

УДК 342.553(075.8)+342.7+341.231.4(477)

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ПРАВОВОЇ ПЕВНОСТІ І ЗАХИСТУ ЛЕГІТИМНИХ ОЧІКУВАНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

С. Рабінович

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
serg_rabin@yahoo.com*

Передумовами виникнення легітимних очікувань приватних осіб слугують як формальні, так і матеріальні підстави. До перших належить дія юридичних актів, адресатом яких виступає приватна особа. До других – існування конкретних благ і прагнення особи до користування ними, яке одержує статус правомірного, легітимується згаданими актами. Акти публічної влади, якими припиняється дія раніше виданих індивідуальних юридичних актів, що стали підставою для виникнення у приватних осіб майнових інтересів, виступають формами легалізації й офіційної легітимації перерозподілу суспільних благ. Обмеження вільного розсуду органів влади у сфері прийняття згаданих актів має на меті недопущення адміністративного свавілля, охорону стабільності відносин, які виникли, та певності правового становища приватних осіб.

Ключові слова: правова певність, легітимні (законні) очікування, дійсність індивідуальних юридичних актів, дія індивідуальних юридичних актів, скасування актів публічної влади, визнання недійсними актів публічної влади, суб'єктивна правомірність індивідуальних юридичних актів.

Принцип правової певності належить до визнаних у міжнародному й конституційному праві елементів верховенства права. Водночас не можна не погодитись із тим, що доктринальні уявлення про правову певність є еkleктичними, що зумовлює доволі рідкісні спроби дати загальне визначення цього поняття [1, с. 3]. У цьому зв'язку видається привабливою лаконічна дефініція, згідно з якою «правова певність – це зрозумілість щодо наявності прав і обов'язків у конкретному правовідношенні», наявність якої розглядається як одне з природних прав людини [2]. Як вказує відомий конституціоналіст М. С. Бондар, «у вузькому сенсі принцип правової певності виступає критерієм конституційно-судової оцінки самих по собі правових норм, того нормативно-правового матеріалу, який становить предмет конституційного нормоконтролю. В широкому розумінні принцип правової певності проявляє себе не тільки в площині нормативно-правового регулювання, а й на інших рівнях, зокрема у правозастосовній практиці, де найважливішим показником правової певності може слугувати вимога визначеності, стабільності індивідуальних правових актів...» [3, с. 4–5].

У цій статті ми звернемося до проблем, 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. У випадках, коли акти, дія яких припиняється, стають підставою для виникнення в їх адресата акта прав чи інтересів (пов'язаних, скажімо, з володінням нерухомістю чи з отриманням інших матеріальних благ), у зарубіжних правопорядках йдеться про захист довіри (Vertrauensschutz) або ж легітимних

очікувань (*legitimate expectations, protection de la confiance légitime*) особи. Необхідність охорони і захисту легітимних очікувань розглядається як наслідок дії принципу правової певності. З іншого боку, саме по собі збереження стану правової певності, непогіршення існуючого правового статусу особи в результаті прийняття рішень органами публічної влади виступає одним із найважливіших об'єктів правомірних очікувань.

Слугуючи однією з гарантій недопущення адміністративного свавілля, засада охорони і захисту легітимних очікувань, є важливим засобом забезпечення правової певності. Цей принцип покликаний також забезпечувати дію засади верховенства права (С. Погребняк) і довіру особи до держави – конституційну цінність, на значущість якої не раз звертав увагу Конституційний Суд України (далі – КСУ) у низці рішень (від 01.12.2004 № 20-рп/2004, від 05.04.2001 № 3-рп/2001, від 22.09.2005 № 5-рп/2005, від 09.07.2007 № 6-рп/2007, від 28.04.2009 № 9-рп/2009, від 20.01.2012 № 2-рп/2012).

Складність питань, які розглядатимуться, зумовлюється, по-перше, суперечностями між інтересами ефективного управління, з одного боку, і стабільністю правового становища особи та її «юридичною безпекою», з іншого; 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. Окремі аспекти охорони інтересів особи від несприятливих актів публічної влади вивчаються в рамках наук конституційного (М. Бондар, Г. Гаджієв та ін.), адміністративного (І. Пахомов, В. Авер'янов, В. Тимошук, А. Школик, Р. Васильєв, А. Васильєв, Ф. Яхін, Д. Андреев та ін.), а також цивільного (В. Нор, В. Грибанов, А. Сергеев, Ю. Толстой, М. Двигун та ін.) права.

Легітимні очікування особи у відносинах з публічною адміністрацією неодноразово були предметом розгляду в Європейському суді з прав людини (далі – ЄСПЛ, Суд) (див., напр., його рішення у справах «Федоренко проти України» від 01.06.2006, «Україна-Тюмень проти України» від 22.11.2007, «Рисовський проти України» від 20.10.2011). Згаданої проблеми торкався й КСУ стосовно скасування актів органів місцевого самоврядування [4].

Відтак, з урахуванням позицій, висловлених у згаданих вище джерелах, перейдемо до розгляду окремих теоретичних і практичних аспектів означеної проблематики.

Насамперед визначимось із поняттями. Індивідуально-правові акти публічної влади є рішеннями індивідуальної дії, що мають на меті реалізацію її завдань, функцій і повноважень та спрямовані на застосування норм права. При цьому юридична практика виходить з того, що рішення-акти повинні мати форму офіційного письмового документа. Зауважимо, що саме такий підхід дозволяє розрізнити рішення, дії та бездіяльність публічної влади як самостійні предмети оскарження.

У вітчизняному законодавстві й у правозастосовній практиці поняття чинності правового акта має два значення. По-перше, значення *дійсності* акта, його здатності породжувати юридичний ефект (ст. 57 Основного Закону України, ст. 105, 162 КАС України та ін.). По-друге, значення *дії* правового акта, розглядуваної як синонім його юридично зобов'язуючої сили й регулятивного впливу. У випадках, коли йдеться про «чинне законодавство», набрання або втрату правовими актами чинності (ст. 152 Конституції України, ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»,

ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), мається на увазі не дійсність, а власне дія відповідних актів [пор.: 5, с. 131–132].

Отже, терміно-поняття чинності акта є багатозначним, оскільки може відображати: а) його відповідність вимогам закону; б) зумовлену такою відповідністю *потенційну* здатність акта породжувати певні юридичні наслідки [6, с. 86]; в) його регулятивний вплив на поведінку суб'єктів, *актуальну* юридичну дію. Це викликає необхідність виокремлення дійсних актів і актів, які діють (діючих), а також розрізнення інститутів скасування або відкликання акта, з одного боку, та визнання його незаконним, недійсним (ст. 20 ГК України, ст. 12 ГПК України, п. «г» ч. 3 ст. 152 ЗК України) або ж протиправним, з іншого.

Сказане вимагає уточнення зв'язку між визнанням акта незаконним, недійсним, його скасуванням та втратою чинності. На жаль, цьому питанню в законодавстві й на практиці не приділяється належної уваги. Наслідком набрання чинності рішенням про скасування діючого акта має бути, відповідно, втрата таким актом чинності на майбутнє; наслідком же набрання законної сили рішенням суду про визнання акта «незаконним», «недійсним» або «протиправним» може бути а) офіційна констатація нечинності акта з моменту його прийняття або б) втрата ним чинності на майбутнє, з огляду на що вказаний момент мав би визначатись у судовому рішенні на підставі вимог закону (положення ст. 95–97 проекту Адміністративно-процедурного кодексу, вироблені з урахуванням зарубіжної практики, допускають визнання недійсними актів публічної влади також і в адміністративному порядку [7]).

Поняття правомірності акта охоплює його відповідність принципам і нормам Конституції (конституційну законність) і законам України (законність у вузькому значенні). В обох випадках йдеться про об'єктивну правомірність/протиправність акта. Натомість *«суб'єктивно протиправними» мають вважатися акти, які порушують прямо закріплені в об'єктивному праві права людини або ж являють собою непропорційне втручання у сферу її охоронюваних правом інтересів* [8]. На наш погляд, останні є особливою формою визнаних державою прав людини. Відтак суб'єктивна правомірність є особливим «праволюдним» (П. М. Рабінович) різновидом конституційності акта, який не збігається з його формальною законністю. Остання стосується лише формальної правомірності акта, тоді як перша охоплює також його «матеріальну», соціально-змістовну правомірність. (Відзначимо, що категорія суб'єктивної правомірності потребує спеціального дослідження).

Використовуючи за аналогією вироблені усталеною цивілістичною доктриною і сучасною практикою принципи, які стосуються дійсності правочинів [див.: 9; 10], можна стверджувати, що наявність умов дійсності акта як своєрідних «пускових» передумов його подальшої дії має встановлюватись тільки на момент його прийняття. Як формальна законність акта, так і його суб'єктивна правомірність, прямо пов'язана із пропорційністю акта, належать до умов його дійсності (згідно з КАС України, «чинності»). Про це свідчать положення п. 2, 8 ч. 3 ст. 2 КАС України. Згідно зі згаданими нормами, у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті вони, зокрема, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення. Відповідно з ч. 1 ст. 8 КАС України суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Зі сказаного, втім, не впливає, що порушення

вимоги суб'єктивної правомірності – як, зрештою, й недотримання вимог правомірності об'єктивної – має автоматично паралізувати дію акта вже в момент його прийняття. Поряд із цим потрібно відзначити, що для догматичної юриспруденції обидва типи порушень породжують складну проблему юридичної дії неправомірних актів.

Водночас, на відміну від дійсності акта, стосовно актів триваючої дії їх об'єктивна правомірність не є сталою характеристикою: наступні зміни в законодавстві можуть мати наслідком втрату актом ознаки такої правомірності, а суттєві зміни фактичних обставин – втрату правомірності суб'єктивної.

Наведені термінологічні відмінності мають не лише умовне юридико-технічне значення, а й стосуються часових і предметних меж компетенції органів, уповноважених контролювати правомірність здійснення публічною владою своїх дискреційних повноважень. Окрім цього, наведене підтверджує, що вимоги про визнання актів а) нечинними, б) недійсними, в) незаконними (згідно з КАС України також «протиправними») є нетотожними за своїм змістом [див.: 11].

У Рішенні від 16.04.2009 № 7-рп/2009 [4] Конституційний Суд України (далі – КСУ) зазначив, що «рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, що не позбавляє «орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України)» (п. 5 мотивувальної частини Рішення). Далі, однак, КСУ зауважує, що «органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення».

Загальна гуманістична й соціально-стабілізуюча спрямованість підходу єдиного органу конституційної юрисдикції тут очевидна. Факт виникнення суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів справді є суспільно значущим чинником, який, безумовно, заслуговує на правову охорону з огляду на принцип правової певності.

Водночас не можна не відзначити також і низку вразливих, на наш погляд, місць в аргументації зазначеного Рішення КСУ.

В розглядуваному Рішенні КСУ неприпустимість скасування місцевою радою власного рішення пов'язується з двома умовами: а) об'єктивною (відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів); б) суб'єктивною (суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення). Щодо можливості подання заперечень особою, яка на підставі прийнятого місцевою радою рішення реалізує власні інтереси, то навряд чи можна розраховувати на відсутність таких заперечень, якщо особі буде надана можливість їх висловити. Видається також доволі спірним ставити допустимість скасування акта в залежність від наявності/відсутності заперечень зацікавлених учасників правовідносин. Адже неподання таких заперечень може бути викликана, зокрема, необізнаністю таких осіб щодо прийняття акта. Окрім цього, відсутність заперечень заінтересованих осіб і несуперечність акта їх інтересам – явища, вочевидь, різного характеру. Адже суб'єктивні заперечення можуть висуватись чи не висуватись незалежно від об'єктивної суперечності правоохоронюваним інтересам.

Серед норм, наведених КСУ на підтвердження його висновку про право органів місцевого самоврядування скасовувати свої попередні рішення, є також і такі, що стосуються їхніх індивідуально-правових актів: для прикладу, право місцевої ради скасовувати дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п. 36 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Складно уявити, однак, щоби реалізація встановленої в законі можливості скасування згаданих дозволів мала би залежати від заперечень зацікавлених суб'єктів.

Зрештою вкажемо, що теоретично під дію сформульованих у наведеному акті КСУ умов, за наявності яких органи місцевого самоврядування не мають права скасовувати свої попередні рішення, можуть підпадати й такі випадки, коли з огляду на припинення підприємницької діяльності фізичної особи виданий їй дозвіл підлягає анулюванню (ч. 7 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005). Водночас, згідно з правовою позицією КСУ, здійснення повноваження ради з анулювання виданого дозволу могло би бути поставлене під сумнів, якщо така особа заперечуватиме проти анулювання виданого їй дозволу. Адже у цьому випадку «анулювання», поряд із «скасуванням», виступає особливим термінологічним позначенням припинення дії ухваленого раніше акта.

Слід також вказати на відмінності, які мали місце в розглядуваних питаннях між правовими позиціями Верховного Суду України (далі – ВСУ) та КСУ. Наприклад, як вбачається з мотивувальної частини рішення ВСУ у справі за позовом ТЗОВ «ОлімпБуд» до Київської міської ради [12], ВСУ виходив із того, що відсутність попередньої згоди контрагента за договором оренди земельної ділянки, укладеним із міською радою, на його розірвання, не є перешкодою для скасування рішення міськради про надання в оренду вказаної ділянки. Є підстави вважати, що у згаданій постанові ВСУ (на противагу сформульованій дещо пізніше правовій позиції КСУ), виходив із правомірності скасування міськрадою свого попереднього рішення в договірних відносинах із суб'єктами господарювання навіть за наявності фактичних заперечень адресата рішення.

Легітимні очікування приватної особи є особливим різновидом охоронюваних інтересів, що стосуються певності, стабільності й незмінності її правового становища, яке виникає з актів публічної влади. Тут видається доречним навести антрополого-правову позицію ЄСПЛ: «незалежно від будь-яких фінансових наслідків, розчарування, яке, природно, може виникнути у результаті такої триваючої ситуації невизначеності, саме по собі становить непропорційний тягар...» («Рисовський проти України», п.77) Правомірність очікувань ґрунтується на існуючих у національному правопорядку презумпціях стосовно законності й дійсності юридичних актів, що приймаються органами й посадовими особами публічної влади.

Визнання за органами публічної влади повноважень із припинення дії власних індивідуально-правових актів передбачає обмеження можливостей із визнання недійсними та зі скасування власних рішень певним строком. Цього вимагають істотні інтереси адресатів актів, виражені у принципах правової певності, належного управління й пропорційності, на що уже вказував Суд (див.: «Рисовський проти України», п. 73). Інакше залишатиметься високою ймовірність порушення засад верховенства права в діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування та збереження вельми низького рівня довіри особи до публічної влади.

Ще на початку минулого сторіччя вченими-адміністративістами (К. Корманн, А. Євтіх'єв, А. Єлістратов) було запропоновано використовувати поняття законної сили (*Rechtskraft*) адміністративного акта в розрізі обмеження можливості скасування

публічною владою власних рішень. На відміну від понять юридичної сили, дії та зобов'язуючої сили акта, його законна сила пов'язана «не стільки з питанням обов'язковості акта з огляду на вміщене в ньому волевиявлення, скільки з питанням зміни чи скасування вираженого волевиявлення», а відтак – зі стабільністю, незмінністю виданого акта. При цьому розрізняють: а) формальну законну силу акта як його процесуальну недоступність для оскарження та б) законну силу акта в матеріальному сенсі як пов'язаність публічної влади змістом прийнятих нею рішень [13, с. 550].

Конструкція «законної сили» адміністративного акта покликана слугувати забезпеченню правової певності у відносинах особи з публічною владою. У зарубіжному адміністративному праві діє принцип, згідно з яким особа має право «довіряти адміністративному акту, строк оспорювання якого минув, і діяти, виходячи з впевненості, що адміністративний акт є правомірним і залишається в силі» [14, с. 194]. При цьому така довіра особи зазвичай підлягає захисту в тих випадках, коли попередній майновий стан вигодонабувача не може бути поновлений взагалі або може бути поновлений лише за надмірних витрат (ч. 2 § 48 Закону ФРН про адміністративну процедуру). Водночас, згідно з існуючою практикою (Франція, Німеччина), строкові обмеження не повинні перешкоджати, по-перше, застосуванню наслідків видання публічною владою актів із грубими порушеннями закону й з принципово неусувними вадами (нікчемні акти); по-друге, визнанню незаконними актів в інших процедурах оскарження, аніж та, строк для якої сплив.

До презумпцій, на яких має бути заснований судовий захист легітимних очікувань приватних осіб при виданні актів публічної влади, належать, зокрема:

1) *презумпція дійсності актів публічної влади*, яка означає, що особи, зобов'язувані цими актами, повинні виконувати їх приписи аж до моменту їх скасування [14], точніше – до моменту офіційного позбавлення цих актів чинності (зобов'язуючої дії). Вказана презумпція ґрунтується на припущенні про законність (правомірність) актів публічної влади. Згідно з ч. 2 ст. 71 КАС України презумпція правомірності акта зберігається до моменту відкриття провадження в адміністративній справі, після чого починає діяти протилежне припущення. Таке правило пояснюється фактичною нерівністю становища учасників справи і відтак може розглядатись як реалізація принципу справедливості.

Залишається вельми неоднозначним питання про межі дії презумпції законності актів, а саме про її поширення на нікчемні акти (наприклад, ті, що містять накази або розпорядження явно злочинного змісту). Послідовне застосування концепції нікчемності адміністративних актів на практиці потенційно здатне створювати проблеми зі збереженням правової певності й стабільності правопорядку. З огляду на це, зокрема, у французькій, австрійській та польській адміністративній практиці нікчемність акта встановлюється лише спеціально уповноваженими органами *a posteriori* [див.: 15, с. 132; 16, с. 69], що фактично нівелює відмінності в порядку припинення дії оспорюваних актів та актів нікчемних.

Принагідно зауважимо, що проблема існування зобов'язуючої сили нікчемних актів має принципово відмінні вирішення з позицій різних типів праворозуміння. Так, з огляду на інтерпретацію низкою юснатуралістів цієї властивості актів як їх *морально* зобов'язуючої сили про неї, безперечно, не може йтися у випадках явної злочинності акта. У зв'язку із цим доволі прикметною видається поява у правознавстві тези про допустимість необхідної оборони від злочинних актів посадових осіб (М. Паше-Озерський, А. Жданов). Для соціолого-позитивістського ж праворозуміння вже сам факт виконання індивідуального юридичного акта слугує достатнім підтвердженням існування в нього зобов'язуючої сили.

Незалежно від ставлення до ідеї нікчемності актів можна зазначити, що саме по собі недодержання вимог законності не в усіх випадках призводить до автоматичного анулювання правових наслідків акта, що загалом відповідає загальноправовому принципу доцільності. У цьому питанні як зарубіжна, так і вітчизняна практика виходять із необхідності оцінки характеру порушень законності, їх впливу на зміст акта та на його дійсність.

Окрім цього, юрисдикційний орган має співвідносити, збалансовувати соціальну значущість наслідків збереження дії акта з наслідками можливого анулювання його дії.

Прикметно, що при цьому необхідність захисту легітимних очікувань адресата актів може «переважувати» значення порушення окремих вимог законності, що мають суто формально-процедурний характер. Так, наприклад, згідно з правовою позицією Вищого адміністративного суду України саме по собі порушення порядку прийняття рішення суб'єктом владних повноважень не може бути безумовною підставою його скасування [17; пор.: 18].

У разі, якщо наслідки офіційного спростування презумпції законності акта порушуватимуть легітимні очікування приватної особи – його адресата, офіційна оцінка дійсності акта вимагає врахування низки юридичних і фактичних чинників. До них належать: характер і ступінь істотності порушень вимог законності при прийнятті акта; тривалість фактичного користування особою майном, отриманим в результаті прийняття акта; характер і обсяг втрат, яких у разі визнання акта незаконним зазнають його адресат і треті особи, тощо. Захист легітимних очікувань вимагає також вирішення питання про відшкодування шкоди, завданої особі внаслідок скасування чи визнання незаконним акта публічної влади, який став підставою для виникнення фактичного володіння. Згідно з правовими позиціями ЄСПЛ без такої компенсації позбавлення особи майна буде непропорційним втручанням в її право, передбачене ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Україна-Тюмень проти України», п. 53–61).

Відзначимо, що в останні роки українські суди звертаються до принципу захисту легітимних («законних») очікувань не тільки в адміністративному, а й іноді у цивільному судочинстві. Прикладом може слугувати постанова судової палати у цивільних справах ВСУ від 18.09.2013 [19]. У справі, про яку йдеться, ухвалою суду касаційної інстанції було відхилено касаційну скаргу, залишено без змін рішення судів першої та апеляційної інстанцій про відмову в позові про визнання державного акта на право власності на земельну ділянку недійсним, скасування державної реєстрації права власності на земельну ділянку. Скасовуючи ухвалу суду касаційної інстанції і направляючи справу на новий розгляд, судова палата у цивільних справах ВСУ дала оцінку правовій позиції щодо необхідності захисту законних очікувань набувача майна при скасуванні міською радою власного рішення. При цьому колегія суддів нагадала наведену в рішенні у справі «Трегубенко проти України» позицію ЄСПЛ, згідно з якою «правильне застосування законодавства незаперечно становить «суспільний інтерес» [19].

Майже через два місяці після прийняття щойно згаданої постанови, розглядаючи питання про перегляд ухвали суду касаційної інстанції у справі про визнання незаконним рішення селищної ради, визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку та скасування державної реєстрації права власності на земельну ділянку, судова палата у цивільних справах ВСУ підтвердила правильність позиції суду апеляційної інстанції, яким позов було задоволено. Позиція ВСУ була аргументована тим, що порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель згідно з п. а) ст. 21 ЗК України є підставою для визнання недійсними

рішень органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам [20]. Дивує, однак, що, приймаючи згадану постанову, *цей же склад* судової палати ВСУ залишив осторонь питання справедливої рівноваги між інтересами суспільства та інтересами набувача майна, акт на право власності якому було видано в 2005 (!) році. Звісно, такий підхід ВСУ можна було б розглядати у світлі концепції нікчемних адміністративних актів, однак дотримання засади пропорційності – а відтак і верховенства права – при позбавленні особи її майна залишається тут більш ніж проблематичним.

2) *презумпція добросовісності особи – адресата акта* передбачає, що така особа не знала й не могла знати про допущені при його прийнятті порушення закону. Захист легітимних очікувань особи має здійснюватись лише за умови, що презумпція її добросовісності залишиться неспростованою. Конкретизацією цієї презумпції слугує припущення про необізнаність адресата незаконного акта з фактичними умовами його прийняття. Окрім цього, доки не доведено інше, має вважатись, що не тільки конкретні обставини прийняття акта, а й формально-юридичні умови його законності не були відомі адресату, насамперед якщо йдеться про фізичну особу. Останні презумпції врівноважують дію першої, збалансовуючи публічні інтереси з інтересами приватних осіб.

Акти публічної влади, якими припиняється дія раніше виданих індивідуальних юридичних актів, що стали підставою для виникнення у приватних осіб майнових інтересів, виступають формами легалізації й офіційної легітимації перерозподілу суспільних благ. Обмеження вільного розсуду органів влади у сфері прийняття згаданих актів має на меті недопущення адміністративного свавілля, охорону стабільності відносин, які виникли, та певності правового становища приватних осіб.

Передумовами виникнення легітимних (правомірних) очікувань приватних осіб слугують підстави як формальні, так і матеріальні. До перших належить дія юридичних актів, адресатом яких виступає відповідна приватна особа. До других – існування конкретних благ й прагнення особи до користування ними, яке одержує статус правомірного.

Принципи правової певності і захисту легітимних очікувань, з огляду на їх безпосередній зв'язок із засадою верховенства права, мають конституційний характер. Це зумовлює необхідність застосування вказаних принципів у правовідносинах за участі органів і посадових осіб публічної влади як при адміністративному, так і при судовому оскарженні їх актів. Лише такий підхід відповідає конституційним вимогам пріоритетного забезпечення прав і свобод людини й меті забезпечення справедливого балансу публічних і приватних інтересів у процесі здійснення правосуддя.

Список використаної літератури

1. Пресняков М. В. Правовая определенность и определенность прав в современном конституционно-правовом дискурсе / М. В. Пресняков // Гражданин и право. – 2014. – № 4. – С. 3–16.
2. Романец Ю. Правовая определенность или безнаказанность? / Ю. Романец // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.garant.ru/58095798/>
3. Бондарь Н. Правовая определенность – универсальный принцип конституционного нормоконтроля (практика Конституционного Суда РФ) / Н. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 4–10.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144

- Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) // Вісник Конституційного суду України. – 2009. – № 3. – Ст. 20.
5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. – Вид. 10-е, доп. / П. М. Рабінович. – Львів : Край, 2008. – 244 с.
 6. Яхин Ф. Ф. Действие административно-правовых актов : дисс. ... канд. юрид. наук / Ф. Ф. Яхин. – М., 2004. – 215 с.
 7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.02.2012 № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webroc4_12.pf3511=44893
 8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 01.12.2004 № 18-рп/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 239. – 15 грудня.
 9. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>
 10. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 № 11 // Вісник господарського судочинства. – 2013. – № 4. – Ст. 22.
 11. Мірошниченко А. М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів / А. М. Мірошниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.amm.org.ua_Miroshnychenko_VValidity_of_administrative_acts.docx
 12. Постанова Верховного Суду України від 17 березня 2009 року в справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «ОлімпБуд» (далі Товариство) до Київської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6028305>
 13. Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1999. – 624 с.
 14. Жданов А. А. О действительности актов государственного управления / А. А. Жданов // Правоведение. – 1964. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1130100
 15. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
 16. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
 17. Ухвала колегії суддів ВАСУ від 5.09.2012 в адміністративній справі № 2а-1373/10/2218 // Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26412773>
 18. Рішення Колегії суддів судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2012 р. у справі № 6-31093св12 // Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26950292>
 19. Постанова судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 18.09.2013 у справі № 6-92цс13 // Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33890138>
 20. Постанова судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 13.11.2013 у справі № 6-123цс13 // Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35669794>

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ
ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ЗАЩИТЫ
ЛЕГИТИМНЫХ ОЖИДАНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ**

С. Рабинович

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000, Львов, Украина*

Предпосылками возникновения легитимных ожиданий частных лиц служат как формальные, так и материальные основания. К первым относится действие юридических актов, адресатом которых выступает частное лицо. Ко вторым – существование конкретных благ и стремление лица к пользованию ими, которое получает статус правомерного, легитимируется упомянутыми актами. Акты публичной власти, прекращающие действие ранее принятых индивидуальных юридических актов, послуживших основанием для возникновения у частных лиц имущественных интересов, выступают формами легализации и официальной легитимации перераспределения общественных благ. Ограничение свободного усмотрения органов власти в сфере принятия упомянутых актов имеет целью недопущение административного произвола, охрану стабильности отношений, возникших и определенности правового положения частных лиц.

Ключевые слова: правовая определенность, правомерные (законные) ожидания, действительность индивидуальных юридических актов, действие индивидуальных юридических актов, отмена актов публичной власти, признание недействительными актов публичной власти, субъективная правомерность индивидуальных юридических актов.

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF LEGAL CERTAINTY
AND LEGITIMATE EXPECTATIONS PROTECTION
IN PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE ACTIVITY**

S. Rabinovych

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The prerequisites appearance of the legitimate expectations of private persons serve both formal and material basis. To the first belongs action of legal acts of public authorities, addressees of which is the a private person. To the second – the existence of the specific benefits and person's aspirations to use them, which obtains lawful status, in fact legitimize mentioned acts. The acts of public administration, which terminates action of previously issued individual juridical acts that became the basis for emergence of property interests in private persons are the forms of legalization and official legitimation redistribution of public benefits. Restriction of free discretion powers authorities in the field the adoption of mentioned acts is intended to prevent administrative arbitrariness, to protection of stability relations that emerged, and certainty legal situation of private persons.

Key words: legal certainty, legitimate expectations, validity of individual juridical acts, action of individual juridical acts, repeal acts of public authorities, recognize ineffective acts of public authorities, subjective legitimacy of individual juridical acts.

*Стаття: надійшла до редакції 28.11.2014
прийнята до друку 03.12.2014*