

**ЗАХИСТ ПРАВОМІРНИХ ОЧІКУВАНЬ ОСОБИ У ПРАКТИЦІ
ВЕРХОВНОГО СУДУ: ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

**PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN THE CASE LAW
OF THE SUPREME COURT: SIGNIFICANCE FOR THE STABILITY
OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS**

У статті здійснено комплексний аналіз сучасної практики Верховного Суду щодо застосування принципу правомірних (або ж так званих «легітимних») очікувань у сфері адміністративного судочинства. Досліджено доктринальні підходи до розуміння цього принципу, розкрито його взаємозв'язок із принципами юридичної визначеності, належного урядування, добросовісності та пропорційності, а також проаналізовано практику Європейського суду з прав людини, яка сформувала базові стандарти захисту легітимних очікувань. Особливу увагу приділено впливу Закону України «Про адміністративну процедуру» на розвиток нормативних засад застосування цього принципу в національному правопорядку.

На підставі аналізу рішень Верховного Суду встановлено, що правомірні очікування розглядаються судом як самостійний інструмент захисту довіри особи до послідовної та передбачуваної діяльності публічної адміністрації. Обґрунтовано, що для визнання очікувань правомірними недостатньо лише суб'єктивної впевненості особи у правильності власної правової позиції. Вирішальне значення має наявність об'єктивного правового підґрунтя для таких очікувань, добросовісність поведінки особи, а також оцінка послідовності дій суб'єкта владних повноважень. Так, запропоновано авторське узагальнення практики Верховного Суду шляхом виокремлення трьох взаємопов'язаних критеріїв оцінки правомірних очікувань: наявності достатнього правового підґрунтя, добросовісності поведінки особи та послідовності поведінки самого адміністративного органу. Доведено та акцентовано, що сукупність цих критеріїв визначає можливість судового захисту правомірних очікувань у публічно-правових спорах.

Зроблено висновок, що принцип правомірних очікувань поступово набуває самостійного значення в адміністративному праві України, однак його практичний зміст і надалі формується насамперед судовою практикою. Обґрунтовано необхідність подальшого дослідження впливу Закону України «Про адміністративну процедуру» на розвиток критеріїв застосування цього принципу, а також вироблення більш послідовних підходів до оцінки допустимості зміни адміністративної практики органами публічної влади.

Ключові слова: правомірні очікування, легітимні очікування, адміністративне судочинство, Верховний Суд, юридична визначеність, належне урядування, добросовісність, адміністративна процедура.



The article provides a comprehensive analysis of the current case law of the Supreme Court concerning the application of the principle of legitimate expectations in administrative justice. It examines the doctrinal approaches to understanding this principle, explores its relationship with the principles of legal certainty, good governance, good faith, and proportionality, and analyses the case law of the European Court of Human Rights, which has established the fundamental standards for the protection of legitimate expectations. Particular attention is paid to the impact of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» on the development of the normative framework governing this principle within the national legal system.

Based on the analysis of the Supreme Court's decisions, it is established that legitimate expectations are treated as an independent legal instrument aimed at protecting an individual's trust in the consistent and predictable conduct of public authorities. The study demonstrates that a person's subjective belief in the correctness of their legal position is insufficient for recognizing legitimate expectations. Instead, decisive importance is attached to the existence of an objective legal basis for such expectations, the good faith of the individual, and the consistency of the conduct of the public authority.

The article proposes an original generalization of the Supreme Court's case law by identifying three interrelated criteria for assessing legitimate expectations: the existence of a sufficient legal basis, the good faith of the individual, and the consistency of the administrative authority's conduct. It is argued that the cumulative assessment of these criteria determines whether legitimate expectations are entitled to judicial protection in public law disputes.

The author concludes that the principle of legitimate expectations is gradually acquiring an independent role within Ukrainian administrative law, although its practical content continues to be shaped primarily through judicial practice. The paper substantiates the need for further research into the influence of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» on the evolution of this principle and emphasizes the importance of developing more consistent judicial approaches to assessing the admissibility of changes in administrative practice by public authorities.

Key words: *legitimate expectations, administrative justice, Supreme Court, legal certainty, good governance, good faith, administrative procedure, public administration.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Стабільність адміністративних правовідносин доречно розглядати як умову, за якої особа може планувати свою поведінку, виходячи з розумного припущення, що держава діятиме послідовно та не змінюватиме раніше встановлені правові правила або прийняті рішення без належних підстав. О. Г. Ярема слушно зауважує, що наслідуючи принцип правової визначеності, держава в особі правоохоронних і законодавчих органів повинна підтримувати стабільність правового регулювання не змінюючи довільно правил [1, с. 452]. У сфері адміністративних правовідносин забезпечення такої стабільності вбачається особливо важливим, оскільки адміністративний орган наділений односторонніми, а нерідко й дискреційними повноваженнями ухвалювати, змінювати чи скасовувати власні рішення, тоді як особа не має можливості впливати на цей процес інакше, ніж шляхом звернення до суду, а захист її прав реалізується виключно через процедури адміністративного або судового оскарження. У зв'язку з цим принцип правомірних (легітимних) очікувань спрямований на захист особи у випадках, коли її очікування були сформовані попередньою поведінкою органу публічної влади, його рішеннями, запевненнями або установлені практикою застосування права. Він покладає на публічну владу обов'язок враховувати такі очікування поряд із вимогами законності.

Актуальність теми для української правової системи посилюється кількома обставинами. По-перше, з 15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [2], який уперше на рівні кодифікованого акта закріпив принципи адміністративної процедури, включно з добросовісністю і розсудливістю адміністративного органу (ст. 10 ЗАП), а також урегулював порядок відкликання та визнання недійсними адміністративних актів (розділ VII ЗАП) – питання, безпосередньо пов'язане з можливістю чи неможливістю негативного впливу на вже сформовані очікування особи. По-друге, Конституційний Суд України у період з 2019 по 2025 роки послідовно звертався до категорії легітимних очікувань при тлумаченні принципу юридичної визначеності, зокрема у Рішенні від 21 січня 2025 року

№ 3-р(II)/2025 [3], де вказав, що зважає на тлумачення поняття «юридична визначеність» у міжнародних документах. Зокрема, як зазначається, юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин; юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна додержувати взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне поняття «виправданого (легітимного) очікування». По-третє, Верховний Суд протягом останніх кількох років напрацював досить розгалужену, хоча й не завжди внутрішньо узгоджену практику застосування цього принципу – від земельних і ліцензійних спорів до питань обчислення суддівського стажу та процесуальних строків.

Водночас поняття правомірних очікувань залишається недостатньо визначеним та дещо дискусійним у законодавстві, а критерії його застосування продовжують формуватися у судовій практиці. На відміну від принципу законності, який має чітке нормативне закріплення, принцип правомірних очікувань є оціночною категорією, застосування якої потребує оцінки обставин кожної конкретної справи. Зокрема, суд має встановити, чи існувало достатнє правове підґрунтя для формування очікувань особи, чи діяла вона добросовісно, а також чи не переважає у відповідних правовідносинах публічний інтерес. Такий характер принципу зумовлює значно ширший обсяг судового розсуду та потребує вироблення єдиних підходів до його застосування.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема тика правомірних (легітимних) очікувань поступово посідає помітне місце у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині. Ті чи інші аспекти цього принципу досліджували В. В. Бесага, Я. О. Берназюк, І. П. Іванець, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Д. В. Ляшко, Р. М. Москаль, О. А. Музика-Стефанчук, В. О. Шевченко, І. М. Яворська та ін.

Водночас слід зауважити, що більшість наукових праць присвячена переважно загально-теоретичним засадам цього принципу або аналізу практики Європейського суду з прав людини. Натомість практика Верховного Суду щодо застосування принципу правомірних очікувань у сфері адміністративного судочинства, особливо з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру», поки що не отримала комплексного узагальнення, що зумовлює актуальність цього дослідження.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз практики Верховного Суду щодо застосування принципу правомірних (легітимних) очікувань особи, визначення критеріїв його застосування у публічно-правових спорах, з'ясування його взаємозв'язку з принципами юридичної визначеності, належного урядування, добросовісності та пропорційності, а також оцінка значення цього принципу для забезпечення стабільності адміністративних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Поняття правомірних (легітимних) очікувань походить від англійського словосполучення *legitimate expectations* і у вітчизняній літературі вживається як синонім категорій «легітимні очікування», «законні очікування» чи «розумні очікування»: всі ці варіанти позначають одне й те саме явище: обґрунтоване сподівання особи на певний результат її взаємодії з публічною владою, яке виникло на підставі закону, акта індивідуальної дії, усталеної судової практики чи умов договору. Я. О. Берназюк, чий роботи є, мабуть, найбільш системним дослідженням цієї теми в українській доктрині адміністративного права, обґрунтовує, що легітимні очікування є похідним поняттям від таких принципів як належне урядування, законність та пропорційність, а також напряду пов'язаний з такими поняттями як передбачуваність (прогнозованість) та дія закону в часі (можливість ретроспективності правового регулювання). Він також влучно звертає увагу, що концепт легітимних очікувань набув самостійного значення насамперед у практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у контексті ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – тобто у справах про захист власності [4, с. 147]. Так, визначальним для існування правомірних очікувань є не сам факт наявності у особи певних сподівань, а існування об'єктивних правових підстав, які дозволяють вважати такі очікування виправданими.

З огляду на це, важливо розрізняти легітимне очікування і просту суб'єктивну надію особи на сприятливий для неї розвиток подій. Керівна практика ЄСПЛ, узагальнена в офіційному путівнику з тлумачення ст. 1 Першого протоколу, виходить із того, що для того, щоб «очікування» було «законним», воно повинне бути більш конкретним, ніж звичайна надія і бути заснованим на нормі права або правовому акті, такому як судове рішення, пов'язаному з майновим інтересом [5, с. 9]. При цьому легітимні очікування не виникають, якщо існує реальний спір щодо правильного тлумачення та застосування національного законодавства, а доводи заявника згодом відхиляються національними судами – таку позицію ЄСПЛ послідовно висловлював у справах

Korecký v. Slovakia [6] та Çiftçiler Joint Stock Company and Others v. Turkey [7]. Зауважимо, що ці застереження дійсно мають принципове значення: воно означає, що сама лише впевненість особи у власній правоті, навіть підкріплена посиланням на норму права, ще не породжує правомірного очікування, якщо ця норма допускає різне тлумачення і остаточної крапки в спорі ставить суд.

У вітчизняній науковій літературі також підкреслюється, що правомірні очікування не тожні ані суб'єктивному праву, ані законному інтересу в їх класичному розумінні. У дослідженні М. Г. Полішук в контексті сімейного права обґрунтовується теза, що правомірні очікування не є правом і не є інтересом; інтерес мотивує до виникнення права та правомірних очікувань, а правомірні очікування передують виникненню права та можуть виникати у ході здійснення права як очікування певного правомірного результату [8, с. 97]. На нашу думку, це розмежування є методологічно продуктивним і для адміністративного права: воно дозволяє пояснити, чому суд може відмовити в захисті певного інтересу як такого, що не набув ознак суб'єктивного права, але водночас визнати, що органу владних повноважень заборонено діяти всупереч очікуванням, які він сам сформував своєю попередньою поведінкою.

Місце принципу правомірних очікувань серед інших принципів адміністративної процедури визначається насамперед його зв'язком із принципом юридичної визначеності, який, своєю чергою, є складовою верховенства права. Конституційний Суд України у Рішенні від 5 червня 2019 року №3-р(І)/2019 [9] вказав, що юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях, зокрема в тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване. Також у рішенні від 23 грудня 2022 року № 3-р/2022 [10] Конституційний Суд додатково послався на тлумачення Венеційської комісії, яка визначає, що принцип правомірних (легітимних) очікувань виражає ідею, що органи публічної влади повинні не лише додержуватися приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених (у особи) очікувань. Ця ідея – «обіцянки та пробуджені очікування» – на наше переконання, найточніше передає сутність принципу: йдеться не про абстрактну філософську категорію справедливості, а про наслідки конкретних дій держави, здатних сформувати в особи розумну впевненість у майбутньому результаті.

Принагідно звернути увагу, що з принципом добросовісності правомірні очікування пов'язані двобічно. З одного боку, добросовісність вимагається від самої особи: суд перевіряє, чи діяла вона чесно, розкриваючи всю відому їй інформацію, чи не намагалася отримати вигоду з власної неправомірної поведінки. З іншого боку, добросовісність – це й вимога до адміністративного органу, прямий юридичний обов'язок. Саме так ця вимога сформульована у навчальних матеріалах Національної школи суддів, підготовлених за участю судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду: зазначено, що У справах щодо ліцензій та надзорності (зокрема № 380/8337/23, № 480/8344/22), Верховний Суд прямо застосував доктрину *venite contra factum proprium*, за якою недопустимою є суперечлива поведінка органу, що спочатку схвалює дію або бездіє, а згодом притягає до відповідальності [11, с. 15]. Така заборона суперечливої поведінки, вважаємо, є практичним механізмом, через який принцип правомірних очікувань реалізується в конкретних справах: адміністративний орган, який раніше видав дозвіл, ліцензію чи погодження, а потім намагається скасувати власне рішення без належного обґрунтування зміни обставин, порушує саме цю заборону.

Порівняно із цим, належне урядування виступає дещо ширшою рамкою, у межах якої функціонують і юридична визначеність, і добросовісність, і правомірні очікування. Знову ж таки, принагідно звернутися до позиції Я. О. Берназюка, який визначає зміст цього принципу на основі аналізу Конституції та законів України, міжнародних договорів, а також практики Конституційного Суду, ЄСПЛ та Верховного Суду, і зазначає, що належне урядування охоплює зокрема вимоги обґрунтованості, безсторонності, розсудливості та пропорційності рішень суб'єкта владних повноважень [12, с. 190]. Ці критерії прямо перелічені у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України як критерії, за якими суд перевіряє правомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Тобто бачимо, що принцип правомірних очікувань не є самостійною конструкцією, що існує поза системою національного адміністративного права. Його зміст узгоджується із принципом належного урядування та критеріями перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, визначеними Кодексом адміністративного судочинства України, що зумовлює його застосування у практиці адміністративних судів.

Що ж до нормативної основи застосування принципу в Україні, то до грудня 2023 року вона мала переважно судовий, а не законодавчий характер: суди виводили принцип правомірних очікувань із загального принципу верховенства права, закріпленого у статтях 8 і 129 Конституції

України, та з практики ЄСПЛ, яка відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» застосовується як джерело права. Ситуація суттєво змінилася з набранням чинності ЗАП. Ст. 4 цього Закону прямо визначає перелік принципів адміністративної процедури, а ст. 10 закріплює принцип добросовісності і розсудливості адміністративного органу. Крім того, розділ VII Закону регулює умови відкликання чи визнання недійсним адміністративного акта, встановлюючи, зокрема, презумпцію правомірності дій та вимог особи – принцип, згідно з яким дії та вимоги особи вважаються правомірними, доки протилежне не буде доведено під час розгляду справи. Важливо зауважити, що хоча сам термін «правомірні очікування» в тексті Закону буквально не вживається, тлумачення положень про добросовісність, відкликання актів і презумпцію правомірності дій особи дає нам підстави стверджувати, що законодавець опосередковано закріпив саме той стандарт поведінки адміністративного органу, який раніше формувався виключно судовою практикою. Вважаємо, це – виправдано важливий крок, оскільки він переводить принцип правомірних очікувань із сфери суддівської категорії у площину зобов'язань, які адміністративний орган повинен враховувати вже на стадії ухвалення рішення, а не лише за результатами оскарження.

Одним із найбільш цитованих у фаховій літературі рішень, у якому Верховний Суд виклав критерії застосування принципу легітимних очікувань, є постанова від 18 січня 2023 року у справі № 580/1300/22 [13]. У цій справі Суд сформулював правовий висновок, згідно з яким правовим підґрунтям для виникнення в особи легітимного очікування можуть бути: норми права (законодавство), судова практика, акт індивідуальної дії, конкретне судове рішення, що набуло законної сили, або умови договору; відсутність у законі приписів щодо певного права, яке однак, слідує із загальних конституційних принципів або природного права, або відсутність закону, який визначає механізм реалізації такого права, не може свідчити про відсутність правового підґрунтя для виникнення в особи легітимного очікування щодо реалізації такого права. Разом із тим Суд наголосив, що Легітимні очікування не можна ототожнювати із сподіваннями, що виникають на підставі особистого сприйняття або помилкової оцінки певних обставин чи правових норм; не можуть виникати легітимні очікування, якщо існує спір щодо правильного тлумачення та застосування національного законодавства; обов'язковою умовою, за наявності якої певне сподівання (вимога) особи набуває ознак легітимного очікування є те, що таке очікування (вимога) має належне правове підґрунтя, тобто наявне достатнє джерело для відповідного очікування (вимоги). Це формулювання практично дослівно відтворює позицію ЄСПЛ у справі *Korecký v. Slovakia*, що демонструє свідому рецепцію страсбурзьких стандартів вітчизняною судовою практикою.

Також варто згадати справу № 990/94/24, розглянуту Верховним Судом 15 травня 2024 року за позовом до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [14]. Позивач обґрунтовував порушення принципу правової визначеності тим, що Комісія довільно витлумачила ч. 2 ст. 137 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», внаслідок чого позивачу не було зараховано до суддівського стажу період професійної діяльності, який, на його переконання, давав право претендувати на посаду судді. Так, правомірні очікування можуть ґрунтуватися не лише на індивідуальному адміністративному акті чи усталеній практиці органу публічної влади, а й на положеннях закону, якщо вони створюють достатні підстави для обґрунтованого очікування певної правової поведінки держави. Разом із тим їх виникнення залежить від визначеності відповідного правового регулювання. Якщо між сторонами існує спір щодо правильного тлумачення або застосування норми права, а її зміст потребує судового з'ясування, сам факт посилення особи на таку норму не є достатнім для визнання її очікувань правомірними.

Узагальнюючи проаналізовану практику Верховного Суду, маємо підстави виокремити три взаємопов'язані критерії оцінки правомірних очікувань: 1) очікування повинно мати достатнє правове підґрунтя у вигляді норми права, індивідуального акта, судового рішення або іншого юридичного факту, здатного його породити; 2) суд оцінює добросовісність поведінки особи та обґрунтованість її розрахунку на певний правовий результат; 3) перевіряється поведінка суб'єкта владних повноважень, зокрема її послідовність, відповідність попереднім рішенням і наявність належного обґрунтування у разі відступу від сформованої правової позиції.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, викладене дає підстави стверджувати, що принцип правомірних очікувань поступово набуває самостійного значення у вітчизняному адміністративному праві, хоча його зміст і надалі формується переважно судовою практикою. На відміну від класичних принципів адміністративного права, які мають безпосереднє нормативне закріплення, правомірні очікування є оціночною категорією, що передбачає потребу у встановленні балансу між захистом довіри особи до дій держави та забезпеченням законності діяльності

9. Рішення Конституційного Суду України (Перша палата) від 5 черв. 2019 р. № 3-п(І)/2019. *Конституційний Суд України* : офіц. вебсайт. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p1_2019.pdf.

10. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 16 лист. 2022 р. № 3-п/2022. *Конституційний Суд України* : офіц. вебсайт. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-r2022_0.pdf.

11. Берназюк Я. О. Принцип доброї совісті (добросовісності) як складова верховенства права : презентація. *Судова влада України* : офіц. вебпортал. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/130_principle_good_faith_component_rule_of_law_bernaziuk.pdf.

12. Берназюк Я. О. Принцип належного урядування (good governance): національна та європейська судова практика. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Вип. 64. С. 189–197. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.35>.

13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 січ. 2023 р. у справі № 580/1300/22. *Юридичний ресурс «Протокол»* : вебсайт. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_18_01_2023_roku_u_spravi_580_1300_22_1/.

14. Постанова Верховного Суду (Касаційний адміністративний суд) від 15 трав. 2024 р. у справі № 990/94/24. *ipLex Судові рішення* : інформаційно-правова платформа. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=119180324>.

Дата першого надходження статті до видання: 06.05.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 29.05.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.06.2026