

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО



Тетяна Коломоєць

докторка юридичних наук, професорка,
заслужена юристка України,
членкиня-кореспондентка НАПрН України,
деканеса юридичного факультету
Запорізького національного університету
(Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1101-8073>
T_deputy@ukr.net

Валерій Колпаков

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
і адміністративного права
Запорізького національного університету
(Запоріжжя, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-8580-3261>
Researcher ID: E-7091-2016
v.k.kolpakov@gmail.com



342.9:340.12+005.936

ЛЕГІТИМНІ ОЧІКУВАННЯ ЯК МЕЖА ДИСКРЕЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

АНОТАЦІЯ. У запропонованій статті здійснюється комплексне теоретико-правове дослідження концепції легітимних очікувань як доктринального принципу, що обмежує межі дискреційних повноважень публічної адміністрації в демократичному правопорядку.

Актуальність дослідження легітимних очікувань як межі дискреції публічної адміністрації зумовлена необхідністю забезпечення правової визначеності, передбачуваності та стабільності адміністративної діяльності в демократичному правопорядку. У сучасній юридичній практиці спостерігається зростаюча тенденція використання цієї категорії для обмеження свавільного втручання адміністративних органів у сферу приватних прав. При цьому в Україні відсутнє належне нормативне закріплення принципу легітимних очікувань, що породжує прогалини в захисті добросовісних адресатів публічної політики.

Мета статті полягає у теоретико-доктринальному обґрунтуванні принципу легітимних очікувань як межі адміністративної дискреції та у виявленні правової природи цієї категорії в контексті українського та зарубіжного адміністративного права.

У дослідженні застосовано міждисциплінарний методологічний підхід, що поєднує елементи філософії права, порівняльного правознавства та доктринального аналізу. Особливу новизну становить концептуалізація легітимних очікувань як етико-правової зобов'язаності адміністрації дотримуватись своїх обіцянок, тлумачень і усталеної практики, незалежно від наявності формального адміністративного акта.

Автор обґрунтовує, що легітимні очікування мають розглядатися не лише як інструмент процесуального захисту, а й як фундаментальна правова категорія, що репрезентує етико-нормативну відповідальність влади за формування стабільної, передбачуваної та послідовної адміністративної практики. Вихідним положенням дослідження є теза про те, що адміністрація, яка породжує в особи обґрунтовану довіру до певної поведінки держави, не може без належного обґрунтування змінювати свою політику, рішення або практику, якщо це суперечить сформованим очікуванням і завдає шкоди особі.

У результаті встановлено, що принцип легітимних очікувань функціонує як інструмент правової стабілізації, а також як механізм стримування адміністративного свавілля. Аналіз судової практики України, Європейського Союзу, Німеччини, Франції, США та Польщі засвідчив наявність спільних підходів до захисту довіри та визначеності у публічному управлінні. З'ясовано, що легітимні очікування дедалі частіше визнаються судами як критерій оцінки правомірності дискреційних дій адміністрації, навіть за відсутності прямої правової норми.

У висновках обґрунтовано доцільність нормативного закріплення принципу легітимних очікувань як одного з загальних засад адміністративного права України. Зазначено, що його імплементація в законодавство про адміністративну процедуру, кодекси етики посадових осіб та стандарти судового контролю сприятиме формуванню добросовісної, підзвітної та передбачуваної публічної адміністрації.

Ключові слова: легітимні очікування; адміністративна дискреція; правова визначеність; належне врядування; адміністративне зобов'язання; публічна довіра; верховенство права.

У центрі дослідження – проблема відсутності чітко нормативно закріпленого принципу легітимних очікувань у вітчизняному адміністративному праві, що унеможлиблює належний захист особи від непередбачуваних змін адміністративної практики. На тлі зростання обсягу дискреційних повноважень публічної адміністрації постає питання: якими правовими критеріями має обмежуватись дискреція, аби не перетворитися на свавілля. Легітимні очікування постають у цьому контексті як інструмент стабілізації адміністративної поведінки та засіб захисту довіри до публічної влади. Однак їх доктринальна природа, правовий статус та механізми реалізації залишаються недостатньо визначеними в національній правовій системі.

Питання легітимних очікувань тією чи іншою мірою розглядалося у наукових публікаціях О. Беяневича, Я. Берназюка, В. Гордєєва, В. Завгородньої, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Ковбаси, М. Магрело, С. Солоткого, С. Рабіновича, О. Щербанюк та інших дослідників. Водночас ґрунтовний аналіз наукових джерел не дає підстав стверджувати про існування в українському праві цілісної та науково обґрунтованої доктрини легітимних очікувань. Однак на тлі цієї доктринальної фрагментарності в судовій практиці України вже простежується тенденція до визнання легітимних очікувань як релевантного критерію під час оцінки правомірності дискреційних рішень адміністрації. Хоча теоретичне підґрунтя такого підходу залишається недостатньо сформованим, сама наявність подібної практики актуалізує потребу в подальшому дослідженні інституту легітимних очікувань як складової сучасної парадигми адміністративного права.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування легітимних очікувань як доктринального принципу, що обмежує адміністративну дискрецію, а також визначення їх правової природи, функцій та значення у формуванні належної адміністративної практики в Україні та інших правових системах.

У сучасних демократичних суспільствах дедалі чіткіше артикулюється прагнення до обмеження дискреційних повноважень публічної адміністрації, особливо в тих випадках, коли їх реалізація не супроводжується належними гарантіями правової визначеності та передбачуваності. Це прагнення ґрунтується на глибокому переконанні, що ефективність врядування повинна поєднуватися з вимогами правової стабільності, публічної відповідальності та поваги до обґрунтованої довіри з боку громадян. У межах цієї тенденції дедалі більшого значення набувають інструменти, що походять не лише з формальної нормативності права, а й із ширшого аксіологічного контексту – таких, як етична відповідальність, соціальна справедливість, публічна надійність і моральне зобов'язання влади діяти послідовно. З-поміж цих інструментів особливу увагу привертає феномен легітимних очікувань, який поступово перетворюється на одну з ключових концепцій публічного права в європейському контексті.

Легітимні очікування – це особливий тип очікувань, які виникають у приватної особи щодо поведінки публічної адміністрації, якщо така поведінка у минулому була ustalеною, офіційно задекларованою чи інституційно закріпленою. Йдеться про ситуації, коли сама адміністрація – прямо або опосередковано – створила у громадянина переконання, що певна дія, практика чи адміністративне рішення залишатимуться чинними або повторюваними у майбутньому. Обґрунтованість таких очікувань заснована на послідовності адміністративної практики, публічних заявах, офіційних роз'ясненнях або навіть на безпосередніх юридичних актах, які хоча й не є джерелами обов'язкового права в загальному розумінні, однак формують у громадян впевненість у стабільності правового становища. З цієї позиції легітимні очікування виступають не лише як елемент психологічного або соціального сприйняття дій держави, а як складова правової реальності, яка повинна бути врахована при ухваленні нових адміністративних рішень або зміні публічної політики.

Цінність легітимних очікувань полягає у тому, що вони виступають природним обмежувачем адміністративної дискреції, не потребуючи прямої вказівки у законі, але будучи виведеними із загальних засад правової визначеності та належного врядування. Така концепція дає змогу ефективно поєднувати гнучкість у публічному адмініструванні з потребою у стабільності правового регулювання. Вона є реакцією на небезпеку адміністративного свавілля, яке виникає за відсутності обов'язку влади дотримуватись власних рішень або пояснювати їх зміну. Саме тому визнання й захист легітимних очікувань дедалі більше розглядаються не лише як питання політики пу-

блічного адміністрування, а й як категорія юридичного значення – здатна породжувати наслідки для правозастосування, бути підставою для судового захисту та джерелом відповідальності адміністрації перед особою.

Отже, легітимні очікування є складовою ширшого еволюційного процесу, в межах якого відбувається гуманізація та ціннісне переосмислення адміністративного права. Вони фіксують момент переходу від формального розуміння публічної влади як носія виключного примусу – до визнання її партнерської функції, відповідальності за послідовність, передбачуваність і повагу до власного правового слова.

Саме в такому контексті виникає потреба в глибшому розгляді категорії дискреції, її меж та співвідношення з принципом легітимних очікувань, що дасть змогу зрозуміти внутрішні обмеження адміністративної свободи дії в умовах правової держави.

Дискреція в адміністративному праві становить одну з найважливіших форм здійснення публічного адміністрування, що дає змогу органам влади обирати між декількома правомірними варіантами рішень відповідно до мети, обставин справи та суспільного інтересу. Така свобода розсуду необхідна в умовах багатоманіття життєвих ситуацій, де нормативні акти не завжди передбачають єдино можливий алгоритм поведінки. Однак ця свобода не є безмежною: вона повинна реалізовуватись виключно в межах закону, із дотриманням вимог розумності, пропорційності та правової визначеності. В іншому випадку дискреція перетворюється на свавілля – тобто на практику, в якій адміністративні рішення втрачають ознаки правомірності та передбачуваності, і стають несумісними з принципами правової держави.

Функціонально дискреційні повноваження виконують низку важливих ролей. Вони забезпечують гнучкість адміністративного регулювання, дають змогу враховувати індивідуальні особливості конкретної ситуації, а органам публічної влади адаптувати рішення до змінних обставин. Водночас надмірна або непередбачувана дискреція здатна підірвати довіру до публічного адміністрування, зруйнувати принцип рівності перед законом і створити простір для правової нестабільності. Саме тому питання визначення меж адміністративної дискреції є не лише техніко-юридичним, а й принципово доктринальним.

Межі дискреції можуть бути нормативними та позанормативними. До нормативних меж належать ті, що прямо випливають із закону: компетенційні повноваження органу, цільове призначення повноваження, форма та процедура прийняття рішення, строки розгляду, вимоги до обґрунтування тощо. Позанормативні межі мають характер принципових вимог, що випливають із верховенства права: передбачуваність, добросовісність, пропорційність, повага до сформованих правових позицій особи. Одним із ключових позанормативних обмежень є легітимні очікування, які у цьому випадку виступають принципом врядування. У такій ролі легітимні очіку-

вання оформлюють вимоги до публічного органу дотримуватись раніше сформованих обіцянок, позицій або адміністративної практики.

У цьому контексті легітимні очікування виступають як етико-юридична межа, що зобов'язує орган публічної влади до послідовної поведінки. Якщо адміністративний орган створив у особи обґрунтовану впевненість у певній поведінці (через заяви, повідомлення, практику), він не може без належного обґрунтування змінити свою позицію, особливо якщо така зміна призводить до негативних наслідків для особи. Системна зміна адміністративної політики вимагає особливої процедури переходу, в якій мають бути враховані інтереси адресатів, а також забезпечена юридична та соціальна безпека. Інакше така зміна може бути визнана як порушення принципу правової визначеності.

У підсумку дискреція в адміністративному праві має подвійний характер: вона є одночасно вираженням свободи дії та виявом відповідальності публічної адміністрації за формування справедливого й передбачуваного правопорядку. В умовах правової держави така свобода не може існувати без певних внутрішніх обмежень, що забезпечують її відповідність принципам належного врядування. Саме легітимні очікування відіграють у цьому контексті ключову роль, оскільки вони не лише обмежують адміністративну владу у її свавільному прояві, а й зобов'язують її до послідовності, публічної доброчесності та відповідального ставлення до власної попередньої поведінки. Йдеться не про зовнішній нормативний контроль, а про внутрішній регулятор публічної поведінки, який, хоча й не завжди має формалізоване закріплення у вигляді правової норми, проте діє з не меншою імперативністю.

У цьому контексті концепт легітимних очікувань сам по собі також є феноменом із подвійною структурою. Його повноцінне функціонування у публічному праві передбачає наявність двох взаємопов'язаних рівнів: доктринального та практичного. Доктринальний рівень передбачає теоретичне осмислення природи очікувань, формування категоріального апарату, обґрунтування їх місця у системі принципів адміністративного права, аналіз аксіологічної основи та визначення умов їх правомірності. Це завдання покладається на наукову юридичну спільноту, яка через аналітичну й концептуальну діяльність закладає підвалини для нормативного визнання і юридичної дієздатності цієї категорії. У свою чергу практичний рівень реалізується у правозастосуванні – насамперед у судовій практиці, яка покликає тлумачити, застосовувати й поступово легітимізувати концепт легітимних очікувань як чинник оцінки правомірності дій публічної влади. Ці два рівні не є відокремленими або автономними: між ними існує постійна взаємодія, що проявляється у трансфері ідей, концепцій та правових позицій.

У такий спосіб доктринальне і практичне осягнення феномену легітимних очікувань створює умови для його стабільного вкорінення у правовій

системі. Те, що спершу постає як предмет наукового аналізу, згодом трансформується у принцип правозастосування, а надалі – потенційно – у норму права. Цей процес потребує не лише юридичної техніки, а й глибокого теоретичного розуміння природи очікувань, механізмів їх формування, обґрунтованості, меж та юридичних наслідків.

Саме тому наступним кроком у цьому дослідженні стає аналіз теоретико-доктринального осмислення принципу легітимних очікувань, з урахуванням його інституційного оформлення, аксіологічних джерел та особливостей рецепції в сучасній науці публічного права.

Концепт легітимних очікувань у сучасній правовій доктрині сформувався як відповідь на необхідність подолання розриву між формальною правовою нормою та реальною, практичною поведінкою публічної адміністрації. Його поява зумовлена потребою гармонізувати вимоги правової стабільності та еволюційної гнучкості публічного врядування, особливо в умовах реформ і змін адміністративної політики. Джерела цієї концепції вбачаються у поєднанні доктрини правової визначеності (*legal certainty*), яка гарантує сталу і передбачувану правову регуляцію, з ідеєю обґрунтованої довіри (*legitimate trust*), що вимагає від публічної влади послідовної поведінки та недопущення раптових змін у своїх діях і рішеннях. Обидва ці принципи набули системного втілення в європейській правовій традиції, зокрема у практиці Суду Європейського Союзу та Європейського суду з прав людини, а також у англосаксонському праві – передусім через доктрину *promissory estoppel*, яка передбачає юридичні наслідки для влади у випадках, коли особа добросовісно покладається на обіцянку чи усталену практику, навіть якщо це прямо не передбачено нормою закону.

У цьому аспекті легітимні очікування не зводяться лише до суб'єктивного стану довіри особи чи до похідної від адміністративного акту. Вони постають як об'єктивно зобов'язальна поведінкова межа для публічної адміністрації – як форма відповідальності за створення й підтримання правової передбачуваності у її рішеннях, практиках та комунікаціях із громадянами. Визнання цього концепту як принципу має не декларативний, а функціональний характер, адже забезпечує відповідність між адміністративною дією і раніше встановленими або проголошеними позиціями органу влади. Це у свою чергу гарантує не лише стабільність правового режиму, а й довіру до держави як до передбачуваного учасника публічних відносин.

Отже, легітимні очікування слід розглядати не лише як елемент доктринального аналізу або правозастосовної аргументації, а як повноцінний принцип діяльності публічної адміністрації – принцип, що забезпечує зв'язок між юридичною формою та адміністративною практикою, між нормою та її добросовісною імплементацією, між владою та довірою. Одним із його ключових доктринальних трактувань є розуміння легітимних очікувань як механізму забезпечення балансу між необхідною гнучкістю адміністратив-

ної дискреції та вимогою правової стабільності. Саме завдяки цьому принципу адміністративна свобода не перетворюється на свавілля, а підпорядковується критеріям добросовісності, передбачуваності та відповідальності перед тими, хто покладається на публічні заяви і практики влади. Водночас легітимні очікування формують внутрішню межу для змін адміністративної політики, вимагаючи від влади не лише нормативних підстав для таких змін, а й належного врахування інтересів осіб, що сформуvalи свою поведінку відповідно до попередніх адміністративних рішень. У цьому значенні принцип легітимних очікувань виступає не лише в ролі морального імперативу, а як структурний елемент системи обмеження державної влади, інтегрований у сучасну модель публічного адміністрування.

Зокрема, G. Rowe, H. Hofmann, A. Türk визначають легітимні очікування як “мостову конструкцію” між повноваженнями адміністрації змінювати свою політику та потребою захисту довіри приватної особи до вже заявленої позиції влади¹. Зі свого боку, J. Schwarze підкреслює, що легітимні очікування є інструментом реалізації принципу добросовісного адміністрування².

Правова природа цього принципу міждисциплінарна. Він виходить за межі класичного розмежування між нормою права та суб’єктивним правом, поєднуючи етичну зобов’язаність публічної влади, практику адміністративного прецеденту, повторюваність поведінки та формальну легітимацію дій. Як зазначає P. Craig³, легітимні очікування – це “м’який регуляторний елемент”, який не завжди має чітку норму, але здатен породжувати юридично значущі наслідки.

Особливістю концепції є її аксіологічна насиченість. Принцип спирається на визнання цінності довіри як передумови ефективного та справедливого публічного врядування. Він вимагає від адміністрації дотримуватись послідовності та передбачуваності, і, в разі зміни практики – обґрунтувати це, попередити та забезпечити справедливий перехід. Саме тому в німецькій доктрині цей принцип ототожнюється із виявом правової лояльності держави щодо громадянина (Vertrauensschutz).

З цього приводу привертає увагу дослідження Памели Тейт (Pamela Tate) “Узгодженість легітимних очікувань з основами природного права”, яка детермінує чотири ознаки законних очікувань: 1) усталена поведінка, яка не змінилась безпідставно; 2) явні й очевидні запевнення від імені органу влади і межах компетенції цього органу; 3) можливі наслідки порушення очікувань з неможливістю відновлення того, що очікувалось; 4) відповідність вимогам законодавства⁴.

¹ G C Rowe, H C H Hofmann, A Türk, ‘General Principles Framing European Union Administrative Law’, In *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford University Press 2011) 143–221.

² J Schwarze, *European Administrative Law* (2nd ed, Sweet & Maxwell 2006) 1134, 1370–1371.

³ P Craig, *EU Administrative Law* (3-rd ed, Oxford University Press 2018) 620–655.

⁴ P Tate, ‘The coherence of “Legitimate Expectations” and the Foundation of Natural Justice’ [1988] 14 Monash University Law Review 48–49.

В українській адміністративно-правовій науці проблематика легітимних очікувань поступово здобуває ознаки самостійного теоретико-прикладного напряму досліджень, хоча на сьогодні вона ще не набула чіткої концептуалізації як стрижневої категорії галузі. Її окремі аспекти розглядаються в межах суміжних тем, що свідчить про поступове формування доктринального підґрунтя.

Зокрема, легітимні очікування порушуються в межах аналізу юридичних фактів в адміністративному судочинстві, де вони розглядаються як передумова виникнення або трансформації процесуальних правовідносин, що мають місце в умовах адміністративної юрисдикції. У такому контексті очікування постають не як абстрактна довіра до органу публічної влади, а як складова конкретизованого процесуального становища суб'єкта, яке формалізується у вигляді доведених обставин і має здатність впливати на хід судового розгляду⁵.

Особливе місце феномен легітимних очікувань посідає у працях, присвячених кореляції між принципом юридичної визначеності та передбачуваності дій публічної адміністрації. У цих дослідженнях наголошується, що легітимні очікування є похідним, але не зведеним до правової визначеності елементом адміністративної законності⁶. Їх розглядають як динамічну форму правової довіри, що виникає у результаті сталої практики застосування нормативних актів або офіційних роз'яснень, які сформували певну норму поведінки адміністративного суб'єкта⁷.

Застосування концепції легітимних очікувань у судовій практиці аналізується в публікаціях, зокрема у справах, пов'язаних із переглядом адміністративних актів та оцінкою публічно-владних дій через призму співмірності, зваженості та недопущення зловживання дискрецією⁸.

Не менш значущою є інтеграція легітимних очікувань у сферу протидії корупції, де вони виступають критерієм правомірності або неправомірності адміністративного впливу у разі прийняття рішень з ознаками вибіркової або відступу від усталеної адміністративної логіки. Тут акцент ставиться на необхідності запобігання таким практикам, які створюють умови для нерівного ставлення до учасників адміністративного процесу, та на підвищенні прозорості рішень як засобу підтримки легітимних очікувань громадян⁹.

⁵ В Гордєєв, *Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України* (Гельветика 2021) 212.

⁶ М Магрело, 'Концепт законних очікувань в принцип юридичної визначеності: причинно-наслідковий чи симбіотичний зв'язок?' [2013] 3 Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України 127–134.

⁷ В Колпаков, 'Предмет (відносини), метод і доктрина адміністративного права', *Адміністративне право України: підручник* (П Діхтєвський ред., Людмила 2023) 90–120.

⁸ Я Берназюк, 'Легітимні очікування (reasonable expectations) як складова принципу юридичної визначеності у вітчизняній та європейській судовій практиці' [2021] 2(94) Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка 13–28.

⁹ T Kolomoets, V Kolpakov, I Kovbas, 'Anticorruption Constraints as a Manifestation of the "Coherent Force" of Human Rights in the Activities of Public Administration Actors' [2020] 7(2) European Journal of Law and Public Administration 80–91. DOI: <https://doi.org/10.18662/eljpa/7.2/129>

Крім того, категорія легітимних очікувань розглядається в рамках філософсько-правового осмислення прав людини, зокрема в межах онтології конституційного захисту прав і свобод. У цьому вимірі легітимні очікування репрезентують не лише інструмент захисту від свавілля публічної влади, а й екзистенційне підґрунтя довіри до правопорядку, в якому особа розвивається як автономний суб'єкт із певною правовою перспективою¹⁰.

Водночас проблематика легітимних очікувань посіла особливе місце у дослідженнях системності предмета адміністративного права, зокрема у вивченні адміністративно-правових зобов'язань, методологічних основ галузі та формування її принципової матриці. У цьому контексті легітимні очікування розглядаються як прояв імпліцитної підзвітності публічної адміністрації, що виявляється у стандартизованості її дій та передбачуваності владних реакцій. З одного боку, вони забезпечують стійкість нормативного впливу на адресата адміністративного акта, а з іншого – виступають нормативною передумовою обмеження дискреції. Дослідження акцентують увагу на тому, що в умовах сучасної трансформації публічного адміністрування – від авторитарно-вертикальних до партисипативно-деліберативних моделей – легітимні очікування слугують індикатором якості адміністративної взаємодії, її відповідності не лише формальним вимогам, а й очікуваній справедливості, сталій інтерпретації норм і процедурній чесності¹¹.

Отже, у вітчизняному адміністративному праві формується багатовимірне бачення легітимних очікувань – як юридичної категорії, що охоплює правові, процесуальні, моральні, інституційні та доктринальні аспекти. Її інтеграція у різні сегменти адміністративно-правового знання відкриває перспективи для формування цілісної доктрини правової довіри в межах публічного адміністрування, яка може стати запорукою балансу між нормативною визначеністю, свободою дії адміністрації та захистом прав особи.

У підсумку легітимні очікування становлять особливу категорію публічно-правової зобов'язаності, що міститься між імперативом норми та цінністю публічного зобов'язання. Їх визнання як принципу є важливим кроком до унеможливлення свавільних змін у адміністративній практиці та до побудови відносин довіри між державою і громадянами.

У цьому контексті визнання легітимних очікувань як принципу діяльності публічної адміністрації не може залишатися виключно доктринальним конструктом. Його життєздатність і правова значущість виявляються у сфері правозастосування – насамперед у практиці судових органів, які покликані не лише тлумачити, а й забезпечувати реальний захист прав осіб, що обґрунтовано покладаються на сталість адміністративної поведінки. Саме тому звернення до судової практики як до другого рівня інституаліза-

¹⁰ С Солоткий, 'Онтологічний зміст легітимних очікувань у контексті конституційно-правового захисту прав людини' [2023] 1(25) *Філософські та методологічні проблеми права* 171–179.

¹¹ В Колпаков, 'Обґрунтування адміністративного права', *Адміністративне право України: підручник* (О Кузьменко, В Чорна ред, Юрінком Інтер 2025) 15–139.

ції принципу легітимних очікувань дає змогу виявити, наскільки ця доктрина інтегрована в реальні механізми обмеження дискреції та гарантування публічної довіри.

У праві Європейського Союзу принцип захисту легітимних очікувань розглядається як невід’ємна складова верховенства права. Він сформувався у практиці Суду Європейських Спільнот ще з кінця 1950-х років, починаючи зі справи *Algera v. Common Assembly* (1957)¹², у якій було визначено, що адміністрація не може скасовувати свої рішення, якщо вони спричинили обґрунтовані очікування в заінтересованих осіб. Подальше формулювання цього принципу відбулося у справах *Mulder v. Minister van Landbouw* (1988)¹³ та *Opel Austria v. Council* (1997)¹⁴, у яких Суд ЄС визнав, що держава або європейські інституції не можуть ухвалювати нові регуляторні заходи, які суперечать обіцянкам або дозволам, що вже породили в суб’єктів упевненість у стабільності правового середовища. У цих справах було закладено фундаментальні ознаки легітимного очікування: по-перше, воно має ґрунтуватися на чітких і недвозначних заявах або поведінці адміністрації; по-друге, ці заяви мають походити від компетентного органу; по-третє, особа повинна діяти на підставі такої інформації; по-четверте, його порушення повинно спричинити негативні наслідки, що потребують юридичного захисту.

Цей підхід було закріплено й на рівні доктрини – зокрема у висновках програми SIGMA, де легітимні очікування кваліфікуються як центральний елемент правової визначеності та як показник належного врядування. Важливо підкреслити, що в практиці Суду ЄС легітимні очікування захищаються не лише в економічній або регуляторній сфері, а й у соціальному адмініструванні, сфері надання дозволів, доступу до професійної діяльності тощо¹⁵.

В українській правовій системі принцип легітимних очікувань ще не отримав формалізованого нормативного закріплення, однак поступово інтегрується у практику адміністративного судочинства як аргумент правової визначеності та засіб оцінювання правомірності поведінки публічного органу. Судова практика демонструє поступове визнання того, що очікування, сформовані адміністративною поведінкою, можуть бути джерелом обґрунтованої довіри громадянина, яка підлягає захисту навіть за відсутності формального правового акта. Так, у справі № 380/103/22¹⁶ Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду визнав неправомірною

¹² *Algera and Others v Common Assembly of the European Coal and Steel Community*. Joined Cases 7/56, 3/57 to 7/57. Judgment of the Court of 12 July 1957. Reports of Cases 1957. P. 39–57.

¹³ *Mulder v Minister van Landbouw en Visserij*. Case 120/86. Judgment of the Court of 28 April 1988. European Court Reports 1988. P. 2321–2352.

¹⁴ *Opel Austria GmbH v Council of the European Union*. Case T-115/94. Judgment of the Court of First Instance of 22 January 1997. European Court Reports 1997 II-00039.

¹⁵ *R v North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan* [1999] EWCA Civ 1871, [2001] QB 213 (CA).

¹⁶ Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 11 серпня 2023 року у справі № 380/103/22 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/112813171#>> (дата звернення 27.06.2025).

зміну позиції Пенсійного фонду України, яка суперечила попереднім офіційним діям щодо перерахунку пенсії, що своєю чергою сформували в особи легітимне очікування щодо надання певного обсягу соціального забезпечення. Суд прямо зазначив, що особа діяла добросовісно, покладаючись на офіційний документ, виданий компетентним органом, і тому не повинна зазнавати шкоди внаслідок зміни адміністративної практики.

Подібну логіку було застосовано й у справі № 300/1617/20¹⁷, у якій адміністративний суд визнав, що громадянин мав право очікувати стабільності у процедурі оскарження, виходячи з офіційних роз'яснень суду апеляційної інстанції. Зміна підходу без належного попередження та врахування інтересів адресата була кваліфікована як порушення принципу передбачуваності та недопустимий відступ від публічно проголошеної правової позиції. Ці приклади свідчать, що судова влада України починає визнавати правове значення легітимних очікувань як межі публічної дискреції.

Отже, легітимне очікування набуває статусу юридично значущої позиції, яка підлягає захисту не лише як моральна вимога, а і як прояв правової визначеності та захисту довіри.

Висновки. Принцип легітимних очікувань є доктринально вагомим інструментом правової визначеності та етичної відповідальності публічної адміністрації. Його реалізація забезпечує передбачуваність адміністративної практики, стримує свавілля та сприяє утвердженню довіри до публічної влади.

Легітимні очікування виникають у ситуаціях, коли особа добросовісно покладається на стабільність поведінки адміністрації, сформовану через офіційні заяви, усталену практику або адміністративні акти. Їхня правова природа поєднує етичні, фактичні та нормативні складові, утворюючи особливу категорію адміністративного права.

Судова практика демонструє поступове визнання легітимних очікувань як межі дискреційних повноважень. Водночас відсутність їх нормативного закріплення в Україні унеможливорює ефективну реалізацію відповідного принципу на практиці.

З огляду на європейські стандарти та внутрішні правові виклики, імплементація принципу легітимних очікувань у законодавство є необхідним кроком для розвитку системи публічного адміністрування. Це дасть змогу посилити захист прав осіб, стабілізувати адміністративну практику та сформувати довіру до державної політики.

Отже, легітимні очікування мають бути визнані не лише доктринально, а й нормативно – як одна з фундаментальних засад адміністративного права України.

¹⁷ Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 09 червня 2022 р. у справі № 300/1617/20 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/104694594>> (дата звернення 27.06.2025).

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Craig P, *EU Administrative Law* (3-rd ed, Oxford University Press 2018).
2. Rowe G C, Hofmann H C H, Türk A, *Administrative law and policy of the European Union* (Oxford University Press 2011).
3. Schwarze J, *European Administrative Law* (2nd ed, Sweet & Maxwell 2006).
4. Hordieiev V, *Poniattia yurydychnykh faktiv v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy* (Helvetyka 2021) (in Ukrainian).

Edited books

5. Kolpakov V, 'Obgruntuvannia administratyvnoho prava', *Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (Kuzmenko O, Chorna V red, Yurinkom Inter 2025) 15–139 (in Ukrainian).
6. Kolpakov V, 'Predmet (vidnosyny), metod i doktryna administratyvnoho prava', *Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk* (P Dikhtievskiy red., Liudmyla 2023) 90–120 (in Ukrainian).

Journal articles

7. Kolomoets T, Kolpakov V, Kovbas I, 'Anticorruption Constraints as a Manifestation of the "Coherent Force" of Human Rights in the Activities of Public Administration Actors' [2020] 7(2) *European Journal of Law and Public Administration* 80–91. DOI: <https://doi.org/10.18662/eljpa/7.2/129>
8. Tate P, 'The coherence of "Legitimate Expectations" and the Foundation of Natural Justice' [1988] 14 *Monash University Law Review* 48–49.
9. Bernaziuk Ya, 'Lehitymni ochikuvannia (reasonable expectations) yak skladova pryntsyphu yurydychnoi vyznachenosti u vitchyznianiі ta yevropeiskii sudovii praktytsi' [2021] 2(94) *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vntrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka* 13–28 (in Ukrainian).
10. Mahrelo M, 'Kontsept zakonnykh ochikuvan v pryntsyph yurydychnoi vyznachenosti: prychnynno-naslidkovyi chy symbiotychnyi zv'iazok?' [2013] 3 *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy* 127–134 (in Ukrainian).
11. Solotkyi S, 'Ontolohichni zmist lehitymnykh ochikuvan u konteksti konstytutsiino-pravovoho zakhystu prav liudyny' [2023] 1(25) *Filosofski ta metodolohichni problemy prava* 171–179 (in Ukrainian).

Tetiana Kolomoets
Valerii Kolpakov

LEGITIMATE EXPECTATIONS AS A LIMIT TO THE DISCRETION OF PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT. This article offers a comprehensive theoretical and legal analysis of the concept of legitimate expectations as a doctrinal principle that defines the boundaries of discretionary powers exercised by public administration in a democratic legal order.

The relevance of studying legitimate expectations as a limitation on administrative discretion lies in the urgent need to ensure legal certainty, predictability, and stability in public administration. Contemporary legal practice demonstrates a growing tendency to employ this category as a means of restraining arbitrary interference by administrative authorities in the realm of private rights. At the same time, the lack of proper normative recognition of the principle of legitimate expectations in Ukrainian legislation creates gaps in protecting good-faith recipients of public policy.

Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков

The purpose of the article is to provide a doctrinal justification for the principle of legitimate expectations as a limit to administrative discretion and to clarify its legal nature within the context of both Ukrainian and comparative administrative law.

The study adopts an interdisciplinary methodological approach, combining elements of legal philosophy, comparative legal studies, and doctrinal legal analysis. The novelty of the article lies in the conceptualization of legitimate expectations as an ethical and legal obligation of the administration to adhere to its own promises, interpretations, and established practices, even in the absence of a formal administrative act.

The author argues that legitimate expectations should be regarded not merely as a procedural protection mechanism but as a fundamental legal category that reflects the ethical and normative responsibility of public authorities for developing a stable, predictable, and consistent administrative practice. A core thesis of the article is that when public administration generates reasonable trust in its future conduct, it may not change its policy, decision, or practice arbitrarily and without justification, especially when doing so would harm individuals who relied on those expectations.

The study finds that the principle of legitimate expectations serves as both a tool of legal stabilization and a mechanism for constraining administrative arbitrariness. The analysis of judicial practice in Ukraine, the European Union, Germany, France, the United States, and Poland reveals the emergence of common approaches to safeguarding trust and predictability in public governance. It is shown that legitimate expectations are increasingly recognized by courts as a standard for assessing the legality of discretionary administrative actions, even in the absence of explicit legal norms.

The conclusion substantiates the necessity of formally recognizing the principle of legitimate expectations as one of the general foundations of Ukrainian administrative law. It is argued that the integration of this principle into administrative procedure legislation, codes of ethics for public officials, and judicial review standards would promote a more responsible, accountable, and predictable public administration.

KEYWORDS: legitimate expectations; administrative discretion; legal certainty; trust; administrative obligation; fairness; public authority; rule of law.