

УДК 342.92(477):340.134

*В. М. Завгородня, канд. юрид. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”*

## **ПРИНЦИП ЗАХИСТУ ЛЕГІТИМНИХ ОЧІКУВАНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена дослідженню сутності та змісту принципу захисту легітимних очікувань як фундаментального принципу європейського адміністративного права. Розглядаються підстави застосування та межі захисту легітимних очікувань в праві ЄС, обґрунтовується необхідність запровадження принципу в українське адміністративне право.*

*Ключові слова: принцип захисту легітимних очікувань, європейське адміністративне право, європейський адміністративний простір, правова упевненість.*

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших завдань, що стоять нині перед українською державою, є вдосконалення системи адміністративних відносин, реформування публічного управління, подолання корупції, що набула загрозливих масштабів, підвищення рівня захисту прав громадян та відповідальності держави перед суспільством. Потреба реформування обумовлена не лише внутрішніми соціально-економічними проблемами, вирішення яких безпосередньо залежить від підвищення ефективності державно-управлінської діяльності, але й зовнішньополітичним курсом України та перспективним підписанням Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Хоча вказаний документ, парафований сторонами 30 березня 2012 року, прямо й не зобов'язує Україну трансформувати систему державного управління, але низка його положень вимагають проведення реформ більш ніж у тридцяти сферах (митна політика, енергетика, транспорт, охорона довкілля, мале і середнє підприємництво, соціальний розвиток тощо). Реалізація зазначених вимог неможлива без системної модернізації публічного управління, приведення його у відповідність до європейських стандартів і адміністративно-правових принципів. Крім того, преамбула Угоди, констатує відданість сторін спільним цінностям, називає серед них повагу до демократичних принципів, верховенства права, належного врядування [1]. При цьому значна кількість принципів публічної адміністрації, вироблених європейською практикою, як і низка положень концепції належного врядування, залишаються не впровадженими ні у вітчизняне адміністративне законодавство, ні в практику його застосування. Спостерігається також явна недостатність науково-теоретичних розробок, що дозволили б ефективно запозичити європейський досвід, адаптувавши його до вітчизняних умов.

**Метою** цієї статті є з'ясування сутності одного з базових, і, в той же час, одного з

найменш вивчених українською адміністративно-правовою наукою принципів європейського адміністративного права – принципу захисту легітимних очікувань – та визначення шляхів упровадження його в національну правову систему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Принцип захисту легітимних очікувань в Україні поки що не здобув системної розробки ні в рамках теорії права, ні в галузевих наукових дослідженнях. Окремі згадки про нього зустрічаються в працях В. Авер'янова, О. Андрійчука, І. Гицяка, А. Пухтецької, К. Рудої, присвячених дослідженню європейського адміністративного простору, де цей принцип розглядається як складова принципу правової упевненості (правової визначеності, правової стабільності, надійності та передбачуваності), а також у літературі з права ЄС (О. Дзяд, В. Опришко, А. Омельченко, М Рудік, А. Фастовець та ін.).

**Виклад основного матеріалу.** Перше, що звертає на себе увагу при спробі дослідження принципу захисту легітимних очікувань, – це різні підходи до перекладу його найменування українською мовою. Так, М. Оніщук, аналізуючи тенденції сучасного конституціоналізму, називає серед них “визнання ... обґрунтованих очікувань і правової визначеності” [2]. О. Стрельцова вживає термін “захист законних очікувань” [3, с. 266]. У Правилах поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України, затверджених наказом МВС України від 22.02.2012 № 155, визначено обов'язок працівників МВС не зраджувати моральні принципи служби, що відповідають вимогам держави і “очікуванням суспільства” (п. 3.3).

На нашу думку, найбільш відповідним варіантом перекладу за змістом і значенням очікувань є все ж таки їх легітимний характер. У юридичній науці термін “легітимність” (від лат. *legitimus* – правомірний) найчастіше використовується для позначення законності

державної влади, визнання її як в середині країни, так і на міжнародній арені [4, 467], однак є й інше, більш широке розуміння цього поняття як визнання правомірності. Згідно з ним “легітимний” означає такий, що визнається законом, відповідає йому, легітимною є дія (явище, процес), що не викликає сумнівів у відповідності закону [5, с. 387]. Таким чином, характеристика очікувань як легітимних поєднує в собі і їх законність, і їх обґрунтованість (в першу чергу, правову обґрунтованість, обумовлену законом раціональність сподівань учасників суспільних відносин). У терміні “легітимний” вбачається ще один важливий аспект – вказівка на суспільну оцінку цих очікувань, визнання їх справедливими, виправданими, а, отже, такими, що мають захищатися правом і державою. Відтак саме легітимність очікувань є їх інтегрованою ознакою, яка включає в себе всі інші компоненти і, вважаємо, найбільш адекватно відображає сутність і зміст принципу, про які буде сказано далі.

Принцип захисту легітимних очікувань належить до кола адміністративно-правових принципів, що розвивалися судовою практикою з метою контролю за здійсненням влади так, щоб не допустити свавілля та зловживань, захистити громадян від можливих порушень з боку публічної адміністрації, в першу чергу, при реалізації державними органами та посадовими особами дискреційних повноважень.

Вважається, що принцип захисту легітимних очікувань походить з німецького адміністративного права, а саме від концепції “захисту довіри” (“Vertrauensschutz”). Згідно з нею вважається, що учасники суспільних відносин передбачають постійність, незмінність і законність адміністративного акта, ставляться до нього з довірою [6, с. 207]. Принцип довіри у практиці Конституційного Суду ФРН виводиться із конституційного принципу правової держави (абз. 3 ст. 20 Основного Закону ФРН). Довіра при цьому підлягає захисту за умов, якщо вона виникла в результаті дій держави, за які вона несе відповідальність; індивід вчинив юридично і економічно значущі дії, виходячи із довіри до дій держави; довіра є обґрунтованою, і таким чином, достойною правового захисту [7, с. 117–118].

Саме ця концепція лежить в основі низки рішень Європейського Суду Правосуддя і є підґрунтям формування принципу захисту легітимних очікувань у комунітарному праві ЄС. Однак деякі західні автори вказують на те, що схожі положення є традиційними і для інших національних правових систем. Так, у Великобританії термін “легітимні очікування” (legitimate expectation) було вперше вжито одним

із найвідоміших англійських юристів ХХ століття лордом Альфредом Деннінгом у 1969 році у справі Schmidt v Secretary of State for Home Affairs, яка стосувалася громадян США, що належали до церкви саєнтологів і перебували на території Великобританії в навчальних цілях. Дозволений час їхнього перебування спливав, а в продовженні строків було відмовлено без надання можливості бути заслуханими. Апеляційний суд Англії та Уельсу встановив відсутність потреби у заслуховуванні вказаних осіб. За його висновком, таку можливість слід надавати лише у разі, якщо особа має певне право чи інтерес, або, як додав лорд Деннінг, “певні легітимні очікування”, з огляду на які було б несправедливим позбавити особу права висловитися. Такі легітимні очікування мали б місце, якби, наприклад, дозвіл на перебування був би анульований до закінчення терміну, на який він видавався, і особа, відповідно, мала б обґрунтований розрахунок перебувати у Великобританії протягом дозволеного часу [8, с. 47]. Пізніше сам лорд Деннінг стверджував, що континентальна доктрина жодним чином не вплинула на його позицію у зазначеній справі [9, с. 431].

Певну різницю між континентальним і англійським розумінням поняття “легітимні очікування” відзначають і інші автори, вказуючи, що в німецькому праві легітимні очікування покладають обов’язок діяти справедливо, у відповідності до чесних і розумних очікувань стосовно провадження адміністративної влади. При цьому в англійському праві легітимні очікування близькі до законних інтересів, які потребують відповідного процесуального захисту, процесуальної справедливості і можуть бути не пов’язані безпосередньо з адміністративним провадженням [8, с. 48].

Концепція захисту легітимних очікувань у комунітарному праві ЄС сформувалася завдяки практиці Європейського Суду Правосуддя у справах щодо анулювання адміністративних рішень і більшою мірою увібрала в себе континентальні традиції. Спираючись на принцип захисту легітимних очікувань, Суд визнавав, що анулювання правових актів, які надають (створюють) певні права, в принципі є недопустимим. Інтереси індивідів, якщо вони ґрунтуються на законних актах, зазвичай повинні превалювати над публічними [10]. У справі 70/74 Staff Salaries, яка стосувалася зміни підходів до визначення платні службовцям Співтовариств, Суд дійшов висновку, що Рада Європейського Співтовариства, встановивши своїм рішенням критерії

регулювання заробітної плати, створила легітимні очікування того, що вона буде керуватися цими критеріями. Правило про захист

сформованої рішенням упевненості службовців у вірності Ради визначеним нею ж підходам, накладає на Раду певні обмеження у її майбутніх діях [11].

Сьогодні принцип захисту легітимних очікувань є невід'ємним елементом *acquis communautaire* (правового доробку ЄС) і, як зазначають європейські дослідники, фундаментальним правовим принципом [12, с. 188]. Він тісно пов'язаний із принципом правової упевненості, оскільки забезпечує особам, які перебувають під дією права ЄС, можливість вибудовувати свою поведінку, покладаючись на заходи Союзу та на поведінку його службовців. Сфера застосування принципу захисту легітимних очікувань є достатньо широкою і охоплює різні аспекти діяльності публічної адміністрації. Легітимні очікування можуть ґрунтуватися на діях чи бездіяльності органів влади, актах, що видаються європейськими інституціями, на поведінці інституцій ЄС або їх службовців. В окремих випадках право ЄС захищає навіть легітимні очікування, що впливають із поведінки держав-членів ЄС при застосуванні ними комунітарного права.

Т. Ленг, посилаючись на практику Європейського Суду Правосуддя, відзначає, що легітимні очікування виникають 1) як результат висловлення органом влади чіткої позиції в індивідуальній справі; 2) як результат ясної вказівки у регламенті чи іншому загальному акті; 3) як результат введення в оману, якщо ця омана була створена діями владного органу; 4) як результат розумного очікування, спричиненого діями Союзу у конкретній ситуації, особливо, якщо таке очікування є вибірковим, дає підстави вважати, що лише певні групи опиняться у більш сприятливому становищі чи користуватимуться певними вигодами [13, с. 171–172].

Відповідно до цього принципу та завдяки практиці Європейського Суду Правосуддя (нині – Суд ЄС) дії інституцій і службовців ЄС не повинні йти всупереч легітимним очікуванням зацікавлених осіб, інакше їхня дійсність буде поставлена під сумнів, а індивіди, діючи законно та покладаючись на усталену практику адміністративних установ, мають бути захищені в частині досягнення результату, на який справедливо розраховують.

В той же час цей принцип має свої рамки застосування, що встановлюються для недопущення дезорганізації діяльності владних інституцій, а також запобігання обмеженням прав, інтересів та легітимних очікувань третіх осіб. Зокрема, не можуть бути визнані легітимними і, відповідно, не підлягають захисту очікування осіб, що діють поза межами нормальної практики, намагаються скористатися прогалинами у правовій системі чи отримати

спекулятивну вигоду. В Кернз зазначав, що право Співтовариства (*нині право ЄС – прим. автора*) захищає легітимні очікування лише розсудливих і обачних осіб. Якщо розумний і обачний торговець мав передбачити прийняття акта Співтовариства, який може вплинути на його інтереси, він не може посилатися на правило легітимних очікувань, коли відповідну норму буде прийнято [14, с. 124].

Для ілюстрації обмежень застосування принципу захисту легітимних очікувань показовою є справа *MacKprang*. Заявник – торговець Макпранг – звернувся до суду з метою визнати недійсним рішення Комісії про заборону імпорту зерна до Німеччини. Він придбав зерно у Франції з метою продати його німецькому сільськогосподарському посередницькому агентству, однак через заборону не зміг це зробити. Суд встановив, що імпорт здійснювався заявником та іншими підприємцями у масовому порядку з Франції через девальвацію французького франка і заборона була запроваджена задля захисту німецьких виробників зерна та запобігання спекуляціям. Європейський Суд Правосуддя відмовив у задоволенні позову, вказавши, що будь-який підприємець, використовуючи ситуацію, що склалася з курсом валют для спекулятивного збагачення, не може розраховувати на тривале її існування, а повинен передбачати, що влада буде вживати всіх заходів для найшвидшого її подолання. Відтак, спекулятивні очікування заявника в укладанні цієї угоди не були легітимними [15].

В уже цитованій праці Т. Ленга наводиться загальний перелік підстав обмеження принципу захисту легітимних очікувань. Так, захист не надається, якщо він зробить неможливим досягнення мети заходів, запроваджених державою, або якщо існує переважний публічний інтерес, або якщо необхідні негайні дії публічної адміністрації для виправлення помилки чи неочікуваного результату; якщо особа могла передбачити зміни (було попередження про таку можливість чи іншим чином обумовлена велика ймовірність того, що ситуація зміниться); якщо заходи чи норми, які створили очікування, були скасовані в розумні строки; якщо поведінка чи захід, що створили очікування, суперечили законодавству; якщо особа насправді не покладалася чи не могла покладатися на захід, який нібито створив у неї очікування; якщо особа не відповідає законно висунутим вимогам або якщо вона ввела владний орган в оману [13, с. 172–174].

Можна погодитися з твердженням білоруського дослідника А. Барбура, який відзначає, що порушення легітимних очікувань не може бути самостійною підставою для

визнання нормативного акта недійсним або дії державного органу незаконними. Воно є, скоріше, симптомом того, що оспорювана норма чи захід, можливо, має бути скасована через суперечність іншій нормі, що має вищу юридичну силу. Головна ідея полягає не в автоматичному скасуванні рішень посадових осіб, що порушують легітимні очікування громадян, а у встановленні матеріальної відповідальності держави за шкоду через неякісні рішення [16, с. 27]. Додамо, що мова повинна йти не лише про матеріальну відповідальність, а загалом, про відповідальність держави перед особою, що є обов'язковою ознакою правової держави.

З вищезазначеного можна зробити висновок, що запровадження принципу захисту легітимних очікувань в Україні є доволі проблематичним, як в нормативному, так і у практичному аспекті, тим більше, що і в багатьох європейських країнах цей принцип не має законодавчого закріплення, а виводиться із судової практики. Однак, уявляється, що імплементація його в національну правову систему є необхідною з огляду, як мінімум, на три обставини. По-перше, така необхідність обумовлена прагненням інтеграції до ЄС та зобов'язаннями, які накладає підписання Угоди про асоціацію, а отже – потребою гармонізації вітчизняного права з правом Євросоюзу. По-друге, слід зауважити, що принцип захисту легітимних очікувань активно застосовується Європейським судом з прав людини. Відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” (ст. 13, 17 та ін.) наша держава зобов'язана враховувати практику Суду в нормотворчій та правозастосовчій діяльності. По-третє, інститут захисту легітимних очікувань може істотно підвищити відповідальність державних органів і посадових осіб за якість нормативних актів та індивідуальних рішень, оскільки створить механізм їхнього судового оскарження через невідповідність легітимним очікуванням громадян.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Принцип захисту легітимних очікувань є одним із фундаментальних принципів європейського адміністративного права. Цей принцип спрямований на реалізацію контролю за діяльністю публічної адміністрації, охорону прав індивідів та забезпечення відповідальності державних органів і посадових осіб за прийняті ними рішення. Сформувавшись у національному, перш за все, німецькому адміністративному праві, він був розвинений практикою Суду ЄС, став невід'ємною частиною *acquis communautaire* та дієвим механізмом захисту прав і законних інтересів громадян ЄС. В Україні, незважаючи на задекларовані нашою державою прагнення інтегруватися до європейського адміністративного простору, принцип захисту легітимних очікувань залишається маловідомим і закріплений лише в окремих підзаконних актах, які стосуються правил поведінки державних службовців (Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214, Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України, затверджених наказом МВС України від 22.02.2012 № 155), як вимога відповідати “очікуванням суспільства”. В той же час закріплення цього принципу в базових законах, що регулюють діяльність публічної адміністрації та впровадження його в судову і адміністративну практику, могло б суттєво підвищити ефективність управлінської діяльності та слугувало б реалізації положень Конституції України щодо визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, а також відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Однак підстави і межі застосування захисту легітимних очікувань вимагають подальшої наукової розробки, адже складність і специфіка доктрини легітимних очікувань не дозволяють запровадити європейський досвід механічно, без належного теоретичного обґрунтування.

### *Список літератури*

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : проект міжнародного документа від 30.08.2013 / Урядовий портал. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA\\_Body\\_text.pdf](http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf).
2. Оніщук М. Основні положення конституційного оновлення на інноваційно-прогностичних засадах / М. Оніщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/news/id/monischuk-osnovni-polozhennja-konstitucijnogo-onovlennja-na-innovacijno-prognostichnih-zasadah-771>.
3. Стрельцова О. В. Загальні принципи права як джерело права Європейського Союзу / О. В. Стрельцова // Правова держава: Щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 14. – К., 2003. – С. 265–269.
4. Юридична енциклопедія : В 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – Т. 3. – К. : “Укр. енцикл.”, 2001. – 792 с.
5. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : “Укр. енцикл.”, 1977. – 776 с.

6. Шёнбергер К. Административно-правовая компаративистика: особенности, методы и история / К. Шёнбергер // Дайджест публичного права. – 2012. – № 2. – С. 175–243.
7. Рекцигель Ш. Немецкий опыт о недопустимости обратной силы решений высших судебных органов ФРГ / ухудшающих положение налогоплательщика / Ш. Рекцигель // Налоговое право в решения Конституционного Суда Российской Федерации 2007 года : по материалам V Международной научно-практической конференции 11–12 апреля 2008 г. / [сост. М. В. Завязочкина] ; под. ред. С. Г. Пепеляева – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 109–119.
8. Thomas R. Legitimate Expectation and Proportionality in Administrative Law / Robert Thomas. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2000. – 129 p.
9. Forsyth C. Legitimate Expectations Revisited / Christopher Forsyth // Judicial Review. – Dec. 2011 – Vol. 16, Issue 4 [Electronic source]. – Access mode : <http://www.adminlaw.org.uk/docs/sc%2012%20Christopher%20Forsyth.doc>.
10. Joined Cases 7/56 & 3-7/57 Algera and others v Common Assembly [1957] [Electronic source]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61956CJ0007:EN:HTML>.
11. Case 70/74 Commission of the European Communities v Consil of the European Communities [1975] [Electronic source]. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974CJ0070:EN:PDF>.
12. Herwig C. H. Hofmann Administrative Law and Policy of the European Union / Herwig C. H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk. – Oxford : OUP, 2011. – 1064 p.
13. Lang T. J. Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law // General Principles of European Community Law: reports from a conference in Malmo, 27–28 August 1999, organized by the Swedish Network for European Legal Studies and the Faculty of Law, University of Lund / Ed. by U. Bernitz and J. Nergelius. The Hague : Kluwer Law International, 2000. – P. 163–184.
14. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. / В. Кернз ; пер. з англ. – К. : Т-во “Знання” ; КОО, 2002. – 381 с.
15. Case 7/75 TVGF v C. Mackprang [Electronic source]. – Access mode : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61975J0002&lg=en](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61975J0002&lg=en).
16. Бабрук А. Защита законных ожиданий и прямое применение международного права / А. Бабрук // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2002. – № 3. – С. 23–30.

Отримано 16.10.2013

#### *Аннотация*

Статья посвящена исследованию сущности и содержания принципа защиты легитимных ожиданий как фундаментального принципа европейского административного права. Рассматриваются основания и пределы применения защиты легитимных ожиданий в праве ЕС, обосновывается необходимость его внедрения в украинское административное право.

#### *Summary*

The article is devoted to the nature and content of the principle of the protection of legitimate expectations as a fundamental principle of European administrative law. The legal basic and the exceptions to the principle are investigated. The perspective implementation into Ukrainian Administrative law is also discussed.