

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУТУ ПОЗОВУ В ІНТЕРЕСАХ СУСПІЛЬСТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПОРТУГАЛІЇ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

FEATURES OF PUBLIC INTEREST LITIGATION IN PORTUGUESE ADMINISTRATIVE JUSTICE: CONCLUSIONS FOR UKRAINE

Сиромятников Е.О., аспірант кафедри міжнародного права

Університет митної справи та фінансів

orcid.org/0009-0002-3350-876X

Дослідження присвячене інституту позову в інтересах суспільства (*actio popularis*) в адміністративному судочинстві Португалії та можливостям використання португальського досвіду для вдосконалення українського процесуального законодавства в умовах подальшої європейської інтеграції. Актуальність теми зумовлена тим, що право Європейського Союзу загалом не містить універсального обов'язку держав запроваджувати інститут позову в інтересах суспільства у свої правові системи, а натомість встановлює лише окремі стандарти участі громадськості та доступу до правосуддя (передусім у сфері захисту довкілля), залишаючи державам-членам значний простір розсуду щодо формування власних підходів у межах правової системи кожної держави-члена.

У статті розкрито нормативні засади, процесуальні механізми та судову практику застосування *actio popularis* у Португалії. Також сформульовано висновки для України з огляду на вже наявні підходи національної судової практики до позовів громадських організацій у суспільно значущих справах. Методологічною основою дослідження є порівняльно-правовий аналіз законодавства й судової практики, а також опрацювання статей португальських науковців.

У роботі проаналізовано еволюцію португальської моделі від історико-правових передумов до конституційного закріплення права на подання позовів *actio popularis*, а також розкрито роль спеціального закону про позови в інтересах суспільства та Кодексу адміністративного судочинства Португалії у забезпеченні практичного та ефективного доступу до суду. Окрему увагу приділено поєднанню процесуальних переваг для позивача (особливого режиму розподілу та стягнення судових витрат, активнішої ролі судді, можливостям забезпечення позову тощо) із запобіжниками проти зловживань (статутні критерії для позивачів-громадських організацій, контроль добросовісності дій позивачів тощо).

Сформульовано висновки для України щодо подальшого вдосконалення процесуального законодавства на основі португальського досвіду, але з урахуванням особливостей національної правової системи та вже сформованих критеріїв Верховного Суду. Наголошено на доцільності напрацювання та законодавчого закріплення прозорих критеріїв щодо надання права на позов та оцінки добросовісності дій позивачів у справах щодо захисту інтересів суспільства.

Ключові слова: адміністративне право, верховенство права, громадський контроль, довкілля, Європейський Союз, судочинство, позов в інтересах суспільства, Португалія, публічне адміністрування, публічний інтерес.

This study focuses on the institution of public interest litigation (*actio popularis*) in Portuguese administrative justice and the potential for using Portuguese experience to improve Ukrainian procedural law in the context of further European integration. The relevance of the topic is based on the fact that European Union law does not in general oblige states to incorporate public interest litigation into their legal systems, but instead establishes only certain standards for public participation and access to justice (primarily in the field of environmental protection), leaving member states a significant margin of discretion in establishing their own approaches within their legal systems.

The article examines the normative foundations, procedural mechanisms and judicial practice concerning the application of *actio popularis* in Portugal. It also formulates conclusions for Ukraine, taking into account the existing approaches of national judicial practice to claims filed by civil society organisations in socially important cases. The methodological basis of the study is a comparative legal analysis of legislation and judicial practice, as well as a review of works by Portuguese scholars.

The article also analyses the evolution of the Portuguese model from its historical and legal background to the constitutional recognition of the right to file *actio popularis* claims, and reveals the role of the Popular Action Act and the Code of Procedure in the Administrative Courts in ensuring practical and effective access to justice. Particular attention is paid to the combination of procedural advantages for the plaintiff (special regime for the allocation and recovery of court costs, a more active role for the judge, possibilities for interim measures, etc.) with safeguards against abuse (statutory criteria for plaintiffs who are civil society organisations, assessment of the claimants' good faith, etc.).

Conclusions are drawn for Ukraine on further improvement of procedural legislation based on the Portuguese experience, but taking into account the specificities of the national legal system and the criteria already established by the Supreme Court. The advisability of developing and legally enshrining transparent criteria for granting standing and assessing the good faith of claimants' actions in cases regarding the protection of public interest is emphasised.

Key words: administrative law, rule of law, public control, environment, European Union, judicial proceedings, *actio popularis*, Portugal, public administration, public interest.

Вступ. В умовах набуття Україною статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу (надалі – ЄС) та початку переговорного процесу, питання адаптації національного законодавства до європейських стандартів набуває надзвичайно суттєвого значення. У цьому контексті особливо важливим є забезпечення ефективного доступу до правосуддя як невід'ємної складової принципу верховенства права.

Питання щодо того, чи має дозволяти законодавство подання позову в інтересах суспільства (*actio popularis*) та надавати можливості для захисту публічного інтересу приватними особами не має єдиного вирішення у різних країнах світу. Підхід до цього питання варіюється від

такого, що в принципі виключає *actio popularis* у чистому вигляді (Бельгія, Німеччина) до дуже сприятливого для позивачів (Бразилія, Індія, Португалія).

Оскільки предметом цього дослідження є порівняння інституту позову в інтересах суспільства в адміністративному судочинстві Португалії як держави-члена ЄС та України, то передусім вважаємо за необхідне коротко окреслити підхід самого ЄС та Суду справедливості Європейського Союзу (надалі – Суд ЄС) до цього питання.

Позиція Суду ЄС ґрунтується на так званому «Тесті Пламана», який встановлює жорсткі критерії для визначення безпосереднього та особистого впливу рішення на особу, що значно обмежує можливості індивідуальних

звернень до цього Суду. Втім, у законодавстві ЄС відбулися зміни, які, хоча і не запроваджують повноцінний *actio popularis*, все ж таки розширюють можливості для звернень до Суду ЄС громадських організацій з питань захисту довкілля [1, с. 333–334].

Щодо самих держав-членів, то у цьому питанні важливе значення мають Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 травня 2003 року про участь громадськості у розробці певних екологічних планів і програм та внесення змін до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя [2]. Ця директива спрямована на імплементацію положень Орхуської конвенції, учасниками якої є як сам ЄС, так і держави-члени. Втім, зміни до актів ЄС, що були внесені директивою, хоч і визначають право «зацікавленої громадськості» (*the public concerned*) на участь у судових процедурах щодо захисту довкілля, залишають на розсуд кожної держави-члена питання того, яким саме вимогам має відповідати така громадськість у межах заданих Директивою стандартів. Так само, виключно держави-члени визначають, на якому етапі можуть бути оскаржені рішення, дії або бездіяльність щодо питань захисту довкілля. Згодом відповідні положення були кодифіковані в Директиві 2011/92/ЄУ у редакції Директиви 2014/52/ЄУ [3].

При цьому у тих сферах, де відсутні подібні директиви, запровадження чи скасування можливості подання позовів в інтересах суспільства покладається на власний розсуд держав-членів.

Така ситуація призводить до того, що кожна держав-член має щодо цього питання власне законодавство та судову практику, яка базується на певних історико-правових традиціях, які часто формувалися задовго до вступу тієї чи іншої держави до ЄС. У цьому контексті досвід Португалії є надзвичайно корисним прикладом, адже ця країна демонструє один із найбільш ліберальних підходів до можливості захисту інтересів суспільства приватними особами серед інших країн-членів ЄС.

Стан опрацювання проблематики. Варто зазначити, що в українській науковій літературі португальську правову систему неодноразово наводили як приклад надзвичайно широкого підходу щодо судового захисту інтересів суспільства приватними особами. У контексті адміністративного права та судочинства цей приклад наводив, зокрема, О. Константій [4, с. 26, 126]. Щодо цивільного судочинства про це писала, зокрема, Т. Степаненко [5, с. 48–49], а в контексті групових позовів у господарському судочинстві – В. Борщенко [6, с. 75–76]. Також португальський приклад наводився в більш публіцистичних статтях щодо захисту інтересів суспільства [7] та в практично-орієнтованих презентаціях представників судової влади України [8]. Втім, варто констатувати, що станом на сьогодні в Україні відсутні ґрунтовні дослідження, які були б зосереджені на детальному аналізі саме португальського *actio popularis*.

При цьому в самій Португалії тематика захисту інтересів суспільства в різних сферах неодноразово привертала увагу дослідників, зокрема М. Ферро (M. Ferro), Л. Россі (L. Rossi), А. Арагау (A. Aragão), праці яких також входять до джерельної бази нашого дослідження.

Метою цього дослідження є проведення аналізу інституту *actio popularis* в португальському адміністративному судочинстві та визначення того, наскільки португальська модель, з її широкими можливостями для звернення до суду окремих громадян та громадських організацій, може бути використана для вдосконалення українського процесуального законодавства. Методологічно стаття базується передусім на порівняльно-правовому аналізі законодавства та судової практики, а також на опрацюванні досліджень португальських правників.

Виклад основного матеріалу. Португалія належить до держав із найбільш сприятливими для позивачів під-

ходами щодо доступу громадських організацій до адміністративних та судових процедур у порівнянні з іншими європейськими країнами.

Так, Е. П. Вера (E. P. Vera), Н.-Р. Массон (N.-R. Masson), Л. Крамер (L. Kramer) зазначають, що в деяких країнах, зокрема у Сполученому Королівстві, Ірландії, Латвії, завдяки судовій практиці існує доволі широке тлумачення права на звернення до суду, яке є наближеним до дозволу на подання позовів *actio popularis*. Водночас саме Португалію можна вважати країною зі справжнім *actio popularis*, що зумовлює надзвичайно широкі можливості для звернення до суду або до адміністративних органів [9, с. 352]. Крім того, Португалія стабільно входить до переліку найкращих країн із доступом до правосуддя у питаннях захисту довкілля відповідно до порівняльно-правових та соціологічних досліджень [10, с. 102–106].

Широкий доступ до суду, який передбачає наявність *actio popularis*, є давньою правовою традицією Португалії. Зазначене, на наше переконання, передусім пов'язано зі значною рецепцією римського приватного права, що мало наслідком продовження традиції можливості захисту інтересів суспільства приватними особами.

М. Ферро (M. Ferro) наводить позов мешканця певної місцевості до сусіда за самовільне зайняття публічного майна або перекриття публічного проходу через його земельну ділянку як основний приклад *actio popularis* у середньовічному португальському праві [11, с. 115]. Безумовно, схожі правові конструкції історично існували та збереглися в багатьох європейських правопорядках (зокрема, в Україні), хоча й реалізовувалися вони через звернення з позовом, що потребував доведення наявності інтересу позивача, який мав діяти передусім на захист власного приватного інтересу. Прикладами таких конструкцій є позови про встановлення земельного сервітуту; про порушення правил добросусідства; про знесення самочинного будівництва тощо.

Найбільш серйозні зміни у португальському праві відбулися внаслідок поступового оновлення Конституції. Так, зокрема, ч. 3 ст. 52 чинної редакції Конституції Португалії встановлює: «Кожен, особисто або через об'єднання, які мають на меті захищати відповідні інтереси, має право на подання позову в інтересах суспільства (*actio popularis*) у випадках і на умовах, передбачених законом, включаючи право вимагати відповідного відшкодування для потерпілого або потерпілих з метою:

а) сприяння запобіганню, припиненню та судовому переслідуванню правопорушень проти здоров'я населення, прав споживачів, якості життя, збереження довкілля та культурної спадщини;

б) забезпечення захисту майна держави, автономних регіонів та органів місцевого самоврядування» [12; 13].

Отже, право на подання позову в інтересах суспільства гарантовано в Португалії безпосередньо на рівні Конституції. Аналізуючи вказану норму Основного закону, вважаємо за необхідне звернути увагу на декілька особливостей, передбачених цією нормою:

– окремо виділено можливість реалізації права через громадські об'єднання, які мають на меті захищати відповідні інтереси (як буде показано нижче, останнє зауваження має принципове значення для визначення належного позивача);

– позивач має право вимагати відшкодування не тільки для себе, але й для інших осіб;

– Конституція прямо виділяє важливі об'єкти, захист яких можливий за позовами *actio popularis*, а також оперує поняттям «якість життя» (*a qualidade de vida*). Саме по собі використання цього терміна вже значно розширює об'єкт захисту, адже на якість життя можуть впливати багато як антропогенних, так і природних чинників, що створюють для держави позитивні зобов'язання щодо вжиття тих чи інших заходів (наприклад, знищення алергенних рослин);

– окремо виділено захист майна держави та територіальних громад, що свідчить про те, що Основний закон не передає ці питання виключно до компетенції правоохоронних чи контролюючих органів, а дозволяє громадськості безпосередньо контролювати будь-які дії щодо цього майна.

Крім того, у Португалії існує окремий закон про право на процедурну участь та позови в інтересах суспільства, який в англійській літературі також часто називають *Popular Action Act* або *Law of Actio popularis*. Цей закон містить як загальні положення, що дублюють вже згадану ст. 52 Конституції Португалії, так і спеціальні норми, які розвивають закладені в неї ідеї.

На нашу думку, положення цього Закону [14] дійсно визначають португальський підхід до захисту інтересів суспільства як вкрай сприятливий для подання відповідних позовів:

– поряд із зазначеними в Конституції позивачами закон виділяє органи місцевого самоврядування як суб'єктів захисту інтересів суспільства щодо інтересів, власниками яких є жителі відповідної території (п. 2 ст. 2). Також передбачена можливість подання таких позовів прокурором або підтримання його, якщо позивач відмовився від позову, уклав мирову угоду або проявив процесуальну поведінку, що завдає значної шкоди відповідним інтересам (ст. 16);

– закон висуває низку вимог для громадських об'єднань, які мають намір бути позивачами за такими позовами: вони повинні мати статус юридичної особи; захист відповідних інтересів має бути включений до їхніх статутних цілей чи завдань; вони не мають здійснювати професійну діяльність, що конкурує з бізнесом або вільними професіями (ст. 3);

– позов має бути відхилений на попередній стадії, якщо суд вважатиме, що задоволення вимоги є очевидно малоймовірним (ст. 13);

– позови в інтересах суспільства подаються за системою, схожою на *opt-out* для групових позовів, зокрема, передбачено, що позивач діє в інтересах усіх інших осіб, яким належить той чи інший інтерес, якщо тільки вони не заявили про небажання брати участь у цій справі (ст. ст. 14–15);

– є додаткові норми, які роблять процес в інтересах суспільства більш сприятливим для позивача: більш активна роль судді в процесі збирання доказів, більш широкі можливості щодо зупинення дії оскаржуваних рішень, спеціальний режим сплати судового збору, відповідно до якого судові витрати стягуються з позивача виключно після закінчення розгляду справи у випадку повної відмови в задоволенні позову. Крім того, сума судового збору, що підлягає сплаті, становить лише від 1/10 до 1/2 звичайної суми (ст. ст. 17–20).

Вважаємо, що вказані норми вдало балансують між необхідністю забезпечення широкого громадського контролю у справах про захист інтересів суспільства та необхідністю захисту від можливих зловживань (особливо з точки зору громадських об'єднань).

Положення вищезгаданого закону знайшли своє відображення також у Кодексі адміністративного судочинства Португалії (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos*). Так, у п. 2 ст. 9 цього Кодексу визначено, що незалежно від наявності особистої зацікавленості у справі, будь-яка особа, а також асоціації та фонди, що захищають відповідні інтереси, органи місцевого самоврядування та прокуратура мають право у порядку, передбаченому законом, ініціювати провадження та брати участь в основних та забезпечувальних провадженнях, спрямованих на захист конституційно захищених цінностей та благ, таких як громадське здоров'я, довкілля, містобудування, територіальне планування, якість життя, культурна спадщина та майно держави, автономних регіонів

і органів місцевого самоврядування, а також ініціювати виконання відповідних судових рішень [15]. Як ми бачимо з цього визначення, положення Кодексу не тільки не звужують конституційні гарантії, але й деталізують та певною мірою розширюють їх, зокрема в частині можливості сприяння виконанню судових рішень.

При цьому в ст. 55 Кодексу, яка присвячена праву позивачів на подання позову, додатково зазначається, що можливість оскарження адміністративного акта належить кожному виборцю, який користується своїми цивільними та політичними правами. Така особа має право оскаржити рішення та ухвали органів місцевого самоврядування, розташованих у межах округу, де її внесено до виборчого реєстру, а також рішення установ, утворених органами місцевого самоврядування або таких, що їм підпорядковуються [15].

Варто зазначити, що попри максимально широкий підхід до цього питання, немає жодних підтверджень того, що наявність *actio popularis* у португальському законодавстві призвела до перевантаження судів. Навпаки, кількість позовів *actio popularis* залишається невеликою. Порівнюючи широкі можливості, які з нормативної точки зору закладені в цьому інституті з реальною кількістю судових справ, М. Ферро (M. Ferro) цілком слушно називає його «сплячим гігантом» [11, с. 124].

Крім того, виникають питання щодо особливостей практичного застосування цього інституту. Наприклад, щодо порушення антимонопольного законодавства Л. Россі (L. Rossi) та М. Ферро (M. Ferro) зазначають, що *actio popularis* майже ніколи не застосовується для стягнення збитків за порушення такого законодавства. Також авторами висловлюється думка: «Теоретичний потенціал португальського механізму *actio popularis* явно затмарюється його видатною неефективністю на практиці, принаймні щодо правозастосування конкурентного права» [16, с. 36–37].

Перераховуючи португальські законодавчі акти, в яких так чи інакше згадується позов в інтересах суспільства, М. Ферро (M. Ferro), крім вищезгаданих Конституції та спеціального закону, виділяє, зокрема, Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства, Закони про антимонопольне право, про цінні папери, про захист прав споживачів, про охорону навколишнього природного середовища тощо [11, с. 116].

Окремо вважаємо за необхідне наголосити, що згідно з вищезгаданим законом про позови в інтересах суспільства межа між позовами в інтересах суспільства та груповими позовами є значною мірою умовною. Саме Главою III Закону про позови в інтересах суспільства визначено подання групових позовів (у тому числі адміністративних). Так, М. Рамос (M. Ramos) зазначає, що ст. 15 Закону про позови в інтересах суспільства, по суті, запроваджує групові позови за моделлю, відомою у світі як *opt-out* з усіма притаманними цій моделі ризиками [17, с. 100]. Такої ж думки дотримується М. Ферро (M. Ferro), зазначаючи при цьому, що таке поєднання колективних позовів (у розумінні правової системи інших західних країн) та позовів в інтересах суспільства в одній правовій конструкції неодноразово було предметом критики з боку дослідників [11, с. 115].

Звичайно, що широкі підходи до доступу до правосуддя та наявність португальського *actio popularis* викликають особливе захоплення у тих сферах, де наявність широкого доступу до правосуддя сприймається більш позитивно.

Щодо цього Е. Фазолі (E. Fasoli) зазначає, що екологічні громадські організації Португалії завдяки інституту *actio popularis* мають широкий доступ до правосуддя та можливість діяти від імені суспільства. Фактично Португалія в цьому питанні значно перевершує мінімальні стандарти ЄС, визначені відповідними директивами

[18, с. 35-36]. Подібні погляди висловлюють також А. Арагау (A. Aragão) та А. К. Карвалью (A. C. Carvalho), зазначаючи, що саме на прикладі португальського законодавства, де *actio popularis* присутній безперервно з 1980-х років, зокрема як інструмент захисту довкілля, можна побачити, що він не є дестабілізуючим фактором для правової системи [19, с. 43].

Отже, на португальському прикладі ми спостерігаємо, що широкий доступ громадськості до правосуддя ще не призводить автоматично до надмірного навантаження на суди. Більше того, на наше переконання, кількість таких справ залежить від реального запиту на захист інтересів суспільства з боку приватних осіб. Факторами, що можуть створювати такий запит, є низький рівень довіри до державних інституцій та значна активність громадянського суспільства.

Крім того, варто зазначити, що подібне законодавче регулювання із широким доступом до правосуддя можна також побачити в країнах за межами Європейського Союзу, на які Португалія мала або має істотний вплив. Це, зокрема, стосується і Бразилії, яка має потужну традицію широкого доступу до правосуддя, а спеціальний закон про позови в інтересах суспільства (*Lei da Ação Popular*) було прийнято ще у 1965 році.

У контексті нашого дослідження найбільший інтерес у цьому законі викликає ст. 1, відповідно до якої будь-який громадянин, який має активне виборче право, може оскаржувати правові акти, що завдають шкоди державному чи муніципальному майну [20]. При цьому, завдяки широкому визначенню поняття майна, що наведено у цій же статті закону, виборець має доволі ефективні можливості для захисту інтересів суспільства.

Серйозні можливості громадськості у бразильській правовій системі конкурують із такими ж широкими повноваженнями прокуратури. Бразильська дослідниця К. Д. Г. де Маттос (K. D. G. de Mattos) зазначає, що фактично збільшення повноважень прокуратури та її активна роль і наявність ресурсів для захисту інтересів суспільства значною мірою відтіснили громадськість на другий план [21, с. 1099–1100].

Своєю чергою, в Україні, питання захисту інтересів суспільства приватними особами в адміністративному судочинстві завжди тісно пов'язувалося зі встановленням порушень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів особи, яка звертається з позовом. Зокрема, досліджуючи особливості реалізації права на судовий захист в публічно-правових відносинах у контексті України, М. Поворозник зазначає: «...право на адміністративний позов – це суб'єктивне право громадянина, яке виникає за умови наявності факту порушення його прав, свобод або законних інтересів у зв'язку із прийняттям рішення, вчиненням дій чи допущенням бездіяльності суб'єктом владних повноважень під час здійснення ним публічно-владних управлінських функцій і передбачає не лише можливість звернутися до суду з адміністративним позовом за їх захистом, але й можливість отримати при вирішенні судом адміністративної справи по суті ефективний судовий захист своїх порушених прав, свобод та законних інтересів шляхом задоволення адміністративного позову повністю або частково» [22, с. 125].

Таке визначення відповідає українському законодавству та судовій практиці в частині того, що право на адміністративний позов включає до себе як право на подання адміністративного позову, так і право на задоволення заявлених вимог. Друга складова цього права встановлюється на етапі розгляду справи по суті судом, який у своєму рішенні досліджує, чи є у позивача право на позов в матеріально-правовому розумінні. Водночас наведене вище визначення не враховує можливості захисту особою інтересів суспільства, а не лише власних порушених прав та інтересів. Це не узгоджується з позицією Верховного

Суду, який де-факто вже тривалий час допускає це в певних випадках, зокрема щодо вчинення дій чи допущення бездіяльності під час здійснення функцій публічного адміністрування суб'єктом владних повноважень у деяких окремих сферах.

На прикладі України ми бачимо, що часто саме громадські організації, а не окремі громадяни можуть бути належними позивачами за позовами про захист інтересів суспільства. Втім, їхнє право на позов на захист інтересів суспільства в матеріально-правовому розумінні також не є безмежним і значною мірою пов'язане з напрацьованими у судовій практиці підходами.

Так, ще у 2021 році Верховний Суд розглядав справу, пов'язану з оскарженням громадською організацією дозволу на виконання будівельних робіт із будівництва адміністративно-готельного комплексу. У цій справі Верховний Суд сформував висновок, що: «...вирішуючи питання щодо права громадських організацій на звернення до суду в інтересах інших осіб, суди повинні з'ясувати: – статус громадської організації та її засновників, їх безпосередню заінтересованість у вирішенні питання, що є предметом позову; – мету громадської організації та її безпосередній зв'язок з предметом позову; – інтереси яких саме осіб є предметом судового захисту; – чи зверталися ці особи за захистом своїх прав до громадської організації; – добросовісність дій громадської організації, що звертається до суду» [23].

Вказаний підхід у подальшому неодноразово повторно застосовувався Верховним Судом, що мало наслідком визнання права на доступ до суду для громадських організацій не тільки щодо захисту довкілля, але й в інших суспільно важливих питаннях, наприклад, щодо захисту історико-культурної спадщини [24] чи дотримання належних процедур у сфері надання житлово-комунальних послуг [25].

Своєю чергою, на прикладі рішень португальського Верховного адміністративного суду ми бачимо прагнення орієнтуватися на вже наявні норми позитивного права, зокрема, згадані вище Закон про позови в інтересах суспільства та Кодекс адміністративного судочинства, а також розвивати судову доктрину відповідно до них. Так, зокрема, португальський Верховний адміністративний суд у своїх рішеннях:

- здійснив чітке розмежування індивідуальних, колективних, публічних та дифузних інтересів із зазначенням того, що останні відповідно до законодавства можуть захищатися також органами місцевого самоврядування від порушень з боку держави [26];

- визнав португальську мову складовою культурної спадщини і, відповідно, можливим об'єктом захисту за позовами *actio popularis* [27];

- підтверджував високий стандарт для позбавлення пільг щодо сплати судових витрат для позивачів, які подають позови *actio popularis*. Стягнення судових витрат у повному обсязі є можливим виключно у разі, якщо буде встановлена очевидна необґрунтованість поданого позову [28];

- застосовував ретельний аналіз статутів громадських організацій при визначенні права на подання *actio popularis*. Наприклад, в одній зі справ Суд не визнав за асоціацією захисту прав жінок право на звернення до суду із оскарженням рішення про дозвіл на введення в обіг небезпечного (на думку позивача) засобу екстреної контрацепції. Судом було враховано, що головною ціллю діяльності організації був захист жінок від дискримінації, а не питання громадського здоров'я [29]. Водночас в іншій справі Суд не визнав право на подання позову *actio popularis* у сфері захисту довкілля (загроза знищення хамелеонів) громадською організацією, у статуті якої в принципі не було нічого зазначено про можливість захисту довкілля [30].

Подібний зважений підхід щодо аналізу права громадських організацій на звернення до суду застосовував також і український Верховний Суд. Наприклад, у вже згаданій вище справі щодо захисту культурної спадщини апеляційним адміністративним судом було застосовано надзвичайно вузьке тлумачення положень Статуту позивача, що дозволило дійти висновку про відсутність у позивача права на звернення до суду із таким позовом [31]. Верховний Суд не погодився із таким висновком та зазначив, що наявність серед цілей громадської організації вжиття заходів щодо охорони культурної спадщини, просування прав громадян у сферах архітектурної діяльності та благоустрою, а також письмових звернень фізичних осіб до громадської організації є достатньою підставою для визнання за нею права на звернення з таким позовом [24].

Повертаючись до прикладу Португалії, варто наголосити, що такий прогресивний підхід Суду не означає відсутність механізму запобігання використанню *actio popularis* не за призначенням.

Зокрема, в одній зі справ Суд не визнав право на позов за асоціацією власників ресторанів у справі про закриття ресторану, що працював у приміщенні Парламенту. Позов було обґрунтовано тим, що немає підстав дозволяти депутатам їсти в ресторані, поки всі інші ресторани були зачинені або працювали виключно навинос внаслідок обмежень, викликаних боротьбою із COVID-19. Суд не визнав за такою асоціацією право на подання позову *actio popularis*, адже справжньою метою організації було захист суто комерційних інтересів її членів (інших власників ресторанного бізнесу), а не задекларований інтерес щодо захисту громадського здоров'я [32].

Подібний підхід, на наше переконання, демонструє життєздатність португальського *actio popularis* як інституту адміністративного судочинства в сучасних умовах.

Крім того, ефективність цього інституту відносно нещодавно підкреслила Велика Палата Європейського суду з прав людини у рішенні щодо неприйнятності скарги проти Португалії та інших держав-учасниць Ради Європи. У цій справі заявники скаржилися на порушення своїх конвенційних прав (зокрема, ст. 8 Конвенції) внаслідок нежиття державами заходів щодо боротьби з глобальним потеплінням. ЄСПЛ зазначив, що в Португалії існує ефективна система подання позовів *actio popularis*, зокрема, у сфері охорони довкілля. Відповідно, зверненню до ЄСПЛ у цій справі мало передувати звернення до національних судів Португалії [33].

Висновки:

1. Португалія є державою з одним із найкращих стандартів доступу громадськості до правосуддя серед усіх

держав-членів ЄС. При цьому такий доступ включає не лише право на подання відповідного позову, але й значні переваги для позивачів, зокрема пільги щодо сплати судового збору.

2. Португальський підхід до цього питання значно перевищує мінімальні стандарти права ЄС, яке загалом не вимагає обов'язкового запровадження *actio popularis*. Втім, наявність підвищеного стандарту створює додаткові можливості для громадськості протидіяти протиправній поведінці органів публічної адміністрації.

3. Інститут *actio popularis* у сфері адміністративного судочинства Португалії сформований передусім не судовою практикою, а положеннями Конституції, Закону про позови в інтересах суспільства та Кодексу адміністративного судочинства. Таке чітке нормативне закріплення відповідних механізмів робить застосування *actio popularis* більш передбачуваним як для позивачів, так і для їхніх потенційних опонентів.

4. Наявність механізмів для захисту інтересів суспільства приватними особами є логічним продовженням тривалої правової традиції, яку можна простежити щонайменше від часів португальського середньовічного права. Ця традиція стала одним із чинників формування споріднених підходів в окремих країнах, що зазнали істотного португальського впливу, зокрема в Бразилії.

5. У дослідженнях не фіксується, що наявність у Португалії *actio popularis* якимось чином перевантажує систему адміністративних судів або ж створює широкий простір для різноманітних зловживань. До того ж, на прикладі Верховного адміністративного суду Португалії ми бачимо, що ефективне застосування норм позитивного права, що дозволяють подання позовів *actio popularis*, супроводжується ретельною перевіркою реального інтересу, який відстоює позивач, з метою запобігання поданню таких позовів тими, хто «маскує» приватні або суто комерційні інтереси під публічний інтерес.

6. Для України як держави-кандидата на членство в ЄС португальський досвід є корисним прикладом. Португальська модель демонструє, що за наявності запобіжників проти очевидних необґрунтованих вимог і фокусу на добросовісності позивача, можливість подання позовів *actio popularis* у значній кількості різних сфер не завдаватиме шкоди правовій системі держави.

7. Натомість необхідність та межі запровадження позову в інтересах суспільства залежать радше від потреб конкретної правової системи, зокрема від рівня практичної потреби в судовому оскарженні рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації у суспільно важливих питаннях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сиромятников Е. О. Застосування Орхуської конвенції Судом Європейського Союзу. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., 26 трав. 2023 р. Дніпро: УМСФ, 2023. С. 333–335.
2. Providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC : Directive of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 № 2003/35/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/35/2016-12-31> (дата звернення: 23.12.2025).
3. On the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) : Directive of the European Parliament and of the Council of 13 Dec. 2011 № 2011/92/EU. URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/92/2014-05-15> (дата звернення: 23.12.2025).
4. Константи́н О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 276 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0516U000213> (дата звернення: 23.12.2025).
5. Степаненко Т. В. Судочинство у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харків. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 181 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0409U000299> (дата звернення: 23.12.2025).
6. Борщенко В. В. Групові позови в господарському процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова. Одеса, 2015. 152 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0415U0002483> (дата звернення: 23.12.2025).
7. Бочаров К. Позов в інтересах публічного порядку vs свавілля держави. *Фундація DEJURE* : вебсайт. URL: <https://dejure.foundation/library/pozov-v-interesah-publicnoho-poriadku-vs-svavillia-derzhavy> (дата звернення: 23.12.2025).
8. Лебедева Г. *Actio popularis. Асоціація розвитку суддівського самоврядування України* : вебсайт. URL: <http://arssu.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/Г.Лебедева-презентація-actio-popularis.pdf> (дата звернення: 23.12.2025).
9. Vera E. P., Masson N.-R., Kramer L. Summary report on the inventory of EU member states' Measures on access to justice in environmental matters. *Human rights and the environment Cases, law, and policy*. Durham : Carolina Academic Press, 2008. P. 351–356.

10. Milieu Consulting Sprl. Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. final report. Brussels : European Commission, 2019. 384 p. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/Requests_from_the_MOP/ACCC-M-2017-3_European_Union/Correspondence_with_the_Party_concerned/frPartyM3_28.10.2019/frPartyM3_28.10.2019_C32_att1.pdf (дата звернення: 23.12.2025).
11. Ferro M. S. Class Actions in Portugal: The little regime that could. *Mass Claims*. 2021. № 2. P. 115–124. URL: <https://observatoireactionsdegroupe.com/wp-content/uploads/2022/03/Miguel-Sousa-Ferro-Class-actions-in-Portugal.pdf> (дата звернення: 23.12.2025).
12. Constitution of the Portuguese Republic of 02 apr. 1976 : as of 22 jun. 2005. URL: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf> (дата звернення: 23.12.2025).
13. Constituição da República Portuguesa : 02 abr. 1976 : última atualização 22 jun. 2005. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> (дата звернення: 23.12.2025).
14. Direito de participação procedimental e de acção popular : Lei de 21 jun. 1995 № 83/95. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1995-34534075> (дата звернення: 23.12.2025).
15. Código de Processo nos Tribunais Administrativos : Lei de 20 dez. 2001 № 15/2002. URL: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2002-34464475> (дата звернення: 23.12.2025).
16. Rossi L., Ferro M. S. Private Enforcement of Competition Law in Portugal (II): Actio Popularis – Facts, Fictions and Dreams. *Revista de Concorrência e Regulação*. 2013. Vol. 4, № 1. P. 35–87. URL: <https://ssrn.com/abstract=3077422> (дата звернення: 23.12.2025).
17. Ramos M. E. Private enforcement and opt-out system risks, rewards and legal safeguards. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*. 2018. Vol. 11, № 18. P. 85–114. URL: <https://doi.org/10.7172/1689-9024.YARS.2018.11.18.4> (дата звернення: 23.12.2025).
18. Fasoli E. The possibilities for nongovernmental organizations promoting environmental protection to claim damages in relation to the environment in France, Italy, The Netherlands and Portugal. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2017. Vol. 26, № 1. P. 30–37. URL: <https://doi.org/10.1111/reel.12187> (дата звернення: 23.12.2025).
19. Aragão A., Carvalho A. C. Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not?. *Elni Review*. 2017. Vol. 2. P. 42–48. URL: <https://doi.org/10.46850/elni.2017.006> (дата звернення: 23.12.2025).
20. Lei da Ação Popular : Lei de 29 jun. 1965 № 4.717. URL: <https://legis.senado.leg.br/norma/546570> (дата звернення: 23.12.2025).
21. Denari Gomes de Mattos K. “We the prosecutors”: Challenges to social participation in Brazilian public law litigation. *International Journal of Constitutional Law*. 2021. Vol. 19, № 3. URL: <https://doi.org/10.1093/icon/moab072> (дата звернення: 23.12.2025).
22. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U004628> (дата звернення: 23.12.2025).
23. Постанова Верховного Суду від 31 бер. 2021 у справі № 640/21611/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015808> (дата звернення: 23.12.2025).
24. Постанова Верховного Суду від 08 трав. 2024 у справі № 160/4503/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118905166> (дата звернення: 23.12.2025).
25. Постанова Верховного Суду від 04 квіт. 2024 р. у справі № 160/7575/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118145315> (дата звернення: 23.12.2025).
26. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 29 kвіт. 2003 № 047545. URL: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/8297d1a1a6ff34e180256d25002d0b61> (дата звернення: 23.12.2025).
27. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 10 mar. 2016 № 0897/14. URL: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/7fff55c7f8fc0cfe80257f7a005429c5> (дата звернення: 23.12.2025).
28. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 nov. 2021 № 0480/20.8BEBRG. URL: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/664debb8fc622fb8025879f002914ee> (дата звернення: 23.12.2025).
29. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 17 maio 2007 № 0107/07. URL: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d0b1b93258e74c94802572ec004f30d6> (дата звернення: 23.12.2025).
30. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 abr. 2016 № 0390/16. URL: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/0/ceeb8a45a8186d2980257f9d003d80c0> (дата звернення: 23.12.2025).
31. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 15 листоп. 2023 у справі № 160/4503/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114970694> (дата звернення: 23.12.2025).
32. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25 mar. 2021 № 017/21.1BALSB. URL: <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b7bc827aa26ddc97802586a80043d4c2> (дата звернення: 23.12.2025).
33. Decision of The European Court of Human Right [GC] of 09 apr. 2024 № 39371/20. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-233261> (дата звернення: 23.12.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 29.11.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
 Дата публікації: 31.12.2025