



Тетяна Фулей

кандидатка юридичних наук,  
начальниця відділу наукових досліджень  
проблем судочинства та науково-методичного забезпечення  
суддівської освіти Національної школи суддів України  
(Київ, Україна)  
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-9800-8785>  
[science@nsj.gov.ua](mailto:science@nsj.gov.ua)

УДК 341.645.5

## ЛЕГІТИМНІ ОЧІКУВАННЯ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

АНОТАЦІЯ. Поняття легітимних очікувань (англ. *legitimate expectations*) увійшло у вітчизняний науковий обіг завдяки практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Водночас в офіційних/автентичних перекладах його рішень, а також у науковій літературі трапляється низка варіантів перекладу терміна на позначення цього поняття (“законне сподівання”, “правомірне очікування”, “виправдані очікування”, “легітимні сподівання” тощо), що створює ілюзію, немов би йдеться про різні юридичні явища. Неузгодженість термінології, а також потреби юридичної практики актуалізують спроби з’ясувати сутність і зміст цього юридичного феномену.

Метою статті є виокремлення за результатами аналізу рішень ЄСПЛ у ключових справах, у яких ЄСПЛ розкривав концепцію легітимних очікувань, низки критеріїв, що дають змогу стверджувати про наявність в особи легітимних очікувань, які б охоплювалися сферою дії Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція).

У практиці ЄСПЛ концепція легітимних очікувань вироблена у процесі розгляду скарг щодо ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, і є набагато вужчою, аніж у документах Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційська комісія), зокрема Доповіді *Report on the Rule of Law* 2011 р. і “Мірили правовладдя” 2016 р., у яких легітимні очікування розглядаються як складова принципу юридичної визначеності, поряд із *res judicata*, обов’язковістю виконання остаточних судових рішень та іншими елементами цього принципу, і у яких ніщо не вказує на те, що вимога виконання державою обіцяного, що становить суть поняття легітимних очікувань, стосується лише майнових, економічних аспектів. Враховуючи, що Конвенція захищає існуючі права, і ст. 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує право на одержання майна в майбутньому, тобто захищає не гіпотетичну можливість, а наявний актив, конкретні майнові вимоги, ‘необхідно, щоб “легітимне очікування” мало більш конкретний характер, аніж просто надія’ (“Гратцінгер і Гратцінгерова проти Чеської Республіки”, § 73, “Копецький проти Словаччини”, § 49).

© Тетяна Фулей, 2021

Аналіз практики ЄСПЛ дає змогу дійти висновків, що про наявність легітимних очікувань в особи можна стверджувати лише тоді, коли на момент втручання у гарантовані Конвенцією права вже існували певні умови, яким особа відповідає. Перша група умов пов'язана із наявністю чітких і безумовних законодавчих приписів, які не є бланкетними та не потребують ухвалення додаткових законодавчих положень; якщо ж законні вимоги, які мають бути дотримані, чітко не визначені, певна правова норма не може бути застосована для обґрунтування легітимного очікування. Так само не створює легітимних очікувань зупинення дії норми, її зміна чи скасування. Наприклад, починаючи з 1 січня 2015 р. і до рішення Конституційного Суду України від 13 грудня 2019 р. № 7-р(П)/2019, в Україні жоден закон не визначав ані умов (підстав), ані порядку перерахунку пенсій за вислугу років, призначених на підставі Закону України “Про прокуратуру”. Водночас, якщо такі умови законодавчо визначені, то нестача процедур чи відсутність механізму реалізації визначеного законом права не підриває легітимних очікувань.

Окрім наявності чіткого підґрунтя у національному законодавстві, для легітимного очікування необхідно, щоб особа відповідає встановленим законодавчим вимогам, і з цим пов'язана друга група умов. Третя група критеріїв стосується судової практики – зокрема, усталеною практикою національних судів може підтверджуватися існування у національному законодавстві достатнього підґрунтя для легітимних очікувань, а вимоги, підкріплені судовими рішеннями, які набули статусу остаточного, створюють борг, і відповідно – “майно” для цілей застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Водночас справи, де вимоги заявників підтверджені рішеннями національних судів, слід відрізняти від ще не вирішених спорів, особливо за відсутності усталеної судової практики їх вирішення – незважаючи на застосовність ст. 6 Конвенції, такі вимоги найімовірніше, не охоплюватимуться сферою дії ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Ключові слова: легітимні очікування; принцип юридичної визначеності; майно; Європейський суд з прав людини; практика ЄСПЛ.

Проблематика легітимних очікувань (англ. *legitimate expectations*) привертає дедалі більшу увагу вітчизняних науковців та практиків. Значним імпульсом для досліджень феномену легітимних очікувань стало закріплення цього поняття у п. 48 відомого документа Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційської комісії) *Report on the Rule of Law* (далі – Доповідь Венеційської комісії)<sup>1</sup>, де воно розглядається як складова юридичної визначеності – одного з елементів верховенства права.

Зазначимо, однак, що у вітчизняний науковий обіг поняття легітимних очікувань увійшло дещо раніше завдяки практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) – у 2005 р., коли він ухвалив перші два рішення щодо України, у яких застосував цю концепцію<sup>2</sup>, у 2006 р. –

<sup>1</sup> Report on the Rule of Law: Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25–26 March 2011). Study No. 512/2009. CDL-AD(2011)003rev.

<sup>2</sup> Полтораченко проти України (Poltorachenko v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 18 січня 2005 р., заява № 77317/01 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_252#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_252#Text)> (дата звернення: 28.08.2021); Кечко проти України (Kechko v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав

ще два<sup>3</sup>. У 2007 р. таких рішень було вже шість. Водночас у перекладах рішень ЄСПЛ українською мовою на позначення англійського *legitimate expectations* трапляється варіантність і термінологічна неузгодженість (використання різних термінів на позначення одного й того ж поняття). Наприклад, в офіційних перекладах рішень ЄСПЛ, прийнятих у 2007 р., трапляються п'ять варіантів перекладу, а саме: “законне сподівання” – справи “Інтерсплав проти України”<sup>4</sup> (п. 27) та “Остапенко проти України” (пункти 43, 44, 46)<sup>5</sup>; “правомірне очікування” – справа “Бочан проти України” (п. 89)<sup>6</sup>; “виправдані очікування” – справа “Васильєв проти України” (п. 70)<sup>7</sup>; “легітимні сподівання” – справа “Україна-Тюмень” проти України” (п. 58)<sup>8</sup>; “легітимні очікування” – справа “Воловік проти України” (п. 68)<sup>9</sup>. Загалом же у текстах офіційних/автентичних перекладів рішень ЄСПЛ щодо України для перекладу англійського терміна *legitimate expectations* використано щонайменше сім варіантів, що створює ілюзію, немов би йдеться про різні юридичні явища. Не буде помилковим твердження, що для багатьох вітчизняних юристів-практиків, зокрема тих, що не володіють англійською мовою та не працюють з оригіналами рішень ЄСПЛ, “виправдані очікування” та “законні сподівання” означають різні по суті юридичні явища, а той факт, що вони є варіантами перекладу терміна, який позначає одне й те саме поняття, зовсім не очевидний.

Беручи до уваги, що в оригінальних текстах рішень ЄСПЛ англійською мовою трапляється єдиний термін (*legitimate expectations*) та враховуючи, що відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”

людини від 8 листопада 2005 р., заява № 63134/00 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_025#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_025#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>3</sup> Зубко та інші проти України (Zubko and Others v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 26 квітня 2006 р., заяви № 3955/04, 5622/04, 8538/04 та 11418/04 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_014#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_014#Text)> (дата звернення: 28.08.2021); Федоренко проти України (Fedorenko v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 1 червня 2006 р., заява № 25921/02 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_041#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_041#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>4</sup> Інтерсплав проти України (Intersplav v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 9 січня 2007 р., заява № 803/02 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_194#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_194#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>5</sup> Остапенко проти України (Ostapenko v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 14 червня 2007 р., заява № 17341/02 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_229#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_229#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>6</sup> Бочан проти України (Bochan v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 3 травня 2007 р., заява № 7577/02 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_209#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_209#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>7</sup> Васильєв проти України (Vasilyev v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 21 червня 2007 р., заява № 11370/02 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_258#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_258#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>8</sup> “Україна-Тюмень” проти України (Ukraine-Tyumen v. Ukraine): рішення (щодо суті) Європейського суду з прав людини від 22 листопада 2007 р., заява № 22603/02 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_595#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_595#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>9</sup> Воловік проти України (Volovik v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 6 грудня 2007 р., заява № 15123/03 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_336#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_336#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

(далі – Закон № 3477-IV) автентичність перекладу повних текстів рішень ЄСПЛ українською мовою засвідчується органом, відповідальним за забезпечення представництва України в ЄСПЛ і координацію виконання його рішень (далі – Орган представництва)<sup>10</sup>, логічним буде припущення, що різні варіанти його перекладу українською є результатом відсутності узгодженої термінології в Органі представництва.

Поділяючи позицію Є. Бурлая щодо “понятійного монізму” (окремому явищу – окреме поняття (і відповідно – термін))<sup>11</sup>, зауважимо, що найбільш доречним українським відповідником англomовного терміна *legitimate expectations*, на нашу думку, є “легітимні очікування”, а тому у цій статті ми використовуємо саме цей термін. Неузгодженість термінології (як в офіційних/автентичних перекладах, так і фахових публікаціях) зумовлює актуальність зазначеної проблематики. Проте найбільше актуалізують спроби з’ясувати сутність і зміст цього юридичного феномену потреби юридичної практики. Передусім ідеться про необхідність застосування концепції легітимних очікувань при здійсненні правосуддя, адже внаслідок зміни парадигми в результаті конституційної реформи 2016 р. судді мають не “підкорятися лише закону”, як це було у минулому, а керуватися верховенством права. Зауважимо, що в документах Венеційської комісії, зокрема вже згаданий Доповіді Венеційської комісії, а також “Мірили правовладдя”<sup>12</sup>, легітимні очікування розглядаються як складова принципу юридичної визначеності, поряд із *res judicata*, обов’язковістю виконання остаточних судових рішень та іншими елементами цього принципу. Водночас у практиці ЄСПЛ ця концепція є набагато вужчою, і вироблена у процесі розгляду скарг щодо ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)<sup>13</sup>. Проте на відміну від документів Венеційської комісії, що є “м’яким правом”, Конвенцію та практику ЄСПЛ вітчизняні суди застосовують як джерело права, до чого їх зобов’язує не лише ст. 17 Закону № 3477-IV, а й процесуальні кодекси. На нашу думку, судді, принаймні адміністративних судів, почали сприймати та розуміти концепцію верховенства права саме через практику ЄСПЛ, адже Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який закріпив у ч. 2 ст. 8 обов’язок врахування судом практики

<sup>10</sup> Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>11</sup> Є Бурлай, ‘Концепт права: межі мінливості’ (2019) 2 Філософія права і загальна теорія права 16.

<sup>12</sup> Мірило правовладдя. Коментар. Глосарій: Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія). Страсбург, 18 березня 2016 р. Дослідження № 711/2013. CDL-AD(2016)007. Ориг. англ. Неофіційний переклад.

<sup>13</sup> Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-004#Text>> (дата звернення: 28.08.2021).

ЄСПЛ при застосуванні принципу верховенства права<sup>14</sup>, ухвалено раніше, аніж Закон № 3477-IV.

Враховуючи наведене, з метою належної реалізації конституційного положення, викладеного у ст. 129 чинної Конституції України<sup>15</sup>, дослідження критеріїв, вироблених практикою ЄСПЛ щодо застосування концепції легітимних очікувань, має значне теоретико-прикладне значення.

Застосування легітимних очікувань у практиці ЄСПЛ досліджували М. О'Бойл, М. Карсс-Фріск, Д. Дж. Харріс, М. Сігрон, Ч. Уорбрік, О. Беляневич, Б. Карнаух, Р. Майданик, С. Сліпченко, І. Спасибо-Фатєєва та інші науковці. Варто зазначити, що вітчизняних учених легітимні очікування цікавили передусім як різновид майнових вимог, економічного активу. На додаток до спроб зрозуміти, яким чином ЄСПЛ застосовував це поняття у справах, які стосувалися захисту права власності, науковці намагалися знайти аналоги легітимних очікувань у вітчизняному праві. Варто зазначити, що активними є спроби представників цивілістики обґрунтувати “право очікування” як окремий феномен та пошук належних способів його захисту<sup>16</sup>. У публікаціях Л. Богачової, В. Завгородньої, О. Кіріяк, М. Магрело, С. Рабіновича та інших значна увага приділена зв'язку легітимних очікувань і принципу юридичної визначеності, зокрема, крізь призму діяльності суб'єктів владних повноважень. Так, аналізуючи проблеми, що виникають при ухваленні органами й посадовими особами, що виконують функції публічної влади, рішень, якими скасовуються, відкликаються або ж анулюються індивідуальні юридичні акти (згідно з КАС України – “правові акти індивідуальної дії”), видані відповідними органами й посадовими особами раніше, С. Рабінович слушно зазначає, що складність цих питань зумовлюється, по-перше, суперечностями між інтересами ефективного управління, з одного боку, і стабільністю правового становища особи та її “юридичною безпекою” – з другого; між вимогами додержання формальної законності та публічно значущими індивідуальними інтересами; по-друге, прогалинами й неузгодженостями в законодавчому регулюванні відповідних відносин; по-третє, недостатньою загальнотеоретичною розробленістю проблеми та її комплексним, публічно-приватним характером<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>15</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>16</sup> Див., наприклад: *Правомірні очікування: збірник статей* (Спасибо-Фатєєва І ред, ЕКУС 2020) 250; ‘Право очікування: феномен в площині цивільно-правових відносин’ <<https://www.youtube.com/watch?v=OiXnTGXggQo>> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>17</sup> С. Рабінович, ‘Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади’ (2014) 60 Вісник Львівського університету. Серія юридична 169.

Водночас, досліджуючи концепцію легітимних очікувань, недостатньо уваги вчені приділяли питанням виокремлення критеріїв, вироблених ЄСПЛ, які дають підстави стверджувати про наявність в особи легітимних очікувань.

Мета дослідження – на підставі аналізу рішень ЄСПЛ у ключових справах, у яких ЄСПЛ розкривав концепцію легітимних очікувань, виокремити критерії, які дають підстави стверджувати про наявність в особи легітимних очікувань, які б охоплювалися сферою дії Конвенції.

Насамперед порівняємо, як поняття легітимних очікувань викладено в Доповіді Венеційської комісії та у рішеннях ЄСПЛ. Так, для наочності наведемо цитату у двох відомих варіантах перекладу Доповіді Венеційської комісії українською мовою 2011 р.<sup>18</sup> та 2019 р.<sup>19</sup>:

ПРАВО УКРАЇНИ • 2011 • № 10 • 179 ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА. ДОПОВІДЬ	ПРАВО УКРАЇНИ • 2019 • № 11 • 14 ДОПОВІДЬ ПРО ПРАВОВЛАДДЯ
2) Юридична визначеність ( <i>legal certainty</i> )	(2) Юридична визначеність ( <i>legal certainty</i> )
48. Юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна дотримуватись взятих на себе певних зобов'язань, виконувати покладені на неї певні функції чи виголошені нею перед людьми певні обіцянки (поняття “законних очікувань”).	48. Юридична визначеність також означає, що держава загалом повинна додержуватись взятих на себе зобов'язань щодо людей або виконувати їм обіцяне [поняття “виправданого (легітимного) очікування”].

Ця цитата дає змогу виснувати, що поняття легітимних очікувань є, по-перше, складовою принципу юридичної визначеності, по-друге, стосується відповідальності держави у відносинах із приватними (фізичними чи юридичними) особами, по-третє, впливає з обов'язку держави виконувати обіцяне. У цьому контексті доречно говорити про зв'язаність суб'єктів владних повноважень Конституцією та законами (ч. 2 ст. 19 Конституції України), а також про захист довіри. Так, К. Сабота слушно зазначала, з посиланням на численну практику Федерального Конституційного Суду Німеччини, що за допомогою принципу захисту довіри має враховуватись інтерес громадянина щодо надійності відповідного юридичного статусу, і що громадянин, який підкоряється закону, повинен мати підстави довіряти тому, що його законні дії з усіма первісно пов'язаними юридичними наслідками залишаються визнаними, та що

<sup>18</sup> Верховенство права. Доповідь: Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія). Страсбург, 4 квітня 2011 року. Доповідь № 512/2009. CDL-AD(2011)003rev (2011) 10 Право України 168–84.

<sup>19</sup> Доповідь про правовладдя: Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія). Страсбург, 4 квітня 2011 року CDL-AD(2011)003rev. Дослідження № 512/2009 (2019) 11 Право України 14–38.



він зможе передбачити державне втручання, можливе щодо нього, та налаштуватися на це<sup>20</sup>.

Проте ніщо у п. 48 Доповіді Венеційської комісії не вказує на те, що вимога виконання державою обіцяного, що становить суть поняття легітимних очікувань, стосується лише майнових, економічних аспектів. Водночас концепція легітимних очікувань, вироблена ЄСПЛ у процесі розгляду скарг щодо ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, стосується захисту права власності. І хоча у практиці ЄСПЛ трапляються окремі випадки використання цього терміна у контексті, зокрема, доступу до суду за ст. 6 Конвенції, зокрема й у рішеннях щодо України (наприклад, “Буланов та Купчик проти України” (п. 39)<sup>21</sup> та “Шестопалова проти України” (п. 20)<sup>22</sup>), однак загалом концепція легітимних очікувань розроблена ЄСПЛ під час розгляду скарг про стверджуване порушення права власності, гарантоване ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції, як відомо, містить три окремі норми – цитати відповідного змісту переходять із рішення у рішення ЄСПЛ. Якщо перша норма проголошує принцип “мирного володіння своїм майном”, то друга – умови виправданості втручання у право власності: воно має бути законним, мати легітимну мету і відповідати вимозі справедливого балансу; третя норма стосується права держави регулювати питання користування майном, зокрема, для здійснення контролю або забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів.

Важливо наголосити, що оцінці Судом виправданості втручання передуює з’ясування наявності в особи відповідного права, у яке, за твердженням заявника, відбулося втручання. Адже ЄСПЛ неодноразово наголошував, що ст. 1 Першого протоколу, як і Конвенція загалом, захищає існуючі права, у цьому випадку – наявне майно: відповідно до усталеної практики Суду ст. 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує право набуття майна (§ 121)<sup>23</sup>. З іншого боку, “майно” за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції – це поняття, яке у практиці ЄСПЛ має автономне значення і не обмежується правом власності на матеріальні речі, а охоплює акції, клієнтуру, патенти, заяви про реєстрацію торгової марки та інші майнові активи<sup>24</sup>, а право “мирного володіння майном” не збігається із

<sup>20</sup> К Сабота, *Принцип правної держави: конституційно-правні та адміністративно-правні аспекти* (пер з ним, Сироїд О ред, ВАІТЕ 2013) 184.

<sup>21</sup> Буланов та Купчик проти України (Bulanov and Kupchik v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 9 грудня 2010 р., заяви № 7714/06 та № 23654/08 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_664#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_664#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>22</sup> Шестопалова проти України (Shestopalova v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 21 грудня 2017 р., заява № 55339/07 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_c61#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c61#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>23</sup> Slivenko and Others v. Latvia (déc.). App. no. 48321/99. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22231>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>24</sup> Т Фулей, ‘Поняття “майно” в практиці Європейського суду з прав людини’ [2008] 3 (91) Вісник Верховного Суду України 54–9.

положеннями національного законодавства і положеннями доктрини національного права держав – членів Конвенції. Зауважимо, що загальний підхід ЄСПЛ стосовно автономного тлумачення будь-яких понять – не давати означення чи вичерпного переліку, оскільки Конвенція є “живим організмом, що розвивається” і має намір гарантувати не “теоретичні чи ілюзорні, а практичні та ефективні” права<sup>25</sup>, тобто з найперших своїх рішень ЄСПЛ задекларував прихильність принципу ефективності, неілюзорності прав як загальну засадничу вимогу тлумачення Конвенції.

Враховуючи загальний алгоритм розгляду заяви в ЄСПЛ за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, передусім ЄСПЛ з’ясує, чи є в заявника “майно” в його автономному значенні, чи було втручання, а далі переходить до оцінки його виправданості – так званого трискладового тесту. Водночас з огляду на зазначений вище принцип ефективності прав концепцію “майна” в автономному тлумаченні простіше досягнути через форми втручання – навіть щоб з’ясувати, чи в особи є майно – оскільки ствердна відповідь на питання, чи було втручання – зокрема у випадку легітимних очікувань як одного із різновидів “майнового інтересу” – свідчитиме про наявність майна. У першому рішенні, де ЄСПЛ застосував термін “легітимні очікування”, Суд сформулював свій підхід таким чином: “Чи було втручання у право заявників” (англ. “*Whether there was an interference with a right of the applicants*”). У будь-якому разі висновок про наявність легітимних очікувань як різновиду майна передуює застосуванню так званого трискладового тесту на виправданість втручання.

У справі “Пайн велі девелопментс та інші проти Ірландії” ЄСПЛ розглядав ситуацію, коли на момент купівлі землі існував дозвіл на будову, але через кілька років цей дозвіл було скасовано через надання зоні статусу рекреаційної. ЄСПЛ дійшов висновку, що було втручання у право власності, зазначивши у п. 51:

Коли *Pine Valley* придбало земельну ділянку, воно (товариство – Т. Ф.) зробило це з огляду на дозвіл на будівництво, який належним чином зафіксований у публічному офіційному реєстрі, що ведеться з цією метою, і який цілком правомірно вважався чинним <...>. Цей дозвіл становив сприятливе рішення щодо засад пропонованої забудови, який не міг бути переглянутий органом планування. За цих обставин було б надмірно формалістичним вважати, що рішення Верховного Суду не є втручанням. Поки воно не було ухвалене, заявники мали принаймні легітимні очікування, що вони можуть реалізувати свою проповану будову та це має розглядатися для цілей статті 1 Першого протоколу як складова власності <...><sup>26</sup>.

<sup>25</sup> *Airey v. Ireland*. App. no. 6289/73. 09.10.1979. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57420>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>26</sup> *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*. App. no. 12742/87. 29.11.1991. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57711>> (accessed: 28.08.2021).



Рішення у цій справі вважається першим, у якому з'являється поняття “легітимних очікувань” у практиці ЄСПЛ. Далі у багатьох інших справах Суд розвивав цю концепцію, надаючи їй чіткості та конкретики.

У базі даних документів ЄСПЛ HUDOC термін *legitimate expectations* (станом на 25 липня 2021 р.) згадується у 418 рішеннях за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, зокрема у 40 рішеннях Великої Палати, 325 рішеннях Палат та 53 рішеннях Комітетів, а також 460 ухвалях, зокрема 5 – постановлених Великою Палатою, 334 – Палатами, 77 – Комітетами, 44 – Комісією. Найкраще практика ЄСПЛ, яка стосується легітимних очікувань, підсумована, на нашу думку, у рішенні Великої Палати у справі “Белане Надь проти Угорщини”<sup>27</sup>, у якій питання на користь застосовності ст. 1 Першого протоколу до Конвенції було вирішене з перевагою в один голос, і окрема думка, висловлена сімома суддями<sup>28</sup>, заслуговує особливої уваги. Ця справа показала, що іноді навіть для суддів ЄСПЛ, які створюють і розвивають відповідні концепції, не все так очевидно.

Практика ЄСПЛ дає змогу виокремити низку критеріїв, яким повинні відповідати вимоги заявників, щоб вважатися легітимними очікуваннями та захищатися ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Насамперед “легітимні очікування” як різновид майнових прав, майнових активів – мають існувати на момент звернення. Одним із наріжних каменів у визначенні легітимних очікувань є положення, відповідно до якого ‘необхідно, щоб “легітимне очікування” мало більш конкретний характер, аніж просто надія’ (§ 73; § 49)<sup>29</sup>. Враховуючи, що ст. 1 Першого протоколу до Конвенції не надає право на одержання майна в майбутньому, тобто захищає не гіпотетичну можливість, а наявний актив, конкретні майнові вимоги (можливо, ще неотримані фактично, проте щодо яких є чіткі юридичні підстави). Інакше кажучи, про легітимні очікування особа може стверджувати лише тоді, коли на момент втручання у її права вже існували певні умови, яким особа відповідала.

Ці умови можна типологізувати на три групи: 1) пов’язані із законодавством (наявність чіткого підґрунтя у національному законодавстві); 2) пов’язані з особою (відповідність особи вимогам, встановленим національним законодавством); 3) пов’язані з судовою практикою.

Перша група вимог встановлює, що для легітимних очікувань має існувати *достатнє підґрунтя в національному законодавстві*.

<sup>27</sup> Béláné Nagy v. Hungary [GC]. App. no. 53080/13. 13.12.2016. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169663>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>28</sup> Joint dissenting opinion of judges Nussberger, Hirvelä, Bianku, Yudkivska, Møse, Lemmens and O’Leary App. no. 39794/98. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169663>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>29</sup> Gratzinger and Gratzingerova v. The Czech Republic. App. no. 39794/98. 10.07.2002. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22710>> (accessed: 28.08.2021); Kopecký v. Slovakia [GC]. App. no. 44912/98. 28.09.2004. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-66758>> (accessed: 28.08.2021).

Насамперед це означає наявність чинних положень закону, якими чітко встановлено умови отримання потенційного об'єкта власності (соціальної виплати/привілею і т. д.).

Важливо наголосити, що закон має бути чинним, і держава має право змінювати законодавство, тому у багатьох справах ЄСПЛ розглядає вимоги заявників, розрізняючи певні періоди, коли змінювалося правове регулювання відповідних правовідносин, і надає оцінку щодо кожного з цих періодів. Також положення закону мають бути чіткими і безумовними, зокрема, не потребувати прийняття ще якихось додаткових законодавчих положень (це буде викладено дещо нижче) та не залежати від суб'єктивних чинників. Тобто легітимні очікування – це вимоги, які ґрунтуються на чітких, зрозумілих і простих вимогах національного законодавства і не викликають суб'єктивного сумніву в тому, що особа дійсно має майнове право відповідно до конкретних обставин справи.

Найбільш показовий приклад – справа “Кечко проти України” (заява № 63134/00). Рішення ЄСПЛ від 8 листопада 2005 р.<sup>30</sup> у цій справі стійко асоціюється з фразою, що “органи державної влади не можуть посылатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань”, якою завершується п. 26 цього рішення. Ця фраза, а відповідно і рішення, є однією з найбільш цитованих у національній судовій практиці: так, за параметрами пошуку “Кечко” у Єдиному державному реєстрі судових рішень станом на 26 червня 2021 р. знайдено 637 886 документів, зокрема 597 250 за адміністративною формою судочинства; вони двічі (пункти 37, 47) згадуються і в першій зразковій справі, розглянутій Верховним Судом щодо перерахунку пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ з урахуванням грошового забезпечення поліцейських<sup>31</sup>.

Однак “Кечко проти України” є, на наше переконання, одним із найбільш недооцінених рішень ЄСПЛ, і частота цитування не корелюється з усвідомленим розумінням аргументації ЄСПЛ. З точки зору аналізу концепції легітимних очікувань рішення у справі “Кечко проти України” дуже показове, оскільки у тому ж п. 26 рішення ЄСПЛ провів тонку, але чітку межу між ситуаціями відповідності особи чітким об'єктивним умовам, які породжують легітимні очікування, і тими, які їх не породжують.

ЄСПЛ зауважив, що у період між 1 січня та 23 червня 1999 р. вимоги заявника щодо надбавки за стаж базувались на спеціальних і чинних на той період часу положеннях національного законодавства – 20 % надбавка до заробітної плати була передбачена ст. 57 Закону України “Про освіту” (зі змінами 1996 р.) і повинна була бути виплачена відповідно до єдиної об'єктивної умови – період часу, протягом якого заявник пра-

<sup>30</sup> Кечко проти України (н 2).

<sup>31</sup> “Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № Пз/9901/8/18 (№ 820/6514/17) – щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських” <[https://supreme.court.gov.ua/supreme/in/she/zrazkovi\\_spravu/rish\\_2018\\_02\\_15\\_820\\_6514\\_17](https://supreme.court.gov.ua/supreme/in/she/zrazkovi_spravu/rish_2018_02_15_820_6514_17)> (дата звернення: 28.08.2021).

цював учителем. Оскільки заявником була дотримана умова наявності 10-річного стажу, то можна сказати, що він має якщо не право, то легітимні очікування на отримання зазначених коштів (п. 26). Однак щодо надбавки за зразкове виконання службових обов'язків, передбачених цією ж статтею Закону України “Про освіту”, заявник не мав легітимних очікувань, оскільки її виплата залежала від суб'єктивних факторів і вимагала оцінки роботи, виконаної заявником (п. 26).

Цей приклад яскраво ілюструє відмінність – так, законодавче підґрунтя немов би те саме – ст. 57 Закону України “Про освіту” (у редакції, чинній на момент подій), однак щодо надбавки за стаж це підґрунтя є достатнім для легітимних очікувань, а щодо надбавки за зразкове виконання обов'язків є не більше ніж гіпотетичною можливістю.

Таким чином, можемо зробити висновок, що легітимні очікування виникають за сукупності кількох умов: чіткого законодавчого положення (наприклад, наявність стажу – це зрозуміла, проста, однозначна умова) та відповідності особи цим законодавчим вимогам. Зауважимо, що у такій ситуації для визнання в особі легітимних очікувань для ЄСПЛ не є вирішальною наявність рішення національного суду на користь заявника. Так, у справі “Кечко проти України” суди відхилили вимоги заявника щодо 20 % надбавки до заробітної плати за період із 1 січня до 23 червня 1999 р., застосувавши зворотну силу Закону України “Про загальну середню освіту”, і ЄСПЛ розцінив рішення національних судів як свавільні та визнав порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції (п. 27)<sup>32</sup>.

Водночас законодавчі зміни, внаслідок яких призупиняється дія/зменшується розмір/скасовуються певні виплати, призводять до того, що особа не може мати легітимні очікування отримувати такі виплати у попередньому розмірі, тому висновки ЄСПЛ щодо різних періодів будуть різними. Так, у справі “Кечко проти України” ЄСПЛ не вбачав будь-якої свавільності у рішеннях національних судів, які відхилили вимоги заявника за період після 23 червня 1999 р., оскільки право на отримання надбавок було призупинене Законом України “Про загальну середню освіту” (п. 25). Аналогічно, наприклад, у справі “Суханов та Ільченко проти України”<sup>33</sup> ЄСПЛ зазначив, що вимоги заявників стосуються чотирьох різних періодів, і враховуючи закони, що були чинними на час подій, розділив ці періоди на дві групи і почергово розглядав скарги заявників щодо кожної з цих груп окремо. Щодо періодів із 1 січня 2006 р. по 2 квітня 2006 р., з 1 січня 2007 р. по 9 липня 2007 р. та з 1 січня 2008 р. по 22 травня 2008 р., ЄСПЛ дійшов висновку, що заявники не довели існу-

<sup>32</sup> Кечко проти України (н 2).

<sup>33</sup> Суханов та Ільченко проти України (Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 26 червня 2014 р., заяви № 68385/10 та 71378/10 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

вання у них легітимних очікувань щодо підвищеного розміру пенсії, та, відповідно, визнав цю частину заяви неприйнятною (пункти 38–39). Такий висновок ЄСПЛ базувався на тому, що хоча вимоги заявників щодо надбавки до пенсії, безперечно, підпадають під дію ст. 1 Першого протоколу до Конвенції і їх можна вважати “майном” у значенні цього положення, однак не можуть вважатися майном твердження заявників про те, що вони мають право *на певні суми виплат*. ЄСПЛ не погодився з тим, що вимоги заявників стосовно отримання надбавки до пенсії у розмірі 30 % мінімальної пенсії мали достатнє підґрунтя у національному законодавстві (пункти 36–37). Також зміна законодавства не гарантує збереження розміру виплат, які були встановлені судовим рішенням (§ 20)<sup>34</sup>.

*Безумовність* як умова легітимних очікувань означає, що норма національного законодавства не є бланкетною та не потребує ухвалення додаткових законів. Так, наприклад, у справі “Клаус і Юрій Кіладзе проти Грузії”<sup>35</sup>, яка є значущою для розвитку концепції легітимних очікувань, ЄСПЛ констатував відсутність легітимного очікування заявників (жертв політичних репресій), на компенсацію матеріальної шкоди, завданої конфіскацією майна їх батьків, власне, через відсутність окремого закону, до якого відсилали положення закону про жертв політичних репресій. Зауважимо, що національний закон, який стосувався жертв політичних репресій, передбачав ухвалення окремого закону, який мав врегулювати низку питань (умови, порядок тощо), пов’язаних із компенсацією, тобто у питаннях компенсації був певною бланкетною нормою, водночас щодо компенсації моральної шкоди, яка не вимагала ухвалення окремого закону, ЄСПЛ заявив, що заявники мали легітимні очікування щодо призначення компенсації, яка була належною мірою визначена, і мала бути сплачена державою.

Аналогічним прикладом проблем із застосуванням бланкетної норми у національному законодавстві є справа “Петльованій проти України”<sup>36</sup>. Заявник, який зробив вклад у приватне підприємство “Кредитний союз ‘Сідней плюс’”, у подальшому не зміг повернути гроші, і був визнаний потерпілим у кримінальній справі стосовно посадових осіб зазначеної організації за фінансові махінації. Він подав позов проти Міністерства фінансів і Державного казначейства про відшкодування шкоди, завданої внаслідок злочину за ст. 1177 Цивільного кодексу України, відповідно до якої ‘умови і порядок відшкодування шкоди <...> встановлюються законом’. Однак за відсутності відповідного закону ЄСПЛ зазначив, що

<sup>34</sup> Velikoda v. Ukraine. App. no. 43331/12. 03.06.2014. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145274>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>35</sup> Klaus and Iouri Kiladze v. Georgia, App. no. 7975/06. 02.02.2010. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97083>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>36</sup> Petlyovanyy v. Ukraine. App. no. 54904/08. 30.09.2014. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147691>> (accessed: 28.08.2021).

відповідно до Цивільного кодексу питання державної компенсації жертвам злочину врегульовано таким чином, що будь-яка вимога про таку компенсацію є умовною, і ці умови частково викладені у першому пункті статті 1177, який містить слова “якщо особа, яка вчинила злочин, не ідентифікована або неплатоспроможна”. Подальші умови полягають у тому, що вони мають бути встановлені окремим законом, який не було ухвалено до цього часу. Той закон має також містити процедуру присудження та сплати такої компенсації. Ясно видно з цих застережень, що право на компенсацію з боку держави жертвам злочину, передбачене вищевказаною статтею Кодексу, ніколи не було призначено, щоб бути безумовним. Крім того, національні суди підтвердили, що за відсутності закону, який формулює такі положення, ніяке право на компенсацію не може виникнути згідно зі статтею 1177, взятої окремо (для порівняння *Klaus* та *Iouri Kiladze*, згадуване вище, § 58–60). На додаток до цього, в цьому випадку, як зауважили національні суди, умови, викладені у першому абзаці статті 1177, не дотримані.

Оскільки заявник не мав достатньою мірою встановлену вимогу для цілей, передбачених статтею 1 Першого протоколу, він не може стверджувати, що він мав “легітимне очікування” одержання будь-яких конкретних сум<sup>37</sup>.

Таким чином, декларативність положень законодавства (без чітко визначених умов і критеріїв) не створює легітимних очікувань, на відміну від ситуації, коли умови є визначеними, проте неврегульованими є механізми, як це було у справі Будченко<sup>38</sup> – умови визначені законом, але немає механізму. Заявник, пропрацювавши на шахті більш ніж десять років, мав право на безоплатне отримання вугілля, а оскільки він мешкав у квартирі з центральним опаленням, то відповідно до ч. 8 ст. 43 Гірничого закону України – на компенсацію за оплату електроенергії, газу та центрального опалення житла, що виплачується за рахунок субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам. І хоч відповідне право заявника було підтверджено національними судами, однак у задоволенні його вимог було відмовлено, оскільки на той момент (2004 р.) не існувало механізму реалізації відповідного законодавчого положення, зокрема, не було процедури перерахування гірничими підприємствами коштів до місцевого бюджету. ЄСПЛ зауважив, що положення національного законодавства, про яке йдеться, чітко закріплює право на звільнення від оплати за електроенергію та газ і не ставить його у залежність від існування компенсаційного механізму (п. 42), який було запроваджено

<sup>37</sup> Petlyovanyu v. Ukraine (n 36).

<sup>38</sup> Будченко проти України (Budchenko v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 24 квітня 2014 р., заява № 38677/06 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_995#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_995#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

тільки через десять років, а не протягом чотирьох місяців, як це було передбачено при ухваленні закону у 1999 р. Відтак нездатність забезпечити в розумні терміни звільнення заявника від оплати, на що він мав право за законом, становила надмірний тягар, що призвело до визнання порушення (пункти 45–47).

Отже, відсутність механізму, на відміну від відсутності визначених законодавчих умов, не зводить нанівець легітимні очікування особи. Принагідно наголосимо на відмінностях у значенні “умов” і “підстав”, з одного боку, та “механізму” і “порядку” – з другого, звернувшись до словникових значень (обравши доречні відповідно до тематики статті): якщо умови – це обставини, особливості реальної дійсності, за яких відбувається або здійснюється що-небудь; правила, вимоги, виконання яких забезпечує що-небудь; сукупність даних, положення, що лежать в основі чого-небудь<sup>39</sup>; підстава – те головне, на чому базується, оснований що-небудь; те, чим пояснюються, виправдовуються вчинки, поведінка і т. ін. кого-небудь<sup>40</sup>, то механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище<sup>41</sup>, а порядок – певна послідовність, черговість чого-небудь; спосіб виконання, метод здійснення чого-небудь<sup>42</sup>.

Різницю між умовами/підставами, які створюють належне законодавче підґрунтя для легітимних очікувань, і механізмом/порядком також можна яскраво проілюструвати на прикладі рішення Верховного Суду від 14 вересня 2020 р. у зразковій справі № 560/2120/20 (№ Пз/9901/9/20) про перерахунок пенсій прокурорів відповідно до рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ)<sup>43</sup>.

Так, до ухвалення Закону України № 1697-VII “Про прокуратуру” (далі – Закон № 1697-VII) особливості пенсійного забезпечення прокурорів визначалися ст. 50<sup>1</sup> Закону України № 1789-XII “Про прокуратуру” (зі змінами та доповненнями; далі – Закон № 1789-XII). Частина 20 ст. 86 Закону № 1697-VII (у первинній редакції) містила положення, аналогічні за змістом до ст. 50<sup>1</sup> Закону № 1789-XII, щодо підстав і порядку перерахунку пенсій за вислугу років, призначених працівникам прокуратури. Однак ця первісна редакція ч. 20 ст. 86 Закону № 1697-VII не набрала чинності, оскільки 1 січня 2015 р. набрав чинності Закон України “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” (далі – Закон № 76-VIII), яким, серед іншого, внесено зміни у ч. 18 ст. 50<sup>1</sup> Закону № 1789-XII (була чинною до 15 лип-

<sup>39</sup> Словник української мови, т 10 (Білодід І, голова редкол, Наукова думка 1979) 441.

<sup>40</sup> Словник української мови, т 6 (Білодід І, голова редкол, Наукова думка 1975) 505.

<sup>41</sup> Словник української мови, т 4 (Білодід І, голова редкол, Наукова думка 1973) 695.

<sup>42</sup> Словник української мови, т 7 (Білодід І, голова редкол, Наукова думка 1976) 302.

<sup>43</sup> Рішення Верховного Суду від 14.09.2020 у справі № 560/2120/20 (№ Пз/9901/9/20) – про перерахунок пенсій прокурорів відповідно до рішення КСУ від 13.12.2019 № 7-п(II)/2019’ <[https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi\\_spravu/zs\\_13\\_12\\_2019\\_7\\_2019](https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/zs_13_12_2019_7_2019)> (дата звернення: 28.08.2021).



ня 2015 р.) та ч. 20 ст. 86 Закону № 1697-VII (набрала чинності 15 липня 2015 р.) та викладено їх у такій редакції: “Умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України”. Таким чином, починаючи з 1 січня 2015 р. в Україні жоден закон не визначав ані умов (підстав), ані порядку перерахунку пенсій за вислугу років, призначених на підставі Закону України “Про прокуратуру”; законодавець делегував повноваження щодо встановлення умов та порядку перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури Кабінету Міністрів України, який протягом тривалого часу не визначав умов та порядку перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури. До 13 грудня 2019 р., коли КСУ за результатами розгляду справи № 3-209/2018 (2413/18, 2807/19) ухвалив рішення № 7-р(П)/2019 та визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), відповідне положення ч. 20 ст. 86 Закону № 1697-VII зі змінами, яким передбачено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України; та встановив, що з дня ухвалення КСУ цього рішення ч. 20 ст. 86 Закону № 1697-VII підлягає застосуванню в первинній редакції. Отже, після тривалої перерви (1 січня 2015 р. – 12 грудня 2019 р.) в Україні з’явилася/набрала чинності норма Закону, що визначає умови та порядок перерахунку пенсії за вислугу років, призначеної на підставі Закону України “Про прокуратуру”. Тобто з 1 січня 2015 р. до 13 грудня 2019 р. легітимних очікувань щодо перерахунку не існувало (лише сподівання, що Кабмін визначить ці умови), а після рішення КСУ вони з’явилися, бо ч. 20 ст. 86 Закону № 1697-VII набрала чинності у її первинній редакції.

Друга група умов для виникнення легітимних очікувань пов’язана з особою – і передбачає *відповідність особи вимогам, встановленим законом*. Тобто не лише повинні бути чітко встановлені умови в національному законодавстві, а й особа має їм відповідати. В одному з найбільш відомих рішень – “Копецький проти Словаччини” – ЄСПЛ дійшов висновку, що заявник (який хотів повернути конфісковані в його батька монети, а такий позов міг бути задоволений за наявності низки умов, зокрема, чіткої вказівки з боку позивача, де це майно розміщується) не мав легітимних очікувань, оскільки він не виконав вимогу локалізації майна, про повернення якого йшлося (пункти 54–60). Аналогічно, у справі “Жигальов проти Росії”<sup>44</sup> ЄСПЛ дійшов висновку, що заявник не може розглядатися, як такий, що має “майно” чи “легітимні очікування” відповідно до ст. 1 Першого протоколу до Конвенції (п. 146). Ця справа є показовим прикладом, що ЄСПЛ намагається вникнути в суть, не обмежуючись формою, та враховує добросовісність чи недобросовісність

<sup>44</sup> Zhigalev v. Russia. App. no. 54891/00. 06.07.2006. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76251>> (accessed: 28.08.2021).

заявника. Скарга заявника, подана до ЄСПЛ, стосувалася висновків національного суду про недійсність державних актів на землю – вони були видані на ім'я заявника, і заявник вважав себе єдиним власником землі. Водночас насправді земельні ділянки сільськогосподарського призначення – 31 га (із земель колгоспу) і 315 га зі спеціального державного земельного фонду, надавалися не заявнику одноособово, а селянсько-фермерському господарству “Луч” у Курській області (далі – СФГ), яке заявник очолював, і те, що решта п'ять осіб (Герасимов А. В., Капустин С. В., Белов Н. Н., Казюлькин А. Н. і Капустин А. Ф) – членів цього СФГ – не були зазначені в актах, спричинило низку судових спорів.

ЄСПЛ відзначив, що як впливає із висновків національних судів, СФГ складалося з шести осіб, земельні ділянки видавалися СФГ, а не одноособово заявнику, що Комітет із земельної реформи і земельних ресурсів адміністрації Большесолдатського району Курської області помилково видав ці Державні акти на ім'я лише Жигальова, не вказавши інших п'яти членів СФГ, порушивши положення національного законодавства, і що у постановах, на підставі яких видавалися акти, передбачалося, що земля надається у рівних частках кожному з шести членів СФГ. ЄСПЛ наголосив, що законність постанов про виділення земельних ділянок усім членам СФГ була перевірена і підтверджена судовими рішеннями, і навпаки, щодо Державних актів, то вони мали видаватися на підставі і відповідно до постанов. Той факт, що вони такими не були і не містили інформації щодо прав на землю інших членів СФГ, не давав Жигальову підстав стверджувати, що земля була виділена лише йому. Таким чином, ЄСПЛ зробив висновок, що твердження заявника про те, що земельні ділянки йому належали, були безпідставними (пункти 135–141). Ба більше, у постанові про виділення земельної ділянки є посилання на закон про СФГ, і як голова СФГ заявник повинен був знати, що майно СФГ належить усім його членам. Твердження заявника, що закон не був достатньо чіткий і передбачуваний, ЄСПЛ визнав непереконливим. Окрім того, ЄСПЛ встановив, що заявник ніколи не розглядався як власник земельних ділянок у правовідносинах – усюди (сплата податків, судові процеси, рішення органів місцевого самоврядування) фігурувало СФГ “Луч”, а не заявник. Крім того, національні суди мінімум із 1997 р. вживали заходів щодо виправлення ситуації, спричиненої думкою заявника, що він є одноосібним власником. Заявник знав або повинен був знати, що існувала можливість скасування державних актів на землю, виданих на його ім'я.

Водночас у справі “Федулов проти Росії”<sup>45</sup> ЄСПЛ відзначив, що у відповідний період у Росії було чинним законодавство, яке встановлювало

<sup>45</sup> Fedulov v. Russia. App. no. 53068/08. 08.10.2019. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196411>> (accessed: 28.08.2021).

систему державної соціальної допомоги вразливим верствам населення, включаючи осіб з інвалідністю. Такі особи мали право отримувати лікарські препарати безоплатно за умови дотримання сукупності вимог, встановлених нормативно-правовими актами: зокрема, громадяни повинні були бути внесені в єдиний федеральний реєстр, лікарські препарати – у список, затверджений Міністерством охорони здоров'я і соціального розвитку, а рецепти на такі ліки – виписані уповноваженими лікарями, після чого слід було звернутися за отриманням безоплатних лікарських препаратів в аптечні установи, спеціально створені з цією метою. Заявник відповідав усім критеріям, і його право на отримання безоплатних ліків не оспорювалося державою. Таким чином, ЄСПЛ дійшов висновку, що заявник мав суттєвий майновий інтерес, який був достатньою мірою встановлений, щоб становити “легітимне очікування” безоплатного надання йому лікарських препаратів, необхідних для лікування його захворювання (п. 72).

Зауважимо, що відповідність особи умовам, визначеним у законодавстві, зазвичай встановлюють національні судові органи, і це є підставою проаналізувати третю групу умов, пов'язану із судовою практикою. Як вже зазначалося, для визнання легітимних очікувань має бути достатнє підґрунтя у національному законодавстві, і його наявність може підтверджуватися усталеною практикою національних судів<sup>46</sup>; і навпаки, відсутність усталеної практики національних судів на підтримку скарг заявників свідчить про те, що такі вимоги не мають достатнього підґрунтя в національному законодавстві (п. 35)<sup>47</sup>.

У цьому контексті важливо підкреслити, по-перше, що наявність “спору” як такого чи “обґрунтованого права вимоги” недостатньо як критерія визначення існування легітимного очікування, яке захищається ст. 1 Першого протоколу до Конвенції (§ 52; § 66)<sup>48</sup> – і в цьому різниця між цією статтею та ст. 6 Конвенції, для застосовності якої достатньо, щоб існував “спір щодо цивільних прав і обов'язків”. Тобто справи, де вимоги заявників підтверджені рішеннями національних судів, потрібно відрізняти від справ, де особа звернулася з вимогою до національного суду, відповідно до наявних у неї за національним законодавством засобів захисту, і спір ще не вирішено, і немає усталеної практики вирішення таких спорів. У тих випадках, коли обставини справи оспорюються іншою стороною, йдеться лише про спірні правові вимоги, які мають бути досліджені у межах національного судового процесу. Звичайно, до таких ситуацій застосовною є ст. 6 Конвенції, однак за ст. 1 Першо-

<sup>46</sup> Копецький проти Словаччини (н 29).

<sup>47</sup> Суханов та Ільченко проти України (н 33).

<sup>48</sup> Копецький проти Словаччини (н 29); Моріс проти Франції: рішення Європейського суду з прав людини від 23 квітня 2015 р., заява № 29369/10 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204512>> (дата звернення: 28.08.2021).

го протоколу до Конвенції спірні вимоги захищатися, найімовірніше, не будуть. І власне, функція національних судів полягає у тому, щоб дослідити всі обставини справи, і вивчити їх, встановити, чи в особи дійсно є право вимоги.

По-друге, важливою є роль усталеної судової практики. Так, не можна стверджувати про наявність легітимних очікувань у випадку існування спору щодо правильного тлумачення і застосування національного законодавства, коли вимоги заявника згодом відхиляються національними судами<sup>49</sup>.

По-третє, відхилення вимог заявників рішеннями національних судів, якщо вони не були свавільними, не породжує легітимних очікувань. Окрім вже згаданих справ “Копецький проти Словаччини” та “Жигальов проти Росії”, на таку позицію ЄСПЛ натрапляємо у низці ухвал щодо неприйнятності заяв у справах щодо України (п. 50; п. 65; п. 35)<sup>50</sup>.

Водночас у справі “Федоренко проти України” ЄСПЛ зазначив:

23. Незважаючи на те, що дійсно не існує чинного рішення суду, яким підтверджується право заявника на будь-які інші кошти, крім тих, що вже були йому виплачені [36 000 гривень, що на дату платежу становило тільки 10 457,50 доларів США], Суд вважає, що заявник уклав угоду з Управлінням за умови отримання ним суми, яка відповідає 17 000 доларів США. Жодна з сторін не знала, що існує законодавче обмеження щодо цього пункту, який був однією з причин укладення заявником угоди, тим більше, що ціна договору була прив'язана до стабільної твердої валюти, що на той час було поширеною практикою комерційних правочинів в Україні <...>. Управління, будучи добре обізнаним щодо умов договору з самого початку, підняло питання про його недійсність на дуже пізній стадії (29 листопада 2000 року).

24. Суд вважає, що, зважаючи на специфічні обставини справи, заявник має вважатися таким, що має легітимні очікування щодо прибутку відповідно до положення угоди про доларовий еквівалент, що може вважатися правом власності відповідно до положень статті 1 Першого протоколу, наданого йому за договором з Управлінням <...><sup>51</sup>.

По-четверте, якщо національний суд дійде висновку про відповідність особи умовам, і визнає за нею відповідне право, то слід враховувати, що відповідно до усталеної практики ЄСПЛ вимоги, підкріплені судовими рішеннями, які набули статусу остаточного, створюють борг,

<sup>49</sup> Копецький проти Словаччини (н 29); Anheuser-Busch Inc. v. Portugal [GC]. App. no. 73049/01. 11.01.2007. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78981>> ECtHR (accessed: 28.08.2021); Суханов та Льченко проти України (н 33).

<sup>50</sup> Fakas v. Ukraine. App. no. 4519/11. 03.06.2014 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145266>> (accessed: 28.08.2021); Serebryansky v. Ukraine. App. no. 54704/10. 03.06.2014. ECtHR <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145258>> (accessed: 28.08.2021).

<sup>51</sup> Федоренко проти України (н 3).

і як такі – “майно” відповідно до ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Можна вести теоретичну дискусію, чи це “легітимні очікування” чи дещо інший, самостійний вид майна – зауважимо, що у рішеннях ЄСПЛ можна натрапити на обґрунтування на підтвердження обидвох підходів.

Так, наприклад, у справі “Пономарьов проти України”:

Суд нагадує, що існування заборгованості, підтвержене обов’язковими та такими, що підлягають виконанню, судовими рішеннями, надає особі, на чю користь воно було винесено, “легітимні очікування” на те, що заборгованість буде йому сплачено та така заборгованість становить “майно” цієї особи у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції (п. 43)<sup>52</sup>.

Аналогічний підхід – ‘Відповідно з моменту ухвалення рішення від 4 квітня 2000 року заявник мав встановлене “легітимне очікування” отримати таке майно’ – бачимо у справі “Остапенко проти України” (п. 46)<sup>53</sup>. Водночас є чимало рішень ЄСПЛ, у яких майнові вимоги, підтвержені рішеннями національних судів (найчастіше, проте не виключно, йдеться про присуджені, але несплачені суми коштів) становлять “майно” в автономному тлумаченні, без звернення до легітимних очікувань.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновки, що вироблена практикою ЄСПЛ концепція легітимних очікувань стосується втручання у право власності, а тому є вужчою, аніж у документах Венеційської комісії, зокрема Доповіді *Report on the Rule of Law* 2011 р. і “Мірилі правовладдя” 2016 р., у яких легітимні очікування розглядаються як складова юридичної визначеності. Аналіз низки ключових рішень ЄСПЛ дає змогу виокремити критерії, відповідність яким дає підстави стверджувати про наявність в особі легітимних очікувань, які захищаються ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Окрім “достатнього підґрунтя в національному законодавстві”, тобто чітких і безумовних законодавчих положень, які дають право на певний майновий актив, для легітимного очікування необхідно, щоб особа відповідала встановленим законодавчим вимогам. Підтвердженням достатнього підґрунтя у національному законодавстві є також усталена практика національних судів щодо вирішення відповідної категорії спорів, вага якої особливо зростає при недостатній чіткості законодавчих положень.

<sup>52</sup> Пономарьов проти України (Ponomaryov v. Ukraine): рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 р., заява № 3236/03 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_434#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text)> (дата звернення: 28.08.2021).

<sup>53</sup> Остапенко проти України (п. 5).

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Edited books*

1. *Pravomirni ochikuvannia: zbirnik statei* (Spasybo-Fatieieva I red, EKUS 2020) (in Ukrainian).
2. Sabota K, *Pryntsyp pravnoi derzhavy: konstytutsiino-pravni ta administratyvno-pravni aspekty* (per z nim, Syroid O red, VAITE 2013) (in Ukrainian).
3. *Slovyk ukrainskoi movy* (Bilodid I, holova redkol, Nauk dumka 1970–1980) (in Ukrainian).

#### *Journal articles*

4. Burlai Ye, 'Kontsept prava: mezhi minlyvosti' (2019) 2 *Filosofia prava i zahalna teoriia prava* 16 (in Ukrainian).
5. Fuley T, 'Poniattia "maino" v praktytsi Yevropeiskoho sudu z prav liudyny' [2008] 3 (91) *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy* 54–9 (in Ukrainian).
6. Rabinovych S, 'Konstytutsiini pryntsypy pravovoi pevnosti i zakhystu lehitymnykh ochikuvan u diialnosti publichnoi vlady' (2014) 60 *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia yurydychna* 169 (in Ukrainian).

#### *Websites*

7. 'Pravo ochikuvannia: fenomen v ploschyni tsyvilno-pravovykh vidnosyn' <<https://www.youtube.com/watch?v=OiXnTGXggQo>> (accessed: 28.08.2021).
8. 'Rishennia Verkhovnoho Sudu vid 14.09.2020 u spravi № 560/2120/20 (№ Pz/9901/9/20) – pro pererakhunok pensii prokuroriv vidpovidno do rishennia KSU vid 13.12.2019 № 7-r(II)/2019' <[https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi\\_spravu/zs\\_13\\_12\\_2019\\_7\\_2019](https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/zs_13_12_2019_7_2019)> (accessed: 28.08.2021).
9. 'Rishennia Verkhovnoho Sudu vid 15.02.2018 № Pz/9901/8/18 (№ 820/6514/17) – shchodo pererakhunku pensii pensioneram MVS z urakhuvanniam hroshovoho zabezpechennia politseiskykh' <[https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi\\_spravu/rish\\_2018\\_02\\_15\\_820\\_6514\\_17](https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/rish_2018_02_15_820_6514_17)> (accessed: 28.08.2021).

Tetyana Fuley

### LEGITIMATE EXPECTATIONS IN THE ECtHR CASE LAW

ABSTRACT. The concept of legitimate expectations has entered the domestic scientific community due to the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR), at the same time in official/authentic translations of its decisions in Ukrainian, as well as in the scientific literature there are a number of options for translating the term to denote this concept ("lawful anticipation", "rightful expectations", "justified expectations", "legitimate anticipation" etc.), which creates the illusion that these are different legal phenomena. The inconsistency of terminology, as well as the needs of legal practice, actualize attempts to clarify the essence and content of this legal phenomenon.

The purpose of the article is to identify, based on the analysis of ECtHR decisions in key cases in which the European Court of Human Rights disclosed the concept of legitimate



expectations, a number of criteria that allow a person to argue that he or she has at least a “legitimate expectations” falling within the scope of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Convention).

In the ECtHR case law the concept of legitimate expectations was developed while examining complaints under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention and is much narrower than in the Venice Commission documents such as the 2011 Report on the Rule of Law and the 2016 Rule of Law Checklist, in which legitimate expectations are seen as part of the principle of legal certainty, along with *res judicata*, the enforcement of final judgments and other elements of that principle, and in which there is no indication that the undertakings or promises held out by the state to individuals should in general be honoured (the notion of the ‘legitimate expectation’) applies only to property or economic aspects. Given that the Convention protects existing rights and Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention does not guarantee, as such, a right to acquire property, ie protects not a hypothetical possibility but “existing possessions” and assets, including specific property claims, it is necessary that the “legitimate expectation” ‘must be of a nature more concrete than a mere hope’ (see *Gratzinger and Gratzingerova*, § 73; *Kopecký v. Slovakia*, § 49).

An analysis of the case law of the ECtHR allows us to conclude that the existence of a person’s legitimate expectations can be asserted only when at the time of interference with the rights guaranteed by the Convention certain conditions have been already existed. The first group of conditions is related to the existence of clear and unconditional legal provisions, which must determine the necessary rules for a claim and do not require the adoption of additional legal provisions; if the legal conditions to be met and the other parameters of a claim are not clearly defined, the legal provision in question cannot be said to serve as a basis for a legitimate expectation. The termination of the norm, its change or abolition also does not create legitimate expectations. For example, since January 1, 2015 and until the decision of the Constitutional Court of Ukraine of December 13, 2019 No. 7-r(II)/2019 in Ukraine, no law has determined neither the conditions (grounds) nor the procedure for recalculation of pensions for years of service, appointed on the basis Law of Ukraine “On the Prosecutor’s Office”. At the same time, if such conditions are defined by law, the lack of procedures or the lack of a mechanism for exercising a statutory right does not undermine legitimate expectations.

Besides a sufficient legal basis for a legitimate expectation to arise a person’s compliance with the essential statutory requirements is needed; the second group of conditions refers to this. The third group of conditions concerns case law – in particular, the proprietary interest which is in the nature of a claim, may be regarded as an “asset” where there is settled case-law of the domestic courts confirming legitimate expectations have a sufficient basis in national law, as well as judgment debt which is sufficiently established to be enforceable constitutes a “possession” protected by the Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention. At the same time, cases where the applicants’ claims are upheld by national courts should be distinguished from unresolved disputes, especially in the absence of established case law – despite the applicability of Article 6 of the Convention, the latter claims are unlikely to fall within the scope of the Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention.

KEYWORDS: legitimate expectations; principle of legal certainty; property; European Court of Human Rights; ECtHR case law.