозою, якщо цей заклад продовжуватиме функціонувати в нинішньому вигляді, і тому для блага всіх громадян необхідно терміново застосувати до цього ресторану заходи, передбачені вищезазначеним Декретом-законом 3-А/2020.

Нарешті, важливо також зазначити, що нерівність у ставленні, яка підтверджується у цій справі, не залишається непоміченою португальцями, які бачать ще одну ситуацію, в якій політичний клас, вочевидь, має преференційний режим стосовно інших громадян.

З огляду на вищевикладене, необхідно негайно прийняти рішення про закриття ресторану, розташованого в новій будівлі Асамблеї Республіки, з тим, щоб він працював так само, як і всі інші ресторани в країні, тобто з дотриманням положень декрету-закону 3-А/2020 від 14 січня в його чинній редакції (зокрема, пунктів 1 і 2 статті 21).

Ця запобіжна процедура передує звичайній адміністративній процедурі оскарження акта - надання незаконного винятку, про який йде мова.

У світлі вищевикладеного, дана процедура загальної судової заборони повинна вважатися повністю обґрунтованою, доведеною, і, отже, має бути винесено рішення про закриття ресторану, розташованого в новій будівлі Асамблеї Республіки, що діє відповідно до правових положень, викладених в Декреті-законі 3-А/2021 від 14 січня, зі змінами та доповненнями.

Не дивлячись на таку, на перший погляд, сильну аргументацію позивача, суд не погодився з наявністю у позивача права на подання позову *actio popularis* обґрунтовуючи це наступним:

*Actio popularis* служить для захисту дифузних або колективних інтересів у суді - закон стверджує, як ми бачили, що тільки юридичні особи, які мають правосуб'єктність і «включають до своїх повноважень або статутних цілей захист інтересів, про які йдеться в даному виді позову» - стаття 3 а) і б) Закону 83/95 від 31.08 - мають правосуб'єктність.

У справі, що розглядається, позивач не стверджує і не демонструє, що це припущення було перевірено; воно також не впливає з установчого договору; навпаки, з цього договору впливає, що позивач був створений як приватна неприбуткова асоціація, в контексті вільної економічної ініціативи, з основною метою захисту та сприяння підприємницькій діяльності в секторі громадського харчування та подібної діяльності в межах своїх асоційованих членів та третіх осіб.

Іншими словами, ми маємо справу з об'єднанням, яке має своїм предметом або метою діяльності – захист групових інтересів комерційного або економічного характеру, що, природно, не підпадає під захист дифузних або колективних інтересів, які становлять і характеризують народні дії, відповідно до умов, визначених у вищезгаданих нормах Закону № 83/95 від 31.08.

Намір заявника щодо ініціювання цієї судової заборони не входить до ядра інтересів, які легітимізують використання народних акцій, а також не свідчить про те, що він підпадає під дію положень статті 3 б) Закону № 83/95.

Фактично, закон виключає з кола юридичних осіб, які мають право подавати народні позови, тих, які здійснюють «будь-який вид професійної діяльності, що конкурує з компаніями або ліберальними професіоналами» - п. с) ст. 3 Закону 83/95 від 31 серпня. Це зрозуміло для того, щоб уникнути того, що під прикриттям захисту колективних інтересів, виключною метою є захист конкретних інтересів, конкуруючи з іншими настільки ж конкретними інтересами, користуючись перевагами, які приносить народний позов, зокрема, щодо витрат - ст. 20 Закону 83/95.

У зв'язку з цим, судом фактично було закрито провадження у справі.

Іншим прикладом може слугувати одна з природоохоронних справ, яка дійшла до Вищого адміністративного суду:<sup>49</sup>

Асоціація А..... подала до суду міста Луле позов проти Polis Litoral - Sociedade para a Requalificação e Valorização da Ria Formosa S.A., в рамках запобіжного заходу, адміністративного позову про визнання недійсними або скасування рішень, прийнятих Радою директорів Відповідача від 9 квітня 2015 року, щодо виселення, адміністративного володіння та знесення існуючих будівель в Ілья-де-Фару-Насенте.

Він звернувся з проханням вжити наступних заходів:

а) - указ про призупинення дії акту, здійсненого Відповідачем, закріпленого в рішеннях, якими він визначив адміністративне володіння та знесення існуючих будівель на Бар'єрних островах Ріа-Формоза, зокрема, а тепер і ангарного ядра, оскільки такий акт суперечить та порушує статті 11 та 20 Декрету-закону № 140/99 від 24 квітня (повторно опублікованого Декретом-законом № 49/2005 від 24 лютого) та статті. 7° і 8° Регламенту POPNRF (затвердженого Постановою Ради Міністрів № 78/2009 від 2 вересня), оскільки не існує серйозного плану захисту хамелеонів звичайних та їхніх оселищ або обов'язкової виняткової ліцензії на ці знесення, а також тому, що в попередніх знесеннях вже відбулося знищення цього виду, і виконання передбачених знесенень на цих Бар'єрних островах, якщо вони відбудуться, неминуче призведе до повного знищення цього виду, що суворо охороняється, і знищення його природного середовища існування, якщо це не буде усвідомлено,

б) - Прийняти рішення та видати наказ про виклик Відповідача, оскільки він не має плану охорони та захисту хамелеонів та їхнього середовища існування на Бар'єрних островах Ріа-Формоза, а також спеціальної виняткової ліцензії, передбаченої статтею. Відповідач, не маючи плану охорони та захисту хамелеонів та їхнього середовища існування на

<sup>49</sup> <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ceeb8a45a8186d2980257f9d003d80c0>

Бар'єрних островах Ріа-Формоза, а також спеціальної виняткової ліцензії, передбаченої статтею 20 Декрету-закону № 140/99 від 24 квітня, зобов'язаний утримуватися, самостійно або силами концесіонера, від проведення будь-яких робіт, а саме знесення існуючих там будівель, оскільки таке знесення, без зазначених ліцензій та плану, грубо порушує норми адміністративного права, що стосуються захисту навколишнього середовища та якості життя, які містяться в зазначеному Декреті-законі та Положенні про ОЗПНРФ, виконання запланованого знесення робить незворотною та непоправною екологічну шкоду від винищення та знищення хамелеонів та місць їх проживання, як рідкісного виду, що охороняється національними та міжнародними нормативно-правовими актами, у зв'язку з чим існує серйозне, реальне та обґрунтоване побоювання виникнення ситуації доконаного факту із завданням непоправної шкоди суспільним інтересам та екологічним цінностям, що є несумісним із затягуванням основного провадження, в рамках якого має бути забезпечено виконання відповідного позову, який з великою долею вірогідності може бути визнано обґрунтованим; навіть у цьому випадку, якщо буде прийнята інша думка щодо адекватності або достатності двох запитуваних вище запобіжних заходів,

с) Відповідно до положень ч. 3 ст. 120 Угоди про партнерство та співробітництво має бути прийняте рішення про вжиття іншого та/або інших заходів, які виявляться більш доцільними для запобігання та уникнення серйозної та неминучої шкоди навколишньому природному середовищу.

Суд міста Луле задовольнив клопотання, пізніше задовольнивши судову заборону.

У цій справі рішенням, винесеним в апеляційному порядку, відповідача було звільнено від участі у справі з підстав активної нелегітимності. Отже, суд апеляційної інстанції не вдавався до оцінки матеріальних вимог щодо забезпечення позову, а саме зважування конфліктуючих публічних інтересів, на яких наголошує заявник. З цією метою оскаржуване рішення почалося з того, що воно доповнило доведені факти, і полягає в тому, що мета діяльності заявника згідно зі статутом включає сприяння соціальним, культурним та іншим ініціативам, які сприяють більшій солідарності та добробуту мешканців, але не включає охорону навколишнього середовища або захист навколишнього середовища. У рішенні застосовано розуміння того, що активна легітимність для подання позову *actio popularis*, а отже, і для вимагання відповідних судових заборон, стосується інтересів, захист яких прямо включено до сфери його статутної діяльності, відповідно до принципу спеціалізації.

Тобто Вищим адміністративним судом було констатовано, що для звернення з *actio popularis* громадська організація має дійсно опікуватися саме тими питаннями (в якості одного з основних) щодо якого вони звернулися до суду.

Отже, як бачимо, португальські суди ефективно присікають використання інституту *actio popularis* всупереч інтересам для яких його створено.

### **3. ІНШІ КРАЇНИ ЄС. ПОЗИТИВНІ ПРИКЛАДИ ВАРТІ УВАГИ**

#### **3.1. Загальні засади**

Перш за все, варто зазначити, що в країнах ЄС відсутній який-небудь універсальний підхід до того чи має існувати інститут *actio popularis* в національній правовій системі, в яких випадках він підлягає застосуванню та хто може бути позивачем за такими позовами.

Проте можна відмітити, що більшість країн, виходячи з положень Орхуської конвенції сходяться на тому, що *actio popularis* якоюсь мірою необхідний хоча б у природоохоронних питаннях. Хоча й тут варіативність підходів залишається вкрай високою.

Це пов'язано в тому числі з позицією щодо того, що:

«Хоча сторони Орхуської конвенції не зобов'язані надавати право на подання позову будь-якому члену громадськості (*actio popularis*) або будь-якій НУО, Суд ЄС заявив у Справі C-240/09 LZ I, що положення статті 9(3) Орхуської конвенції не можуть тлумачитися таким чином «...щоб зробити на практиці неможливим або надмірно складним здійсненням прав, наданих законодавством ЄС»<sup>198</sup>. Здається, немає потреби пропонувати конкретний захід, що розширює право на подання позову в Орхуській регуляції для фізичних осіб або суб'єктів, крім тих екологічних НУО, які відповідають вимогам статті 11. Однак, вкрай важливо проаналізувати, чи вимоги щодо типів актів, за якими фізична та юридична особа може оскаржити рішення за поточною системою права ЄС, роблять на практиці надмірно складним здійснення прав, що базуються на екологічному законодавстві.»<sup>50</sup>

Оскільки, в межах цієї бази знань було встановлено, що запровадження *actio popularis* в певних межах та щонайменше в рамках адміністративного судочинства є доцільним, то відповідно далі коротко проаналізовані ті приклади, з яких можна почерпнути цікаві моменти для українського контексту.

Також, варто зазначити, що у практичних порівняльних працях загальноєвропейського характеру постійно наголошується на тому, що участь неурядових організацій у судових процесах має зростати<sup>51</sup>:

«Участь НУО в судових провадженнях, навіть якщо вона полягає лише в моніторингу, опосередковано передає суду повідомлення, що справа, над якою він працює, є важливою. Такі види діяльності, як *actio popularis* або стратегічне судочинство, можуть призвести до відчутних змін у правовій системі. Ось чому важливо запровадити правові інструменти, які не будуть перешкоджати участі НУО у справах, що стосуються захисту суспільних інтересів. Проте важливо пам'ятати, що такий тип діяльності вимагає від НУО спеціальних компетенцій та добре підготовленого персоналу.»

### 3.2. Естонія

В Естонії *actio popularis* де-факто існує у сфері просторового планування:

«Найкращою практикою в Естонії є те, що кожен має право брати участь у всіх провадженнях і може подавати коментарі на будь-якому їх етапі, а органи влади зобов'язані відповідати на всі коментарі протягом 4 тижнів. Також, хоча практика

<sup>50</sup><https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/e8c08bfc-4246-4503-8840-46f857eb2bcc/details?download=true>

<sup>51</sup>[https://ceeliinstitute.org/wp-content/uploads/2016/07/NGOs\\_and\\_the\\_Judiciary\\_-\\_Final\\_Publication.pdf](https://ceeliinstitute.org/wp-content/uploads/2016/07/NGOs_and_the_Judiciary_-_Final_Publication.pdf)

різноманітна, існують хороші приклади знаходження ефективних каналів комунікації, таких як блоги, списки розсилки або групи у Facebook, які використовуються деякими муніципалітетами.

У сфері доступу до правосуддя, в Естонії кожен має право оскаржити остаточні рішення щодо просторового планування в адміністративних судах (це прирівнюється до актіо popularis), і – всупереч критикам, це взагалі не призвело до перевантаження судів (справи щодо просторового планування навіть разом зі справами про будівництво не перевищували 6% від загальної кількості справ в адміністративних судах у 2011 та 2012 роках). Сильна рекомендація з Естонії полягає в тому, щоб приділяти більше уваги витратам на правові засоби захисту. В іншому випадку саме ті, хто найбільше потребує (за рахунок яких може відбуватися найбільше правових зловживань), найбідніші, повністю виключаються з правових засобів захисту, оскільки вони повинні боятися оплачувати всі витрати на процедуру, включаючи витрати зацікавлених третіх осіб (наприклад, десятки тисяч євро, які були сплачені розробниками нерухомості своїм професійним юристам). Хоча суди мають право зменшувати витрати, які зобов'язана оплатити сторона, що програла, і часто це робили, це залежить від розсуду судді і з'ясується лише в кінці процедури. Бідніші сторони також повинні мати доступ до безплатної та якісної правової допомоги, особливо у випадках, коли вони подають позов на захист суспільних інтересів (не лише особистих), що досить часто має місце у питаннях просторового планування.»<sup>52</sup>

Законодавство, яке викладене у вищевказаному дослідженні зазнавало змін і на сьогоднішній момент, відповідна норма щодо актіо popularis виглядає наступним чином:

«Будь-хто, хто вважає, що рішення, яким затверджено національний просторовий план, суперечить суспільним інтересам або порушує його права чи обмежує його свободи, має право оскаржити це рішення в суді протягом 30 днів з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про затвердження плану.»<sup>53</sup>

Отже, у справах щодо просторового планування позивачем може бути будь-хто, хто вважає, що під час такого планування було порушенні суспільні інтереси або ж його особисті. При цьому для такого звернення встановлений строк 30 днів, що фактично є в 6 разів менше ніж загальний строк звернення до адміністративного суду в Україні.

Натомість в Австрії та Чехії позивач має довести безпосереднє порушення своїх прав в такій категорії справ, а у Словаччині суспільний інтерес у таких справах захищається прокуратурою<sup>54</sup>.

### 3.3. Латвія

Відповідно до усталеної судової практики Верховного суду Латвії представники громадськості можуть ініціювати адміністративне або судове провадження для оскарження дій чи бездіяльності окремих осіб або органів державної влади, що

<sup>52</sup> [http://www.justiceandenvironment.org/\\_files/file/2013/Land%20use%20planning%20and%20access.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2013/Land%20use%20planning%20and%20access.pdf)

<sup>53</sup> <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527062016001/consolide>

<sup>54</sup> [http://www.justiceandenvironment.org/\\_files/file/2013/Land%20use%20planning%20and%20access.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2013/Land%20use%20planning%20and%20access.pdf)

суперечать положенням національного законодавства про охорону навколишнього середовища, якщо вони можуть обґрунтовано стверджувати, що передбачувана недбалість або порушення закону може спричинити очевидний ризик для довкілля або екологічну шкоду. Відповідно до висновків Верховного Суду Латвії щодо позову фізичної особи про анулювання дозволу на надання послуг громадського харчування, хоча концепція *actio popularis* не вимагає доведення достатнього інтересу до питання заподіяння шкоди або порушення права, позов повинен містити достатній фактичний опис передбачуваної значної шкоди навколишньому середовищу. Відповідно до позиції Верховного суду Латвії, єдиним критерієм прийнятності заяв, поданих в порядку *actio popularis*, є те, чи є передбачуване порушення екологічного законодавства або шкода, завдана навколишньому середовищу, реальною, значною і серйозною.

На думку Верховного Суду Латвії, відсутність у заяві посилання на вимогу *actio popularis* не перешкоджає суду *ex officio* зробити висновок про те, що позов, який містить посилання на порушення права на участь громадськості та порушення матеріального екологічного права, поданий відповідно до концепції *actio popularis*, а отже, є прийнятним.<sup>55</sup>

### 3.4. Франція

Франція не відноситься до тих, країн де за громадськими організаціями формально визнається право на подання позовів *actio popularis* в екологічних питаннях. Водночас не можна залишити поза увагою, що гнучкий підхід, який застосовують французький законодавець та суди, надає широкі можливості для звернення до суду, які межують з *actio popularis*. До того ж можливість звернення до суду не виключена навіть для іноземних НУО:<sup>56</sup>

«Як загальне зауваження, Франція з 90-х років займає провідну позицію серед європейських країн щодо доступу до правосуддя з питань захисту навколишнього середовища. Франція належить до тих країн, які прийняли «проміжний підхід» у цьому питанні, що означає, що суди не визнають *actio popularis*, але вимагають, щоб був продемонстрований законний інтерес у справі. Однак, французькі суди встановили та гарантували, як теоретично, так і практично, право доступу до правосуддя для екологічних неурядових організацій. Щодо обмежень, вони завжди тлумачились гнучко і ні в якому разі таким чином, що могло б створити перешкоду. Це добре ілюструється тим фактом, що екологічним організаціям з інших країн (зокрема, нідерландським та швейцарським НУО) було дозволено відстоювати свої вимоги у французьких судах.»

Варто зазначити і те, що французьке законодавство містить цікаві критерії, яким має відповідати ГО для звернення до суду, що може бути цікаво і для імплементації в рамках України<sup>57</sup>:

Режим законодавчого схвалення був вперше створений законом від 10 липня 1976 року (ст. 40) і розвинувся у свою нинішню форму законом 1995 року щодо посилення захисту

<sup>55</sup> [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP\\_24/A2.I\\_session/WGP-24\\_AI\\_iii\\_3\\_LV\\_Osleja.pptx](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/wgp/WGP_24/A2.I_session/WGP-24_AI_iii_3_LV_Osleja.pptx)

<sup>56</sup> <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/zypern/17387.pdf>

<sup>57</sup> <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/zypern/17387.pdf>

навколишнього середовища (закон Барньє). Цей закон встановив процедуру адміністративного схвалення екологічних організацій, яка в загальних рисах все ще залишається чинною, хоча в подальшому була модифікована і доповнена, забезпечуючи правову презумпцію права на звернення до суду за певних умов. Надання адміністративного схвалення або його відхилення підлягає перегляду судом. Це допомагає перемістити питання судового захисту до більш «усталеної» сфери адміністративного судочинства, безумовно, більш сприятливої для НУО, тобто, судового перегляду підстав для відхилення схвалення НУО та/або чи було зловживання владою при цьому.

Стаття 5 цього закону передбачала конкретно, що законно створені організації, діяльність яких, згідно з їхніми статутами, пов'язана із захистом навколишнього середовища та іншими подібними цілями, і які функціонують не менше трьох років, можуть вимагати від компетентних органів влади, щоб вони були визнані «схваленими організаціями» (*associations agréées*). За цим статусом вони можуть вимагати компенсації в цивільних або кримінальних судах за шкоду колективним інтересам, які вони захищають, якщо така шкода виникає внаслідок порушення кримінально-правових положень, що захищають природу та навколишнє середовище.

Крім того, згідно зі статтею 7 того ж закону, кожна офіційно схвалена організація користується презумпцією законного інтересу, коли адміністративний акт безпосередньо пов'язаний з її метою та основною діяльністю відповідно до її статуту, і коли такий акт спричиняє шкідливі наслідки для навколишнього середовища або на всій території країни, або на її частині. Залежно від географічного діапазону наданого схвалення, як визначено відповідним актом, організація має право вимагати скасування адміністративного акту або вимагати компенсації за незаконну дію чи бездіяльність компетентних органів влади. Прикладом є рішення F.A.P.E.N. (1999), в якому Державна рада скасувала рішення Апеляційного суду Нанту, оскільки останній постановив, що схвалення організації само по собі не означає, що вона автоматично отримує право на звернення до суду, і що, зрештою, після вивчення її мети, вона не могла оскаржити законність відповідного акту (надання ліцензії на будівництво).

Маючи це на увазі, адміністративне схвалення завжди повинно передувати прийняттю відповідного акту. Вищезазначена презумпція також була поширена на справи з містобудування (постанова 2013-638 від 18 липня 2013 року), де, як загальний принцип, концепція права на звернення до суду тлумачиться строго: «37. Єдиною умовою, яку потрібно дотримуватися, є те, що організація здала свої статuti до окружного органу влади (префектури) до прийняття відповідного акту (статті 600-1-1 та 600-1-2 Містобудівного кодексу)».

У процедурі групових позовів суддя не тлумачить концепцію суспільних прав, а натомість оцінює легітимність звернення асоціацій до суду (*intérêt à agir*). При цьому аналізуються два ключові аспекти: природа інтересів, які захищає асоціація, та географічні межі її діяльності.

Суддя досліджує, чи справді оскаржуване рішення зачіпає ті інтереси, які асоціація має на меті захищати. Важливо зауважити, що в адміністративному судочинстві, коли йдеться про колективні позови, національні суди оперують поняттям «інтерес», а не «право». Для



успішного оскарження адміністративного акту соціальна мета асоціації повинна бути збалансованою – ні занадто широкою, ні надто обмеженою.

Варто підкреслити, що колективний позов можна використовувати лише для захисту тих суспільних прав, які відповідають критеріям, визначеним у статті L77-10-1 Кодексу адміністративного судочинства. Ці критерії охоплюють, зокрема, питання містобудування.

Як приклад можна навести рішення Державної ради від 20 жовтня 2017 року, де було встановлено, що асоціація, статутною метою якої є збереження середовища проживання мешканців певного району, має право оскаржувати дозвіл на будівництво, якщо потенційний будівельний проєкт може негативно вплинути на якість життя.

У правовій практиці Франції виникли важливі судові справи, де асоціації виступили на захист колективних екологічних інтересів:

Справа OXFAM FRANCE. Адміністративний суд Парижа 3 лютого 2021 року ухвалив знакове рішення (справа №190496), офіційно визнавши екологічну шкоду, спричинену кліматичними змінами. Суд встановив відповідальність французької держави за невиконання власних зобов'язань щодо скорочення викидів парникових газів. Це рішення стало прецедентним у контексті кліматичної відповідальності держави.

Справа Асоціації "Друзі Землі Франції" та інших. У справі №428409 Державна рада 12 липня 2017 року, розглянувши позов кількох екологічних організацій, зобов'язала державу розробити та впровадити плани зменшення рівня діоксиду азоту (NO<sub>2</sub>) та дрібнодисперсних частинок (PM<sub>10</sub>) у 13 регіонах Франції для дотримання вимог Європейської директиви про якість повітря.

Через три роки після ухвалення рішення Суд провів перевірку його виконання і встановив, що вжиті державою заходи були недостатніми. Як наслідок, 17 жовтня 2022 року було ухвалено рішення, яким державу зобов'язали діяти більш рішуче під загрозою штрафних санкцій у розмірі 10 мільйонів євро за кожні шість місяців зволікання.

### 3.5. Чорногорія

Чорногорія містить дуже прогресивний антидискримінаційний закон, який, як вже зазначалося вище дуже позитивно був оцінений Венеційською Комісією<sup>58</sup>:

Подання колективного позову для захисту від дискримінації передбачено у статті 30 Закону про заборону дискримінації в Чорногорії. Ця стаття передбачає, що «позов про захист від дискримінації може бути ініційований організаціями громадянського суспільства, що працюють у сфері захисту прав людини. Позов може бути поданий лише з письмової згоди особи або групи осіб, які зазнали дискримінації». Чорногорський Закон про захист від дискримінації є дуже точним щодо форми згоди дискримінованої особи/осіб, щоб організації громадянського суспільства могли подати позов про захист від дискримінації, і чітко зазначає, що згода повинна бути в письмовій формі. З іншого боку, той самий Закон надає статутні повноваження Захиснику прав людини, щоб він/вона міг

---

<sup>58</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/3/1/337191.pdf>

подати позов про захист від дискримінації за посадою, без необхідності отримання згоди від особи/осіб, які зазнали дискримінації.

### 3.6. Бельгія

Підхід *actio popularis* можливий, коли він чітко передбачений конкретним законодавством. Закон від 12 січня 1993 року «Про встановлення права на подання позову для захисту навколишнього середовища» дозволяє екологічним організаціям, які відповідають певним вимогам, подавати позов про припинення дій, які є очевидними порушеннями екологічного законодавства або становлять серйозну загрозу таких порушень, до Голови Суду першої інстанції (Районного суду). Закон уповноважує Голову Суду першої інстанції встановлювати і, за необхідності, наказувати припинення очевидних порушень або серйозних загроз таких порушень, або наказувати заходи для запобігання шкоди навколишньому середовищу. Окрім екологічних організацій, адміністративні та муніципальні органи влади можуть подавати позови про припинення. Крім того, стаття 194 Муніципального декрету дозволяє одному або кільком мешканцям муніципалітету діяти від імені муніципалітету, якщо мер та олдермени не роблять цього. У судовій практиці незабаром було прийнято, що це положення можна комбінувати із Законом від 12 січня 1993 року, так що окремі громадяни можуть самі подати такий позов від імені муніципального органу влади, який не виконує свої обов'язки, займаючи місце муніципалітету, який відмовляється подати такий позов. Ця юриспруденція була підтримана Верховним Судом, коли він визначив зі спільного прочитання двох вищезгаданих Законів, що якщо мер та олдермени не вживають заходів за таких обставин, один або декілька мешканців можуть вжити правових заходів від імені муніципалітету з метою захисту навколишнього середовища. Не потрібно доводити інтерес, оскільки презюмується, що муніципалітет має інтерес. Подібна процедура, передбачена в Законі від 12 січня 1993 року, може бути знайдена в Законі від 30 липня 1981 року про боротьбу з діями, натхненними расизмом або ксенофобією (стаття 18).<sup>59</sup>

## 4. Висновки

Підсумовуючи все вищевикладене, варто відзначити наступне:

- Чинні міжнародні акти та рекомендації Венеційської комісії закликають до розширення доступу до правосуддя, але прямого заклику до масового запровадження *actio popularis* не містять;
- Європейський суд справедливості та Європейський суд з прав людини в своїх рішеннях постійно наголошують на необхідності забезпечення доступу до правосуддя в національних судах. При цьому обидві ці інстанції не надають доступу до *actio popularis*;

---

<sup>59</sup> [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-JURI\\_ET\(2012\)462478](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-JURI_ET(2012)462478)

- В країнах Європейського Союзу існують абсолютно різні підходи до можливості тих чи інших осіб, чи громадських організацій подавати позови актіо popularis до загальних (не конституційних судів).
- Найкращий підхід існує в Португалії, де наявність позову в інтересах суспільства жодним чином не зламала чи не перевантажила судову систему.
- Подання скарг актіо popularis до ЄСПЛ заборонено положеннями самої Конвенції, відповідно до яких заявник має право мати відповідний locus standi для того, щоб постати перед судом, що найчастіше включає до себе наявність статусу жертви, порушення одного з положень Європейської Конвенції;
- Розгляд претензій заявника національними судами і органами влади без зауважень щодо наявності права на позов є додатковим аргументом ЄСПЛ для розгляду скарг по суті і невизнання їх неприйнятними;
- Підхід ЄСПЛ до заяв громадських організацій екологічного спрямування найбільш яскраво проявився у справі «L'erablière A.S.B.L. v. Belgium» і є гнучким та сприятливим для заявників;
- Введення інституту актіо popularis не буде призводити до порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а навпаки буде сприяти більш ефективному судовому захисту суспільних інтересів.