

РЕДАКЦІЙНА СТАТТЯ

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01>

УДК 342(477)(082)

Т. Є. КАГАНОВСЬКА

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України, ректор

E-mail: rector@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4

В. О. СЕРЬОГІН

доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету

E-mail: v.a.seryogin@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4

ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ОСОБИ: ДОСВІД ЄС

АНОТАЦІЯ. *Вступ.* Дослідження вітчизняних правників у сфері належного управління здебільшого орієнтовані на організацію роботи апарату публічної влади, тоді як «людський вимір» здебільшого залишається поза межами наукового дискурсу, що не відповідає тим викликам, котрі стоять перед Україною в умовах європейської інтеграції. Загалом, реформи в сфері публічного адміністрування повинні отримати більш чітке гуманістичне спрямування, для чого потрібно перевести їх у площину правового статусу особи. Одним із важливих завдань на цьому шляху є рецепція в національну правову систему права на належне адміністрування, закріплене в Хартії основних прав ЄС. Така рецепція потребує належної доктринальної бази. Метою даної статті є визначення юридичної природи права на належне адміністрування, його змісту та обсягу, місця в системі основних прав особи, а також його взаємозв'язку з концепціями належного управління та належного адміністрування.

Короткий зміст основних результатів дослідження. Функціонування адміністрації (насамперед, виконавчої влади та її підсистем, а також органів місцевого самоврядування) є фундаментальним для визначення якості демократичної системи в цілому. У загальних рисах можна сказати, що якість адміністративного функціонування визначається виконанням належної адміністративної практики (яка включає дотримання основних прав) або, навпаки, наявністю неналежного управління.

Належне адміністрування розвивалося в адміністративно-правовій теорії та практиці в рамках загальної концепції належного управління, що включає ефективну та демократичну владу з одночасною реалізацією суспільних інтересів і гарантованими правами сторонам на захист в адміністративних справах. Принцип належного адміністрування виник у прецедентному праві Суду ЄС і Суду першої інстанції та ґрунтується на існуванні Союзу, який керується верховенством права та висуває критерій якості функціонування чиновницького апарату. Вперше на нормативно-правовому рівні право на належне адміністрування було закріплене в статті 41 Хартії основоположних прав ЄС. Цей документ, новачийний як за переліком прав, які в ньому закріплені. Прийняття Хартії можна розглядати як вирішальний крок у кодифікації права на належне адміністрування конституційному праві ЄС. Це право стосується не лише громадян ЄС, а будь-якої особи, яка контактує з відповідними установами. У законодавстві ЄС немає чіткого визначення принципу належного адміністрування. Цю концепцію неодноразово використовували як Суд першої інстанції, так і Суд ЄС, але прецедентне право все ще не має чіткої форми. За даних умов конкретний зміст права на належне адміністрування значною мірою визначається через прецедентну практику судів ЄС. При цьому зміст і обсяг права на належне адміністрування за статтею 41 ХОПЕС істотно відрізняється від того, що охоплюється концепцією належного адміністрування.

Висновки. Концепція належного адміністрування є похідною від концепції належного управління і є його продовженням у процедурних аспектах діяльності органів публічної влади, передусім тих, що здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження. Право на належне адміністрування ґрунтується на концепції належного адміністрування і являє собою інтеграцію даної концепції в основи правового статусу особи. У найбільш загальному плані право на належне адміністрування можна розуміти як метанорму, яка, з одного боку визнає за особою суб'єктивне право бути керованою належним чином, а з іншого – вимагає від тих, хто має владу, поважати права людини та виконувати відповідні вимоги під час ведення публічних справ.

Пересічні громадяни є не пасивними адресатами рішень і дій з боку влади, а натомість мають претензії на те, щоб ними керували певним чином, що сприяє реалізації прав людини. Хартія основоположних прав ЄС стала першим у світі документом конституційно-правового характеру, котрий офіційно визнав і закріпив право на належне адміністрування як невід'ємний елемент основ правового статусу особи. Втім розробники Хартії підійшли до нормативного закріплення цього права вельми прагматично: до статті 41 увійшли тільки ті змістовні елементи даного права, котрі мають процедурний характер і можуть бути захищені шляхом звернення до юрисдикційних органів. Зміст і обсяг права на належне адміністрування невпинно уточняється й конкретизується прецедентною практикою судових установ ЄС і має тенденцію до розширення.

Правомочності, передбачені статтею 41 Хартії основоположних прав ЄС, стосуються тільки суб'єктів ЄС, однак держави-члени теж визнають і забезпечують право на належне адміністрування на рівні національного законодавства. Україна як держава-кандидат у члени ЄС, хоч і не використовує термін «належне адміністрування» в своїй національній системі права, але вже намагається втілювати відповідну концепцію в адміністративному законодавстві. Водночас невирішеним залишається питання про офіційне визнання права на належне адміністрування в Україні одним з основних політичних прав громадян України.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: права людини і громадянина; конституційний статус особи; врядування; управління; адміністрування; належне управління; належне адміністрування, Європейський Союз.

Як цитувати: Кагановська Т.Є., Серьогін В.А. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід єс. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2024. Вип. 37. С. 8-27. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01>

In cites: Kaganovska T.E., Serohin V.O. The right to good administration as a constitutional right of the person: eu experience. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series "Law"*, (37), P. 8-27. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01> (in Ukrainian)

Вступ. Протягом останніх десятиліть Україна переживає процес демократичної консолідації та європейської інтеграції, що відбувається в умовах глибокої соціально-економічної кризи та масштабних загроз державному суверенітету й територіальній цілісності. Тим не менш, одним із парадоксів вітчизняної демократії є народне невдоволення діяльністю органів публічної влади всіх рівнів. Це невдоволення виявляється, зокрема, в низькій довірі суспільства до вищих органів державної влади, що поширюється на демократичну систему в цілому. Одним із факторів, який допомагає пояснити цю ситуацію, є слабкість українського державного апарату. Як зазначав С. Левицький, там, де державні інституції (включно з національною та місцевою державною бюрократією, поліцією та судами, регуляторними органами тощо) не функціонують належним чином, уряди працюватимуть погано. Неспроможність ефективно надавати базові послуги (безпека, правосуддя, охорона здоров'я, освіта та інші) призводить до широкого розповсюдження думки про корупцію, несправедливість, неефективність і недбалість уряду. Таким чином, «слабкість держави призводить до неефективного управління, а неефективне управління породжує невдоволення, яке, якщо воно буде постійним, може підірвати довіру громадян до демократичних інституцій» [1, с. 2].

Таким чином, можна стверджувати, що однією з головних проблем вітчизняного процесу демократичної трансформації є хиткість державного апарату, слабкість його інституцій. Широко відомі вади української адміністрації

включають бюрократичну тяганину, зневажливе ставлення до пересічних громадян, адміністративний тиск і невинуваті затримки у прийнятті владних рішень. Неефективність з боку адміністрації спостерігається як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Крім того, особливу увагу слід приділити високому рівню корупції, вона вважається однією з ендемічних проблем українського суспільства. Поширене неефективне управління, яке відображається в неякісній адміністративній діяльності, впливає на легітимність політичної системи в цілому.

Про неналежне управління в Україні повідомляють як міжнародні організації та експерти, так і вітчизняні науковці. Існує досить широкий консенсус щодо термінової необхідності реформи державного управління та інституцій з метою консолідації суспільства й коригування поточного розвитку країни в бік європейських стандартів.

У цьому відношенні вчені вже зазначали, що реформа має бути спрямована на розвиток дієвої та результативної адміністрації, побудову сервісноорієнтованого бюрократичного апарату та формування інституційних механізмів запобігання корупції з метою зміцнення належного управління та демократії. Загалом у вітчизняній та зарубіжній (принаймні західній) правовій доктрині досить жорсткий зв'язок між належним управлінням та ефективністю державного апарату, демократією та легітимністю вважається майже аксіоматичним (див., напр.: [2-5]).

Усі нації, з точки зору того, як вони здійснюють належне управління, є унікальними

ми за попереднім внутрішнім політичним середовищем, формою демократії, яку вони прийняли, внутрішньою демократичною культурою, організаційною формою державного апарату та заходами, прийнятими для його зміцнення тощо [6, с. 57]. Втім беззаперечним є той факт, що заохочення адміністративної влади діяти відповідно до принципів належного управління та просування відповідної практики є одним із механізмів підвищення легітимності всього державного апарату.

На жаль, дослідження вітчизняних правників у сфері належного управління здебільшого орієнтовані на організацію роботи апарату публічної влади, тоді як «людський вимір» здебільшого залишається поза межами наукового дискурсу, що не відповідає тим викликам, котрі стоять перед Україною в умовах європейської інтеграції. Загалом, реформи в сфері публічного адміністрування повинні отримати більш чітке гуманістичне спрямування, для чого потрібно перевести їх у площину правового статусу особи. Одним із важливих завдань на цьому шляху, на наш погляд, є рецепція в національну правову систему права на належне адміністрування, закріплене в Хартії основних прав ЄС. Така рецепція потребує належної доктринальної бази.

Тож метою даної статті є визначення юридичної природи права на належне адміністрування, його змісту та обсягу, місця в системі основних прав особи, а також його взаємозв'язку з концепціями належного управління та належного адміністрування.

1. Методологія дослідження

Дослідження ґрунтується на філософських історико-матеріалістичних засадах, що передбачає розгляд публічної влади і прав людини як об'єктивної реальності, що являє собою закономірний результат розвитку суспільства. Загалом даній праці притаманний діалектичний підхід, який полягає у розкритті адміністрування і прав людини як соціальних явищ, котрі є історично змінюваними і водночас перебувають у відносинах взаємозв'язку та взаємодії. При цьому право на належне адміністрування розглядається комплексно, з трьох основних сторін: як одне з основних (конституційних) прав особи, як прояв гуманізації адміністративного права та його конвергенції з конституційним правом, а також як спосіб переведення (трансформації) концепцій належного управління й належного адміністрування у площину основ правового статусу особи. При характеристиці еволюції права на належне адміністрування використано історичний (хронологічний) метод, а при

дослідженні змісту й обсягу даного права – формально-юридичний (догматичний), системно-структурний та герменевтичний методи наукового пізнання. Для характеристики сучасного стану правового регулювання окремих аспектів права на належне адміністрування в національній правовій системі України та його відповідності європейським стандартам у галузі прав людини використано порівняльно-правовий метод.

2. Належне управління як концептуальна основа належного адміністрування

2.1. Попередні термінологічні уточнення

Розкриття юридичної природи, змісту й обсягу права на належне адміністрування передбачає передусім чітке розуміння концепції належного адміністрування, адже саме вона визначає об'єкт даного права. Однак перш ніж приступати до розкриття змісту даної концепції, маємо відзначити кілька моментів, пов'язаних із труднощами перекладу відповідних англійських термінів, адже вона походить від американської та британської політико-правових шкіл. Річ у тім, що словосполучення «good administration» досі не має однозначного перекладу на українську мову, причому щодо обох складових. «Good» у даному контексті перекладають як «добре», «гарне», «належне», а «administration» – як «адміністрування», «управління» чи «врядування». У підсумку маємо випадки використання названих слів у всіх можливих варіаціях, що, звісно, не сприяє однаковому розумінню відповідного правового феномену і, більше того, вносить елемент плутанини в науковий дискурс з даної проблематики. Ситуація ще більш ускладнюється запровадженням у науковий обіг термінів «good government» та «good governance», які перекладають українською мовою так само, як і «good administration», але відображають дещо інші політико-правові концепції. Названі проблеми потребують більш глибокого семантичного аналізу з урахуванням еволюції кожної з названих концепцій та їх співвідношення між собою.

Переклад слова «good» як «добрий» чи «гарний», на наш погляд, є невдалим, оскільки ці прикметники мають оціночний, суб'єктивний характер і не мають правового змісту, тож для потреб юриспруденції виявляються непридатними. Відтак залишається тільки варіант «належний», який передбачає можливість його подальшого розподілу та деталізації на такі, що мають юридичне значення й вимір, елементи.

Стосовно змісту понять «government»,

«governance», «administration» та їх співвідношення ситуація є зовсім не такою однозначною.

У англomовній літературі з теоретичної юриспруденції, конституційного та адміністративного права іменник «government» в широкому сенсі слова вживається для позначення держави в структурно-інституційному плані, тобто в значенні «державний апарат», а у вузькому – для позначення системи (підсистем) органів публічної влади, котрі здійснюють публічне управління як виконавчо-розпорядчу діяльність (державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). У свою чергу, «government» як дієслово вживається для позначення управління як владної діяльності відповідних органів чи апарату держави в цілому. При цьому робиться акцент на імперативному, субординаційно-владному характері такої діяльності, аж до застосування примусу в разі необхідності. Тож з метою уникнення зайвої синонімізації термін «government» варто перекладати українською як «уряд» чи «врядування» – такий переклад більшою мірою відображатиме субординаційно-владний, імперативний характер даних правових явищ.

Натомість термін «governance» характеризує управління як виконавчо-розпорядчу діяльність, процес прийняття певних рішень і забезпечення їх виконання, але без акцентуації на імперативному характері відповідних рішень і при перенесенні акценту з примусу на переконання, із субординації – на координацію і пошук консенсусу. Відповідно, цей термін може бути застосований до управлінської діяльності як органів публічної влади, так і інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур (див., напр.: [7]).

Наприкінці ХХ століття термін «управління» (англ. *governance*) прийшов на зміну широко вживаному до того терміну «менеджмент» (англ. «*management*») і ознаменував собою зміну парадигми: перенесення акценту з кількісних показників організації виконавчо-розпорядчої діяльності на якісні. Досить об'язно цей процес описав М. Срівастава: «У 1990-х роках «менеджмент» значною мірою втратив свою первозданну славу через новий образ під назвою «управління»... До того часу уряд мав виключну юрисдикцію над управлінням, пов'язану, як здавалося, із суверенними функціями, але з піднесенням цього епітета до позиції видатного, діловий корпоративний світ також сприйняв його. Таким чином, корпоративне управління стало модним... Вважалося, що слова на кшталт «адміністрування» чи

«менеджмент» стосуються процесуального аспекту, тоді як управління є суттєвою частиною функціонування організаційного життя держави, перебуваючи в центрі уваги. Управління – це адміністрування-менеджмент плюс, а отже, більш інклюзивне, більш експансивне, більше пов'язане з громадянами та клієнтами та більш сучасне» [8].

Багато дослідників відзначають, що термін «належне управління» є часто суперечливим і неоднозначним. Так, Оксфордський довідник з управління починається зі слів, що «управління не є уніфікованим, однорідним та ієрархічним підходом до вивчення політики, економіки та суспільства» [9, с. 9]. Говорячи про управління, зокрема в Європейському Союзі, С. Бартоліні повторює цю думку: «Різноманітні концепції управління не мають спільного набору конститутивних ознак, визначального концептуального ядра, до якого можна кумулятивно додати додаткові ознаки, щоб ідентифікувати його специфічні прояви» [10, с. 2]. Тим не менш, існує певна згода, що цей вислів має на меті окреслити фокус, який не обмежується державним апаратом та його інституціями. Хоча структура залишається важливим питанням, опис і пояснення процесуального аспекту управління також має значення [9, с. 8; 10, с. 14]. Дослідження управління припускає посилення наголосу на так званих «залучених суб'єктах», оскільки воно часто намагається підкреслити, що виконавчо-розпорядча діяльність може розподілятися між різними рівнями управління (національним, наднаціональним і субнаціональним), між урядом і неурядовими організаціями, між публічними та приватними (ринковими) суб'єктами.

Управління стосується спроможності держави служити громадянам. Такий широкий підхід дозволяє концептуально розділити управління та інші теми, такі як права людини, демократія чи корупція. Управління стосується правил, процесів і поведінки, за допомогою яких виражаються інтереси, використовуються ресурси та здійснюється влада в суспільстві. Власне, те, як виконуються публічні функції, управляються публічні ресурси та реалізуються публічні регулюючі повноваження, є основним питанням, яке необхідно вирішити у цьому контексті.

Реальна цінність концепції управління (*governance*) полягає в тому, що вона використовує більш прагматичну термінологію, ніж демократія, права людини тощо. Незважаючи на свій відкритий і широкий характер, управління являє собою досить змістовну та прак-

тичну концепцію, що стосується найголовніших аспектів функціонування будь-якого суспільства та політичних і соціальних систем» [11].

Концепція управління охоплює процеси вироблення, прийняття і реалізації владних рішень за участю офіційних (формальних) і неформальних учасників і структур. При цьому уряд (у широкому сенсі слова) розглядається лише як один із суб'єктів управління, хоча й зберігає за собою ключову роль. До інших управлінських інституцій належать громадські організації, суб'єкти господарювання, науково-дослідні та фінансові установи, політичні партії та навіть пересічні громадяни. При цьому визнається, що корпорації, лобісти, міжнародні донори і навіть мас-медіа теж відіграють певну роль у механізмі формування, прийняття та реалізації політичних рішень.

У спеціальній літературі вже неодноразово наголошувалося на тому, що сучасне адміністративне право переживає перехід від врядування (*government*) до управління (*governance*) [12, с. 369]. Ця тенденція відбиває нові перспективи в адміністративному праві, що є наслідком тих змін, котрі відбулися в суспільстві та виконавчо-розпорядчій діяльності. І хоч якість як юридичне поняття процесуального характеру та його зв'язок із ширшою перспективою законності досі ще недостатньо вивчені, загалом є достатні підстави стверджувати, що перехід від «*government*» до «*governance*» означає перехід від ієрархічного врядування публічними справами з боку централізованого державного апарату до управління на основі міжсекторного партнерства і багаторівневого механізму розробки політики, що супроводжується диверсифікацією інституційних механізмів і методів управління.

Тож з метою забезпечення чіткості й однозначності термін «*governance*» вважаємо за доцільне перекладати саме як «управління».

Нарешті, термін «*administration*» як іменник використовується або як синонім слова «*government*» у вузькому сенсі, але з акцентом на тому, що відповідну виконавчо-розпорядчу діяльність здійснює певний персонал професійних публічних службовців (чиновників), котрі у певний процесуальний спосіб виконують свої функції та посадові обов'язки. Відповідно, термін «*administration*» як дієслово означає виконання (відправлення) професійними публічними службовцями (чиновниками) своїх функцій та посадових обов'язків у певний процесуальний спосіб, визначений законодавством. Тож з метою

удосконалення законодавчої техніки та однозначності в розумінні відповідних правових явищ термін «*governance*» пропонуємо перекладати як «адміністрація» чи «адміністрування».

За результатами проведеного семантичного аналізу можемо констатувати, що терміни «*government*» (уряд, врядування), «*governance*» (управління) та «*administration*» (адміністрація, адміністрування) не є тотожними, хоча й суттєво перетинаються за своїм змістом. Це необхідно враховувати у правовій доктрині та практиці, особливо коли йдеться про переклад англійських першоджерел.

Після такого семантичного відступу можемо повернутися до аналізу тих концепцій, котрі слугувати доктринальною базою для формування права на належне адміністрування та його закріплення в позитивному праві.

2.2. Концепція належного управління (*good governance*): походження, сутність, базові принципи

Дедалі більш швидкі та радикальні зміни суспільства передбачають, зокрема, зміну ролі публічного управління та його стейкхолдерів. Зміни спостерігаються та впроваджуються як у теорії, так і на практиці на рівні окремих країн, а також ширше – у регіональному чи навіть глобальному плані. Спільним знаменником є наразі переважаюча концепція, що включає набір доктрин і методів (публічного) належного управління (англ. *good governance*).

Своїм успіхом ця концепція завдячує так званому інклюзивному підходу, який, зокрема, передбачає міждисциплінарний та міжгалузевий підхід до виявлення та вирішення проблем суспільства та управління. На нашу думку, належне управління стосується теорій і питань соціальної координації та природи всіх моделей правління, при цьому менше акцентуючись на «ієрархії та державі», а більше на «ринках і мережах» [13, с. 2]. Іншими словами, належне управління стосується способу, у який публічні службовці та установи набувають і здійснюють повноваження щодо формування публічної політики та надання суспільних благ і послуг. Характерною рисою належного управління є наявність системи відносин, у якій державні, муніципальні, громадські та комерційні організації є активними суб'єктами розробки та реалізації публічно-управлінських рішень, спрямованих на збереження конституційних цінностей у суспільстві в умовах динамічних змін та зростання внутрішніх і зовнішніх викликів [14].

Концепція належного управління не є завершеною чи тим більш застиглою конструкцією – вона постійно розвивається, доповнюючись дедалі новими акцентами й вимірами. У відповідь на зростаючі виклики глобалізації, міжнародної конкуренції, технологічних змін жорстка й досить авторитарна форма публічного врядування поступово змінюється на гнучку, децентралізовану, ринкову, демократичну, що стало основою нових концепцій публічного управління, як-от «нове публічне управління» (англ. *new public governance*), «глобальне управління» (англ. *global governance*), «управління цифрової ери» (англ. *digital age governance*) тощо.

Варто відзначити, що прикметник «належне» надає доволі багато простору для інтерпретації та наповнення його дедалі новим змістом залежно від контексту та цільового спрямування діяльності того суб'єкта, який декларує відданість концепції належного управління. Так, Програма розвитку ООН (ПРООН) у 1996 році визначила належне управління як процес, що заохочує «стимулювання персоналу, навчання публічних службовців, адміністративну та фіскальну децентралізацію, а також діалог між урядом та громадянським суспільством» [15]. Однак у звіті ПРООН «Управління в інтересах сталого розвитку», прийнятому наступного року, було зазначено, що належне управління – це, серед іншого, участь, прозорість і підзвітність; воно також є ефективним і справедливим; воно сприяє верховенству права. Належне управління гарантує, що політичні, соціальні та економічні пріоритети базуються на широкому консенсусі в суспільстві, а голоси найбідніших і найуразливіших верств населення почуються під час прийняття рішень щодо розподілу ресурсів розвитку» [16]. У подальшому ПРООН також підкреслила наступні основні характеристики належного управління: політична відповідальність і легітимність; незалежне та справедливое судочинство; підзвітність бюрократії; свобода інформації та вираження поглядів; ефективне та результативне управління публічним сектором; співпраця з організаціями громадянського суспільства [17].

У свою чергу, Світовий Банк у 2014 році сформулював шість показників, котрі характеризують належне управління: 1) підзвітність і прозорість; 2) свобода від насильства та стабільність у політичній системі; 3) ефективність державної політики; 4) подолання корупції; 5) якість управління; 5) забезпечення верховенства права [18].

Не менш різноманітні погляди на

сутність належного управління та його кваліфікуючі ознаки можна знайти і в спеціальній науковій літературі. Так, на думку, П. Ланделлмілса та І. Серагельдіна, належне управління передбачає «верховенство права, захист прав людини та наявність чесного та ефективного уряду, підзвітність, прозорість, передбачуваність і відкритість» [19, с. 304]. Натомість М. Джонстон вважає, що належне управління – це «компетентне управління ресурсами та справами країни у спосіб, який є відкритим, прозорим, підзвітним, справедливим і таким, що відповідає потребам людей» [20].

У свою чергу, Дев Радж Дахал вважав, що основою належного управління є децентралізація політичної та економічної влади: влада не повинна бути зосереджена в центрі, а має бути розвинена до місцевих інституцій. Він був переконаний у тому, що децентралізація забезпечить демократію та розвиток, і обидва є передумовами належного управління [21].

Дж. Донох'ю виокремлює дев'ять принципів (характеристик) належного управління: 1) участь; 2) орієнтованість на консенсус; 3) підзвітність; 4) транспарентність; 5) чуйність; 6) результативність та ефективність; 7) справедливість та інклюзивність; 8) верховенство права; 9) стратегічне бачення [22].

Втім найбільш загальне визначення було надано Б. Преті. На його думку, термін «належне управління» вживається в різноманітних інституційних контекстах «щодо спрямування, контролю та регулювання діяльності в інтересах громадян, виборців і працівників» [23, с. 59].

Таким чином, належне управління в будь-якому суспільстві спрямоване на забезпечення прозорості у здійсненні економічної, політичної та адміністративної влади. В основному воно прагне встановити якісні стосунки між правителями та керованими. Варто зауважити, що в цій концепції «належне» не є статичним поняттям. Належне управління має працювати на реалізацію прагнень народу, але самі ці прагнення мають ґрунтуватися на почутті реалізму та динамізму. У більш конкретних термінах належне управління можна визначити як те, що застосовується до здійснення публічної влади в різних інституційних контекстах, об'єктом якого є спрямування, контроль і регулювання діяльності в інтересах людей як громадян, виборців і працівників.

У міру того, як із розвитком суспільства набували дедалі більшої важливості та

актуальності концепції прав людини, демократії, верховенства права, громадянського суспільства, поділу влади, децентралізації та якісного публічного адміністрування, врядування поступово перетворювалося на належне управління. Відтак сьогодні належне управління зазвичай використовується як основний показник якості та ефективності будь-якої політичної/адміністративної системи [11].

Як слушно зазначає С. Погребняк, концепція належного управління (*good governance*) «символізує парадигмальну зміну ролі управління; вона робить акцент на якості державного управління, що виражає себе через елементи і критерії. Таким чином, у поняття управління вводиться нормативний вимір: належне управління пред'являє певні важливі вимоги до процесу прийняття рішень і формулювання державної політики, а значить, може розглядатися як принцип» [24, с. 178].

У межах ЄС ідея належного управління протистоїть старому стилю європейської інтеграції, коли правовий порядок в основному ґрунтувався на стратегії «факту, що вже відбувся», що зводила нанівець публічне обговорення та діяльність опозиції в державах-членах. Ця ідея враховує той факт, що протягом останніх десятиліть право зазнало численних змін, оскільки отримало нові напрямки розвитку й ставало дедалі більш складним. З одного боку, зростає кількість правових систем, серед яких на сьогодні виокремлюються: національні, внутрішньонаціональні (регіональні), універсальна міжнародна, регіональні міжнародні, наднаціональні й постнаціональні. З іншого боку, Європейський Союз і його правова система були створені в результаті взаємодії між приватними і публічними структурами, інституціями ЄС і державами-членами, а також групами експертів, що привело до так званого європейського управління (англ. *European governance*). У системі конституційного права ЄС європейське управління як політико-правова концепція протягом останніх десятиліть перетворилося на фундаментальний конституційний принцип, одну із засад конституційного ладу ЄС, що передбачає належне, багаторівневе, підпорядковане праву і «праволюдне» управління [25, с. 40-41].

Відмітною рисою права ЄС є тенденція до постійного зростання нормотворчої діяльності адміністрації, що створює дуже своєрідну правову основу. Ці підсистеми часто модифікують найбільш фундаментальні правові стандарти і впливають на правове й соціально-економічне становище громадян. Таким чином, «унікальні» правові детермінан-

ти управління в ЄС виявляються в тому, що основним джерелом європейського права є рішення, котрі приймаються керівниками країн-членів на засіданнях Ради та доповнюються широким залученням адміністрації ЄС (передусім Європейської комісії).

Як наслідок, у правовій системі ЄС дедалі більш очевидним стає перехід від класичної моделі публічного менеджменту, чітко розмежованої державними кордонами, до управління, в якому законотворча влада відділена від інституцій, котрі діють у національних державах. Відповідно, класичний метод прийняття рішень, зумовлений ієрархічними, субординаційними відносинами, поступається місцем методу, котрий враховує взаємні, координаційні зв'язки.

Цілісне бачення європейського управління стосовно ЄС отримало відображення в однойменній Білій книзі Європейської комісії 2001 р. ("European governance: a White Paper") [26]. У цьому досить розлогіму документі європейське управління пов'язується передусім із належним управлінням.

Згідно з розділом II Білої книги 2001 р. в основі належного управління в ЄС лежать п'ять базових принципів: відкритість (*openness*), участь (*participation*), підзвітність (*accountability*), ефективність (*effectiveness*) та узгодженість (*coherence*). У цьому документі звертається увага на те, що кожен із перелічених принципів є важливим для більш демократичного врядування. Водночас підкреслюється, що всі ці принципи лежать в основі демократії та верховенства права в державах-членах, але поширюються на всі рівні врядування – глобальний, європейський, національний, регіональний та місцевий.

Зупинимось на змісті перелічених принципів більш детально.

Відкритість – означає, що інституції ЄС мають діяти більш гласно, разом із державами-членами активно розповідати про те, що саме та навіщо робить ЄС, які рішення він приймає та які цілі переслідує. При цьому вони повинні використовувати таку мову, котра є доступною і зрозумілою не тільки для відповідних виконавців чи зацікавлених осіб, але й для широкого загалу. Все це має слугувати підвищенню рівня довіри до нових і складних інституцій, якими є інституції ЄС, та до рішень, які ними приймаються, забезпечувати їхню широку підтримку з боку громадян ЄС, а відтак – підвищувати рівень демократизму в межах даного наддержавного утворення.

Участь – передбачає, що якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежать

від забезпечення широкої участі зацікавлених суб'єктів у всіх ланках політики – від розробки концепції до реалізації прийнятих рішень. Підвищення рівня участі, ймовірно, створюватиме більшу впевненість у кінцевому результаті та в інституціях, які розробляють політику ЄС. Така долученість значною мірою залежить від національних урядів, котрі мають слідувати інклюзивному підходу при розробці й реалізації політики ЄС. Принцип участі вимагає більш широкого використання конституційних форм безпосередньої демократії на наднаціональному рівні, аби якомога повніше використати потенціал активного громадянства. Врешті-решт усе це має забезпечити перехід від консультативної до інклюзивної демократії на всіх рівнях врядування, сприяти зміцненню єдності між державами-членами та посиленню підтримки інтеграційних процесів з боку пересічних громадян.

Підзвітність – виходить із того, що функціональна роль кожної з інституцій ЄС у процесах нормотворення і правозастосування має бути якомога більш ясною та зрозумілою для громадян. Відповідно, кожна із цих інституцій має постійно пояснювати і брати на себе політико-правову відповідальність за те, що і як вона робить в об'єднаній Європі. Водночас існує гостра необхідність у більшій ясності й відповідальності з боку держав-членів та інших суб'єктів, котрі беруть участь у розробці й реалізації політики ЄС на будь-якому рівні з урахуванням принципу субсидіарності та специфіки мережевого врядування.

Підзвітність органів публічної влади завжди була однією з найбільших проблем для будь-якої політико-правової системи. У цьому відношенні проблеми, що виникають в ЄС, включають прозорість процесів прийняття рішень, способи реалізації компетенції окремих суб'єктів, а також досягнення правильного балансу між підзвітністю й ефективністю. У цьому контексті легітимність влади тісно пов'язана з демократією, з її здатністю відчувати настрої та вимоги громадян. Проблеми демократичної легітимності транснаціонального врядування й підзвітності набувають величезного значення й складності, коли суверен є не однією державою-нацією, а їх сукупністю.

Ступінь, до якого європейське управління насправді може бути «демократичним», досі залишається відкритим [27], однак останні дослідження демонструють постійні труднощі з імпортом таких понять, як «демократія» до сфери європейського управління, оскільки «різні види європейського управління вимагають різних людей, в різних умовах і країнах і

навіть тих самих людей у різний час» [28, с. 3].

Ефективність – означає, що європейська політика має бути адекватною, дієвою і своєчасною, достатньо оперативно забезпечуючи те, що необхідно, на основі чітких цілей, вираженої оцінки майбутнього впливу і, за можливості, минулого досвіду. Ефективність також передбачає реалізацію політики ЄС співмірним чином і прийняття владних рішень на найбільш підходящому (доречному) рівні врядування.

Іншими словами, ефективність управління передбачає дієву, справедливу й економну реалізацію публічної політики. Ключем до ефективності може бути забезпечення належної кваліфікованості персоналу, задіяного в публічному секторі, належного рівня компетентності у відповідних сферах регулювання, створення системи бездоганного публічного адміністрування. При цьому якість публічного адміністрування чинить безпосередній вплив на економічне середовище і, таким чином, має вирішальне значення для стимулювання продуктивності суспільного виробництва, конкурентоспроможності та, врешті-решт, зростання економіки. У соціальній сфері ефективність управління передбачає приведення масштабів публічного втручання у відповідність до реальних соціально-економічних і духовно-культурних потреб суспільства. Зокрема, це стосується надання базових соціальних послуг, підвищення рівня життя населення, подолання бідності, дотримання рівноправності громадян, розвитку людських ресурсів, забезпечення соціального захисту й високого рівня зайнятості, а також захисту довкілля та сталого розвитку.

Узгодженість – полягає, передусім, у послідовності, наступництві й зрозумілості політики та відповідних дій на всіх рівнях врядування ЄС, у дотриманні їхньої загальної логіки. Необхідність узгодженості в ЄС дедалі посилюється, адже: коло спільних завдань зросло; подальше розширення ЄС збільшує різноманітність; такі проблеми, як клімат, демографічні зміни чи проблеми міграції, виходять за межі галузевої політики, на якій ґрунтується Союз; регіональні й місцеві влади відіграють дедалі більш активну роль у політиці ЄС. Узгодженість вимагає політичного лідерства і значної відповідальності з боку інституцій ЄС для забезпечення послідовного й конструктивного підходу до вирішення поточних і стратегічних завдань у межах складної й багаторівневої системи врядування.

Звісно, кожен із названих п'яти принципів є важливим і визначальним сам по собі.

Але вони не можуть бути реалізовані за допомогою окремих, розрізаних дій. Політики вже не можуть бути ефективними, якщо вони не підготовлені, не запроваджені й не застосовуються комплексно і з дотриманням усіх згаданих вище принципів належного управління, і не тільки їх.

Зокрема, застосування перелічених принципів посилює потребу в *пропорційності й субсидіарності*. Від концепції політики до її реалізації вибір того рівня, на якому вчиняться відповідні організаційно-правові заходи (від рівня ЄС до місцевого) і вибір тих інструментів, які використовуватимуться, мають бути пропорційними поставленим цілям. Це означає, що перед початком будь-якої ініціативи важливо систематично перевіряти: а) чи дійсно публічні дії є необхідними; б) чи є європейський рівень найбільш підходящим; в) чи є обрані заходи пропорційними визначеним цілям.

Слід чітко усвідомлювати, що Європейський Союз не є сталою конструкцією – він теж змінюється; його порядок денний вже поширюється й на зовнішню політику, й на оборону, і навіть на проблеми міграції та боротьби зі злочинністю. ЄС розширюється, включаючи до свого складу нових членів. То ж він більше не оцінюється виключно за його здатністю долати торговельні бар'єри чи формувати спільний ринок; сьогодні його легітимність залежить від залучення широкого кола суб'єктів до вироблення політики, її оцінки та участі в її реалізації. А це означає, що проста, лінійна модель розподілу політик «зверху вниз» має бути замінена дієвим колом, що ґрунтується на зворотному зв'язку, мережах та участі зацікавлених суб'єктів на всіх стадіях – від формування політики до її реалізації на всіх рівнях.

Таким чином, реформа європейського управління розглядається з точки зору його здатності запропонувати нормативну структуру, в якій реальне життя членів «європейського громадянського суспільства» зустрічатиметься з рішеннями транснаціональних технологічних, аби європейське будівництво довело свою легітимності та виявлення її демократичного характеру. Отже, управління (*governance*) було поставлено в центр функціонування Європейського Союзу, а його реформування на основі концепції належного управління розглядалося як умова розвитку цього Союзу [29, с. 23].

Поряд із принципами належного управління, Біла книга 2001 р. містить також основні напрямки його поліпшення, серед

яких: а) забезпечення постійного спілкування з громадянами через регіональну і місцеву демократію; б) залучення громадянського суспільства; в) більш ефективні й прозорі консультації в основі формування політики ЄС; г) поєднання з мережами; д) упевненість у раді експертів; е) краще і швидше регулювання шляхом об'єднання політичних інструментів для досягнення кращих результатів; ж) суттєве спрощення права ЄС. Перелік і зміст названих напрямів свідчить про досить об'єктивну і виважену оцінку європейськими політиками сучасного стану й перспектив розвитку ЄС, так само як і тих викликів, які стоять перед цим наднаціональним утворенням, а також цілком прагматичний підхід до вирішення його поточних і перспективних завдань.

У червні 2009 року Комітет регіонів Європейського Союзу прийняв Білу книгу про багаторівневе врядування, в якій зазначено, що «встановлення справжнього багаторівневого врядування в Європі стало умовою належного європейського управління», забезпечуючи «впровадження, підтримку та вдосконалення» його принципів [30].

Цілі належного управління були сформульовані самим ЄС, а також науковцями у відповідь на дискусію, що розпочалася за десять років до того і стосувалася стратегічного бачення ролі уряду в ХХІ столітті, майбутнього інтеграційних процесів і викликів глобалізації в Європі. Наразі концепція належного управління в основному пов'язана з удосконаленням управління публічною політикою в Європейському Союзі, що стосуються як внутрішньої (державної) політики, так і загальної політики ЄС. Однак вона виходить за межі питань спроможності держави та ефективності управління: належне управління також стосується участі суспільства в публічному адмініструванні та перевірці рішень, прийнятих органами публічної влади (включаючи публічну адміністрацію). Опосередковано теорія та практика належного управління пов'язані із суспільною легітимацією органів публічної влади в Європейському Союзі.

Загалом внесок концепції належного управління у демократизацію всього європейського будівництва, у краще функціонування інституційної системи ЄС та у зміцнення її зв'язку з проблемами європейського суспільства є беззаперечним. Втім жодна конституція в Європі не встановлює права на належне управління і не згадує його як принцип. Це в основному пов'язано з походженням і природою відповідної концепції і відображає досить обмежений вплив, який вона досі мала на

національні правопорядки. Зокрема, Венеційська комісія, на основі проведеного нею опитування, дійшла висновку, що тільки дві держави-члени ЄС – Латвія та Нідерланди – включили поняття належного управління до свого законодавства та визнали його як правовий принцип у рішеннях органів конституційної або адміністративної юрисдикції [31].

3. Належне адміністрування як політико-правова концепція

Функціонування адміністрації (насамперед, виконавчої влади та її підсистем, а також органів місцевого самоврядування) є фундаментальним для визначення якості демократичної системи в цілому. У загальних рисах можна сказати, що якість адміністративного функціонування визначається виконанням належної адміністративної практики (яка включає дотримання основних прав) або, навпаки, наявністю неналежного управління.

Належне адміністрування розвивалося в адміністративно-правовій теорії та практиці дещо по-іншому, але в рамках загальної концепції належного управління, що включає ефективну та демократичну владу з одночасною реалізацією суспільних інтересів і гарантованими правами сторонам на захист в адміністративних справах [4, с. 130]. Отже, у майбутніх реформах публічного управління політики повинні враховувати той факт, що потрібні ціннісні, а не суто структурні та нормативні зміни.

Ідея належного здійснення повноважень та прийняття відповідних рішень адміністрацією пов'язана з визнанням публічного права як інструменту досягнення якості публічного управління та способу його організації [32, с. 305]. Принцип належного адміністрування виник у прецедентному праві Суду Європейських Співтовариств і Суду першої інстанції (див.: [33-37] та ґрунтується на існуванні Союзу, який керується верховенством права та висуває критерій якості функціонування чиновницького апарату.

Сучасне адміністративне право розглядає якість як новий і додатковий механізм посилення легітимності адміністративних дій [38, с. 18], виражений через юридичний обов'язок належного адміністрування [39, с. 1505–1506]. Належне адміністрування, яке є вираженням належного управління у сфері публічного адміністрування [40, с. 250], діє не тільки як обмеження свободи дій проти свавілля, а й слугує джерелом орієнтирів для поведінки публічних службовців і прийняття адміністративних рішень. Як таке, належне управління можна розглядати як інструмент

для оцінки управління та захисту прав громадян [41, с. 118].

На відміну від належного управління (*good governance*), належне адміністрування (*good administration*) є концепцією, яка набагато більше використовується на національному рівні. Однак поки що тільки одна держава – Фінляндія – прямо закріпила право на належне адміністрування в своїй конституції. Стаття 21 Конституції Фінляндії 1999 року, що має назву «Захист згідно із законом», проголошує:

«Кожен має право на належний і без невинуватених зволікань розгляд його справи компетентним судом чи іншим органом, а також на перегляд рішення, що стосується його прав чи обов'язків, судом або іншим незалежним органом для здійснення правосуддя.

Положення щодо гласності судового розгляду, права бути почутим, права на отримання вмотивованого рішення та права на апеляцію, а також інші гарантії справедливого судового розгляду та належного управління встановлюються законом» [42].

Водночас слід розуміти, що вимоги права на належне адміністрування впливають із таких складових принципу верховенства права, як законність, рівність, неупередженість, пропорційність, правова визначеність, прийняття заходів протягом розумного строку, участь, повага до приватного життя та прозорість. Ці принципи знайшли відображення в конституціях практично всіх європейських держав, що дозволяє підтвердити існування загальної вимоги (принципу) належного адміністрування.

Право на належне адміністрування було визнане законодавством, судовою практикою та правовою доктриною багатьох держав. Так, національній судовій практиці доволі часто доводиться мати справу з порушеннями права на належне адміністрування або принаймні з порушеннями різних процесуальних прав, які його складають (навіть у тих державах, які формально не визнають права на належне адміністрування) [31].

4. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: поняття і зміст

Вперше на нормативно-правовому рівні право на належне адміністрування було закріплене в статті 41 Хартії основоположних прав ЄС (далі – ХОПЄС) [43]. Цей документ, новаційний як за переліком прав, які в ньому закріплені, так і за підходами до їх групування, був прийнятий ще 7 грудня 2000 року, але набув повної юридичної сили лише з набранням чинності Лісабонським договором 1 груд-

ня 2009 року. Тож прийняття ХОПЕС можна розглядати як вирішальний крок у кодифікації права на належне адміністрування конституційному праві ЄС. Це право стосується не лише громадян ЄС, а будь-якої особи, яка контактує з відповідними установами.

За змістом та сферою реалізації право на належне адміністрування належить до категорії політичних прав і свобод, оскільки воно визначає певну міру можливої поведінки особи в політичній системі суспільства. Втім у ХОПЕС це право розміщено у розділі V «Права громадян», що акцентує увагу на тому, хто визнається його суб'єктом (носієм).

У законодавстві ЄС немає чіткого визначення принципу належного адміністрування. Цю концепцію неодноразово використовували як Суд першої інстанції, так і Суд ЄС, але прецедентне право все ще не має чіткої форми. Цей принцип відіграє важливу роль і в роботі омбудсмена ЄС. За даних умов конкретний зміст права на належне адміністрування значною мірою визначається через прецедентну практику судів ЄС. При цьому зміст і обсяг права на належне адміністрування за статтею 41 ХОПЕС істотно відрізняється від того, що охоплюється концепцією належного адміністрування. І це не дивно: на рівень суб'єктивного конституційного права на належне адміністрування було віднесено тільки ті аспекти однойменної концепції, котрі могли бути сформульовані у вигляді так званих негативних прав, тобто тих мір можливої поведінки, зобов'язаною стороною щодо реалізації яких виступає ЄС в особі своїх владних суб'єктів, і які можуть бути захищені шляхом подачі позову до юрисдикційних органів.

Частина перша статті 41 ХОПЕС закріплює своєрідне «парасолькове» право, в якому відображено загальні вимоги щодо того, як до кожного повинні ставитися інституції та органи Союзу: неупереджено, справедливо та впродовж розумного часу. У свою чергу, частина друга названої статті більш детально описує правомочності, що є складовими вищезгаданого права, а саме: а) право кожної особи бути почутою до вжиття будь-яких індивідуальних заходів, які могли б негативно вплинути на неї чи неї; б) право кожної особи на доступ до власної справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; в) кореспондуючий обов'язок адміністрації аргументувати свої рішення.

Право бути вислуханим («бути почутим»), передбачене пунктом (а) частини другої

статті 41 ХОПЕС, є одним із ключових компонентів права на справедливий розгляд справи. Право бути вислуханим переслідує подвійну мету: по-перше, воно слугує належному розгляду справи та якомога більш точному і справедливому встановленню обставин, а по-друге, дозволяє забезпечити ефективний захист відповідної особи. Мета права бути вислуханим полягає, перш за все, у тому, щоб гарантувати, що будь-яке рішення, яке негативно впливає на правову позицію, приймається з повним розумінням обставин справи. Це дозволяє компетентному органу виправити власну помилку, а зацікавленій особі – викласти такі факти, що стосуються її особистої ситуації, які можуть вплинути на те, що рішення буде прийнято і матиме той чи інший зміст.

Правомочність, передбачена пунктом (а) частини другої статті 41 ХОПЕС, стосується тих випадків, коли вживається індивідуальний захід, який може негативно вплинути на конкретну особу. З іншого боку, не обов'язково, щоб такий захід був адресований саме тій особі, яка користується даною правомочністю; натомість важливо, щоб захід, про який ідеться, суттєво негативно впливав на фінансові або інші інтереси цієї особи. Цей негативний вплив може мати юридичний або фактичний характер [44-45].

Право бути вислуханим (бути почутим) порушується, якщо не дотримана одна з наступних вимог. По-перше, адміністративний орган повинен поінформувати зацікавлену особу про відповідні факти та передбачені заходи [46]. По-друге, зацікавленій особі має бути надана можливість висловити свої погляди у придатний та ефективний спосіб під час адміністративної процедури до прийняття будь-якого рішення, яке може негативно вплинути на її інтереси [47-48]. По-третє, думка зацікавленої особи повинна бути врахована у прийнятому заході, навіть якщо адміністративний орган не пов'язаний нею [49-50].

Звичайно, право бути вислуханим також може бути обмежене. Обмеження права бути заслуханим, як правило, можливе на підставі частини 1 статті 52 ХОПЕС [51-52].

Що стосується пункту (б), то він закріплює правомочність щодо ознайомлення з матеріалами справи. Вона є конкретним проявом права на ефективний правовий захист і права на захист [53-54], а також значною мірою перетинається з правом на доступ до документів, передбаченим статтею 42 ХОПЕС. Однак не кожне порушення права на доступ до справи робить недійсним відповідний захід;

лише досить значне порушення, яке могло вплинути на результат провадження, призводить до недійсності заходу [55].

Право на ознайомлення з матеріалами справи стосується тих справ, які «пов'язані» з відповідною особою [56-57]. З іншого боку, з огляду на мету і значення положення, про яке йдеться, зрозуміло, що право на доступ до справи стосується як паперових, так і електронних файлів; тобто форма, в якій зберігається справа, не має вирішального значення.

Згідно з пунктом (b) частини другої статті 41 ХОПЄС, право доступу до справи обмежується в тих випадках, коли це суперечить «законним інтересам конфіденційності та професійної або комерційної таємниці». Інтерес конфіденційності стосується, з одного боку, інтересів Союзу і, де це можливо, держав-членів, а тому не можуть бути запитані документи, що стосуються внутрішнього процесу прийняття рішень [58]. З іншого боку, конфіденційність також стосується інтересів окремих осіб через вимогу захисту персональних даних і вимогу захисту професійної та комерційної таємниці [59]. У цьому контексті слід підкреслити, що кожного разу, коли право на ознайомлення з матеріалами справи підлягає обмеженню, це обмеження має бути співставлене з принципом пропорційності. Іншими словами, завжди слід враховувати, чи не може доступ до справи бути наданий таким чином, щоб не була порушена конфіденційність, професійна або комерційна таємниця (наприклад, шляхом анонімізації або виключення певних частин справи з ознайомлення).

Нарешті, пункт (c) частини другої статті 41 ХОПЄС встановлює вимогу щодо зазначення мотивів прийнятих рішень. Мета і значення цієї вимоги полягає в тому, щоб дати можливість зацікавленій особі (адресату) знати причини, які привели до прийняття певного рішення, і за потреби забезпечити ефективний судовий перегляд [60]. У цьому контексті стверджується, що можливі недоліки в обґрунтуванні рішення не можуть бути виправлені в рамках судового розгляду [61].

На відміну від частини другої статті 296 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС), яка застосовується до всіх правових актів, зобов'язання щодо вмотивованості, викладене у вищезазначеному положенні, стосується лише рішень. Зобов'язання щодо вмотивованості жодним чином не обмежується рішеннями, які накладають зобов'язання на їхніх адресатів. Навпаки, принципи верховенства права та належного управління також

вимагають обґрунтування рішень, які є сприятливими для адресатів [62], і будь-які інші рішення також мають бути вмотивованими [63].

Для того, щоб рішення вважалось належним чином обґрунтованим, аргументація, на якій воно ґрунтується, повинна бути чітко і недвозначно викладена в рішенні, щоб зацікавлені особи могли зрозуміти причини, які призвели до вжиття заходу, а компетентний суд міг здійснити його перевірку [64]. Крім того, викладення причин має бути адаптоване до характеру відповідного акта [65]. Однак зобов'язання вказати належні причини не можна ототожнювати з обов'язком детально викласти всі можливі аспекти. Хоча в рішенні мають бути викладені всі відповідні факти та юридичні міркування, завжди достатньо зазначити основні, глибинні причини, на яких ґрунтується рішення [66-67].

Нарешті, в частинах третій та четвертій статті 41 закріплено юридичні права-гарантії, спрямовані на забезпечення «парасолькового» права, а саме: право на те, щоб Союз відшкодував будь-яку шкоду, заподіяну його інституціями або його службовцями під час виконання своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів, спільних для законодавства держав-членів, а також право кожної особи писати до інституцій Союзу однією з мов Договорів і отримувати відповідь цією ж мовою. Зобов'язання інституцій ЄС впливають із положень установчих Договорів: загального зобов'язання обґрунтовувати свої рішення (стаття 296 ДФЄС), зобов'язання щодо відшкодування збитків (стаття 340 ДФЄС) і можливості спілкування з інституціями ЄС однією з мов Договору (стаття 24 ДФЄС).

Варто відзначити, що стаття 41 ХОПЄС закріплює суто формальні та процедурні елементи, котрі дозволяють легко перевести політико-правову концепцію належного адміністрування в суто юридичну, правореалізаційну та правозахисну площину. Такий підхід є цілком зрозумілим, адже прецедентне право ЄС із цих питань є добре розвиненим, але це не змінює того факту, що право на належне адміністрування також має матеріально-правові елементи.

Звісно, стаття 41 ХОПЄС не вичерпує всього обсягу концепції належного адміністрування; усі чотири її частини мають прагматичний характер і спрямовані на те, щоб у різні способи зміцнити позиції приватних суб'єктів у їхніх відносинах з відповідними публічними суб'єктами. Принагідно відзначимо, що адресатами зобов'язань за статтею 41

ХОПЕС є інституції, органи та інші суб'єкти ЄС [68-69], а не держав-членів [70-71].

Ні Конституція 1996 року, ні чинне законодавство України не знають терміна «належне адміністрування», втім було б помилковим стверджувати, що дана концепція є чужою для національної системи права. Зокрема стаття 4 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX закріплює досить розлогий перелік принципів адміністративної процедури, серед яких: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [72].

Порівняльно-правовий аналіз наведених принципів дозволяє говорити про їх співзвучність із тими положеннями, що містяться у статтях 296, 340 ДФЕС, а також статтях 41, 42 та 47 ХОПЕС. Відтак, є достатні підстави стверджувати що чинне законодавство України не тільки сприйняло концепцію належного адміністрування, але й визнає право на належне адміністрування, принаймні в тому сенсі, який вкладає в нього ХОПЕС. Інша річ, що говорити про право на належне адміністрування як одне з конституційних прав особи в Україні поки що передчасно: в переліку прав особи, передбачених у розділі II Конституції, такого права немає, а вивести його логічним шляхом з аналізу інших статей Основного Закону навряд чи можливо. Звісно, що з входженням України до ЄС питання про конституціоналізацію права на належне адміністрування в національній правовій системі буде вирішене саме собою, з огляду на конституційний характер ХОПЕС та принцип верховенства права ЄС над національним правом держав-членів.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

1. Концепція належного адміністрування є похідною від концепції належного управління і є його продовженням у процедурних аспектах діяльності органів публічної влади,

передусім тих, що здійснюють виконавчорозпорядчі повноваження.

2. Право на належне адміністрування ґрунтується на концепції належного адміністрування і являє собою інтеграцію даної концепції в основи правового статусу особи.

3. У найбільш загальному плані право на належне адміністрування можна розуміти як метанорму, яка, з одного боку визнає за особою суб'єктивне право бути керованою належним чином, а з іншого – вимагає від тих, хто має владу, поважати права людини та виконувати відповідні вимоги під час ведення публічних справ. Іншими словами, пересічні громадяни є не просто пасивними адресатами рішень і дій, які вживає влада, а натомість мають претензії на те, щоб ними керували певним чином, що сприяє реалізації прав людини.

4. ХОПЕС стала першим у світі документом конституційно-правового характеру, котрий офіційно визнав і закріпив право на належне адміністрування як невід'ємний елемент основ правового статусу особи. Втім розробники ХОПЕС підійшли до нормативного закріплення цього права вельми прагматично: до статті 41 увійшли тільки ті змістовні елементи даного права, котрі мають процедурний характер і можуть бути захищені шляхом звернення до юрисдикційних (у тому числі судових) органів.

Зміст і обсяг права на належне адміністрування невпинно уточняється й конкретизується прецедентною практикою судових установ ЄС і має тенденцію до розширення.

Правомочності, передбачені статтею 41 ХОПЕС, стосуються тільки суб'єктів ЄС, однак держави-члени теж визнають і забезпечують право на належне адміністрування на рівні національного законодавства.

Україна як держава-кандидат у члени ЄС, хоч і не використовує термін «належне адміністрування» в своїй національній системі права, але вже намагається втілювати відповідну концепцію в адміністративному законодавстві.

Водночас невирішеним залишається питання про конституціоналізацію права на належне адміністрування в Україні, тобто про офіційне визнання даного права одним з основних політичних прав громадян України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Levitsky S. First Take: Paradoxes of Peruvian Democracy. Political bust amid economic boom? *ReVista. Harvard Review of Latin America*. 2014. Vol. XIV. № 1. URL: <https://revista.drclas.harvard.edu/first-take-paradoxes-of-peruvian-democracy-revista/>

2. Addink H. Democracy and Good Governance. In: H. Addink (Ed.), *Good Governance: Concept and Context* (pp. 91-96). Oxford, United Kingdom; New York, NY: Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.003.0006>
3. Herasymuk K., Martselyak O., Kirichenko Y., Zhmur N., Shmalenko I. Principles of integrity and good governance in public administration. *International Journal of Management*. 2020. Vol.11. Issue 4. P. 545-555. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d218ab1a-2a01-492b-866c-10635dd28b2c/content>
4. Kovač P., Tomažević N., Leben A., Aristovnik A. Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration. *International Journal of Public Policy*. 2016. Vol. 12, Nos. 3/4/5/6. P. 130-148.
5. Korpić I. Good administration and good governance as the key elements of the European administrative space. URL: https://www.academia.edu/10728682/GOOD_ADMINISTRATION_AND_GOOD_GOVERNANCE_AS_THE_KEY_ELEMENTS_OF_THE_EUROPEAN_ADMINISTRATIVE_SPACE
6. Reif L.C. *The Ombudsman, good governance and the international human rights system*. Springer, 2004. 444 p.
7. Becht M., Bolton P., Röell A. Corporate Governance and Control. *Handbook of the Economics of Finance*. Vol. 1, Part A. / ed. by G. M. Constantinides, M.Harris, R.M. Stulz. Amsterdam: Elsevir, 2003. P. 1-109. URL: [https://doi.org/10.1016/S1574-0102\(03\)01005-7](https://doi.org/10.1016/S1574-0102(03)01005-7).
8. Srivastava M. Good governance – concept, meaning and features: a detailed study. December 26, 2009. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1528449>.
9. Levi-Faur D. *Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press, 2012. 803 p.
10. Bartolini S. New Modes of European Governance: An Introduction. *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy* / A. Heritier, M. Rhodes (eds). New York: Palgrave Macmillan, 2011. P. 1-18.
11. Governance and development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels, 20.10.2003 COM(2003) 615 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:EN:PDF>
12. Shapiro M. Administrative law unbounded: Reflections on government and governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2001. Volume 8. Issue 2. P. 369-377.
13. *The SAGE Handbook of Governance* / Bevir, M. (ed.). Los Angeles: Sage, 2011. 576 p.
14. Bakhov S. Dialogue of cultures in multicultural education. *World Applied Sciences Journal*. 2014. Vol. 29(1). P. 106-109. URL: <https://doi.org/10.5829/idosi.wasj.2014.29.01.13775>
15. Public sector management, governance and sustainable human development. United Nations Development Programme (1996). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/1488267>
16. Governance for sustainable human development : a UNDP policy document (1997). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf>.
17. United Nations Development Programme (1997). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/262370?v=pdf>
18. Worldwide Governance (2014). Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Access on January 3, 2015)
19. Landell-Mills P., Serageldin I. Governance and the external factor. *The World Bank Economic Review*. 1991. Volume 5. Issue suppl_1. P. 303-320. URL: https://doi.org/10.1093/wber/5.suppl_1.303
20. Johnston M. Good governance: Rule of law, Transparency and accountability. New York: Colgate University, 2004. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>
21. Dev Raj Dahal. *The Challenge of Good Governances*. Kathmandu: Centre for Governance and Development Studies, 1996. 78 p.
22. Donohue J. What is good corporate governance? 9 characteristics (with examples). *Diligent*. March 28, 2024. URL: <https://www.diligent.com/resources/blog/what-constitutes-good-governance>
23. Preti B. C. *Contemporary South Asia, Good Governance in South Asia*. New Delhi: Kaling publication, 2004. 304 p.
24. Погребняк С. Концепції good governance та good administration (міжнародний, європейський та національний досвід). *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 1. С. 177-190.
25. Серьогін В.О. Європейське управління як інститут конституційного права Європейського Союзу. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2022. Вип. 33. С. 28-43. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-03>
26. Європейське врядування: Біла Книга. COM(2001) 428. URL: https://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
27. Dahl R. A. Can international organizations be democratic? A skeptic's view. *Democracy's Edges* / I. Shapiro, C. Hacker-Cordon (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 19–36.
28. Wilde P. de, Leupold A., Schmidtke H. Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*. 2016. Vol. 39(1). P. 3-22.
29. Anheş D.-I. The issue of the European governance. *Cross-Border Journal for International Studies*. 2016. № 1. P. 7-25.
30. The Committee of the Regions' White Paper on multilevel governance, 17 and 18 June 2009. URL: <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>
31. Stocktaking on the notions of «Good Governance» and «Good Administration»: European Commission for

Democracy through Law (Venice Commission) ; Strasbourg, 8 April 2011, Study № 470/2008, CDL-AD(2011)009. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29009-e.pdf> .

32.Ponce Solé J. El derecho a la buena administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora* . 2012. Año 2. № 2. P. 305-310.

33.CJCE judgment of 31 March 1992, Burban, case C-255/90 P. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c22a6b4c-a619-471e-9230-3e334f2b3995.0002.03/DOC_2&format=PDF

34.CJCE judgment of 15 October 1987, Heylens, case C-222/86. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8eb743f8-aed6-4bf0-8dd0-14e3ab70a072.0002.06/DOC_2&format=PDF

35.CJCE judgment of 18 October 1989, Orken, case 374/87. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f84a7839-ab03-4e35-9c6c-63d4e5e73fc5.0002.03/DOC_2&format=PDF

36.Court of First Instance judgments of 18 September 1995, case T-167/94 Nölle [1995] ECR II-2589. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0167>

37.Court of First Instance judgments of 9 July 1999, case T-231/97 New Europe Consulting and others [1999] ECR II-2403. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997TJ0231>

38.Castro A. Buen gobierno, derechos humanos y tendencias innovadoras en el derecho público. *Buen Gobierno y Derechos Humanos* / A. Castro (ed). Lima: Facultad de Derecho PUCP – Idhepucp, 2014. P. 17-22. URL: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110666/2014Buen%20gobierno%20y%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

39.Ponce Solé J. Good administration and European Public Law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*. 2002. Vol. 14. № 4. P. 1503–1544.

40.Castro A. Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público. *Buen Gobierno y Derechos Humanos* / A. Castro (ed). Lima: Facultad de Derecho PUCP – Idhepucp, 2014. P. 243-269. URL: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110666/2014Buen%20gobierno%20y%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

41.Ponce Solé J. El derecho a la buena administración y la calidad de las decisiones administrativas. *Buen Gobierno y Derechos Humanos* / A. Castro (ed). Lima: Facultad de Derecho PUCP – Idhepucp, 2014. P. 85-120.

42.Constitution of Finland 1999 (rev. 2011). URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011

43. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

44.Judgment of the Court (Second Chamber) of 25 June 2020. HF v European Parliament. Case C-570/18 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0570>

45.Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 24 October 1996. Commission of the European Communities v Lisrestal and others. Case C-32/95 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61995CJ0032>

46.Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 21 September 2000. Mediocurso - Establecimiento de Ensino Particular Ld.^a v Commission of the European Communities. Case C-462/98 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0462>

47.Judgment of the Court (Second Chamber) of 26 July 2017. Moussa Sacko v Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano. Case C-348/16. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0348>

48.Order of the Court (Eighth Chamber) of 21 February 2022. OZ v European Investment Bank. Case C-558/17 P-DEP. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CO0558>

49.Judgment of the Court of 10 July 2001. Iseri Europa Srl v Court of Auditors of the European Communities. Case C-315/99 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0315>

50.Judgment of the Court (First Chamber), 22 November 2012. M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others. Case C-277/11. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0277>

51.Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 28 November 2013. Council of the European Union v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran. Case C-348/12 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0348>

52.Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 18 June 2020. European Commission v RQ. Case C-831/18 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0831>

53.Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 18 February 2016. Council of the European Union v Bank Mellat. Case C-176/13 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0176>

54.Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 10 May 2007. SGL Carbon AG v Commission of the European Communities. Case C-328/05 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0328>

55.Judgment of the General Court (Ninth Chamber) of 29 February 2016. Schenker Ltd v European Commission. Case T-265/12. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012TJ0265>

56.Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 20 April 1999. Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM. Case T-305/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0305>

57.Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 June 2010. European Commission v Technische Glaswerke

Ilmenau GmbH. Case C-139/07 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0139>

58.Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 20 April 1999. Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM. Case T-305/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0305>

59.Judgment of the Court (Third Chamber) of 14 February 2008. Varec SA v Belgian State. Case C-450/06. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62006CJ0450>

60.Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 July 2019. Inter-Environnement Wallonie ASBL and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL v Conseil des ministres. Case C-411/17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0411>

61.Judgment of the Court of 15 June 1994. Commission of the European Communities v BASF AG, Limburgse Vinyl Maatschappij NV, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Hüls AG, Elf Atochem SA, Société Artésienne de Vinyle SA, Wacker Chemie GmbH, Enichem SpA, Hoechst AG, Imperial Chemical Industries plc, Shell International Chemical Company Ltd and Montedison SpA. Case C-137/92 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0137>

62.Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 July 2008. Bertelsmann AG and Sony Corporation of America v Independent Music Publishers and Labels Association (Impala). Case C-413/06 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62006CJ0413>

63.Judgment of the Court (Second Chamber) of 21 April 2005. Pierre Housieaux v Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Case C-186/04. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0186>

64.Order of the Court (Eighth Chamber) of 1 October 2013. Elf Aquitaine SA v European Commission. Case C-521/09 P-DEP. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CO0521>

65.Judgment of the Court (First Chamber) of 21 December 2016. Club Hotel Loutraki AE and Others v European Commission. Case C-131/15 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0131>

66.Judgment of the Court of 29 February 1996. Commission of the European Communities v Council of the European Union. Case C-122/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0122>

67.Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 1 April 1993. Diversinte SA and Iberlacta SA v Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera. Case C-260/91. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8ae55c93-1a40-4aea-8cd2-44827c809384.0002.06/DOC_2&format=PDF

68.Judgment of the Court of 21 November 1991. Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte. Case C-269/90. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d73766a7-abdb-4401-b407-4e4fc5292398.0002.03/DOC_2&format=PDF

69.Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 10 May 2001. Kaufring AG and Others v Commission of the European Communities. Case T-186/97. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997TJ0186>

70.Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 12 April 2018. Finnair Oyj v Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia. Case C-258/16. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0258>

71.Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 26 March 2020. HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Útés Vasúttervezési Kft. and Others v Közbiztonsági Hatóság Közbiztonsági Döntőbizottság. Case C-496/18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0496>

Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

Стаття надійшла до редакції 22.02.2024

Стаття рекомендована до друку 27.03.2024

T. E. KAGANOVSKA

Doctor of Law, Professor,

Honored lawyer of Ukraine, Rector

E-mail: rector@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

V. O. SEROHIN

Doctor of Law, Professor,

Dean of the Faculty of Law

E-mail: v.a.seryogin@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION AS A CONSTITUTIONAL RIGHT OF THE PERSON: EU EXPERIENCE

ANNOTATION. *Introduction.* The research of domestic lawyers in the field of good governance is largely focused on the organization of the public power apparatus, while the "human dimension" mostly remains outside the boundaries of scientific discourse, which does not correspond to the challenges facing Ukraine in the context of European integration of work. In general, reforms in the field of public administration should receive a clearer humanistic orientation, for which it is necessary to translate them into the plane of the legal status of a person. One of the important tasks on this path is the adoption into the national legal system of the right to proper administration, enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the EU. Such a reception requires a proper doctrinal basis. The purpose of this article is to determine the right of legal nature to proper administration, its content and scope, its place in the system of fundamental rights of a person, as well as its relationship with the concepts of appropriate management and proper administration.

Summary of the main results of the study. The functioning of the administration (first of all, the executive power and its subsystems, as well as local self-government bodies) is fundamental for determining the quality of the democratic system as a whole. In general, we can say that the quality of administrative functioning is achieved by proper administrative practice (which includes the observance of fundamental rights) or, conversely, by the presence of improper management. Proper administration developed in administrative-legal theory and practice within the framework of the general concept of proper administration, which includes effective and democratic power with the simultaneous implementation of public interests and guaranteed rights of the parties to defense in administrative cases. The principle of proper administration arose in the case law of the EU Court and the Court of First Instance and is based on the existence of the Union, which governs the rule of law and puts forward criteria for the quality of the functioning of the official apparatus. For the first time at the regulatory and legal level, the right to proper administration was enshrined in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the EU. This document is innovative as per the list of rights that are fixed in it. The adoption of the Charter can be seen as a decisive step in the codification of the right to proper administration of EU constitutional law. This right applies not only to EU citizens, but to any person who contacts the relevant institutions. There is no clear definition of the principle of proper administration in EU legislation. This concept has been repeatedly used by both the Court of First Instance and the ECJ, but the case law still does not have a clear form. Under these conditions, the specific content of the right to proper administration is largely determined by the precedent practice of EU courts. At the same time, the content and scope of the right to proper administration under Article 41 of the CSCE is significantly different from what is covered by the concept of proper administration.

Conclusions. The concept of proper administration is derived from the concept of proper management and is its continuation in the procedural aspects of the activities of public authorities, especially those exercising executive and administrative powers. The right to proper administration is based on the concept of proper administration and represents the integration of this concept into the foundations of a person's legal status. In the most general plan, the right to proper administration can be understood as a metanorm, which, on the one hand, recognizes a person's subjective right to be properly administered, and on the other hand, requires those in power to respect human rights and fulfill the relevant requirements under time of conducting public affairs. Ordinary citizens are not passive recipients of decisions and actions by the government, but instead have claims to be governed in a certain way that promotes the realization of human rights.

The Charter of Fundamental Rights of the EU became the first constitutional-legal document in the world, which officially recognized and established the right to proper administration as an integral element of the foundations of a person's legal status. However, the drafters of the Charter approached the normative consolidation of this right very pragmatically: Article 41 included only those substantive elements of this right that are procedural in nature and can be protected by applying to jurisdictional bodies. The content and scope of the right to proper administration is constantly clarified and specified by the precedent practice of EU judicial institutions and has a tendency to expand.

The powers provided for in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the EU apply only to EU subjects, but member states also recognize and ensure the right to proper administration at the level of national legislation. Ukraine, as a candidate state for EU membership, although it does not use the term "proper administration" in its national legal system, it is already trying to implement the corresponding concept in administrative legislation. At the same time, the issue of official recognition of the right to proper administration in Ukraine as one of the main political rights of Ukrainian citizens remains unresolved.

KEY WORDS: *human and citizen rights; constitutional status of a person; government; governance; administration; good governance; good administration, European Union.*

REFERENCES

1. Levitsky S. (2014). First Take: Paradoxes of Peruvian Democracy. Political bust amid economic boom? *ReVista. Harvard Review of Latin America*. Vol. XIV. № 1. URL: <https://revista.drclas.harvard.edu/first-take-paradoxes-of-peruvian-democracy-revista/>
2. Addink H. (2019). Democracy and Good Governance. In: H. Addink (Ed.), *Good Governance: Concept and Context* (pp. 91-96). Oxford, United Kingdom; New York, NY: Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.003.0006>

3. Herasymiuk K., Martselyak O., Kirichenko Y., Zhmur N., Shmalenko I. (2020). Principles of integrity and good governance in public administration. *International Journal of Management*. Vol.11. Issue 4. P. 545-555. URL: <http://iaeme.com/Home/issue/IJM?Volume=11&Issue=4>
4. Kovač P., Tomažević N., Leben A., Aristovnik A. (2016). Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration. *International Journal of Public Policy*. Vol. 12, Nos. 3/4/5/6. P. 130-148.
5. Korpić I. Good administration and good governance as the key elements of the European administrative space. URL: https://www.academia.edu/10728682/GOOD_ADMINISTRATION_AND_GOOD_GOVERNANCE_AS_THE_KEY_ELEMENTS_OF_THE_EUROPEAN_ADMINISTRATIVE_SPACE
6. Reif L.C. (2004). The Ombudsman, good governance and the international human rights system. Springer. 444 p.
7. Becht M., Bolton P., Röell A. (2003). Corporate Governance and Control. *Handbook of the Economics of Finance*. Vol. 1, Part A. / ed. by G. M. Constantinides, M.Harris, R.M. Stulz. Amsterdam: Elsevir. P. 1-109. URL: [https://doi.org/10.1016/S1574-0102\(03\)01005-7](https://doi.org/10.1016/S1574-0102(03)01005-7).
8. Srivastava M. (2009). Good governance – concept, meaning and features: a detailed study. December 26. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1528449>.
9. Levi-Faur D. (2012). Oxford Handbook of Governance. New York: Oxford University Press. 803 p.
10. Bartolini S. (2011). New Modes of European Governance: An Introduction. *New Modes of Governance in Europe: Governing in the Shadow of Hierarchy* / A. Heritier, M. Rhodes (eds). New York: Palgrave Macmillan. P. 1-18.
11. Governance and development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels, 20.10.2003 COM(2003) 615 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:EN:PDF>
12. Shapiro M. (2001). Administrative law unbounded: Reflections on government and governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 8. Issue 2. P. 369-377.
13. The SAGE Handbook of Governance / Bevir, M. (ed.). Los Angeles: Sage, 2011. 576 p.
14. Bakhov S. (2014). Dialogue of cultures in multicultural education. *World Applied Sciences Journal*. Vol. 29(1). P. 106-109. URL: <https://doi.org/10.5829/idosi.wasj.2014.29.01.13775>
15. Public sector management, governance and sustainable human development. United Nations Development Programme (1996). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/1488267>
16. Governance for sustainable human development : a UNDP policy document (1997). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/492551?v=pdf>.
17. United Nations Development Programme (1997). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/262370?v=pdf>
18. Worldwide Governance (2014). Available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (Access on January 3, 2015)
19. Landellmills P., Serageldin I. (1991). Governance and the external factor. *World Bank Economic Review*. Vol. 5. Issue suppl_1. P. 303-320. URL: https://doi.org/10.1093/wber/5.suppl_1.303
20. Johnston M. (2004). Good governance: Rule of law, Transparency and accountability. New York: Colgate University. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf>
21. Dev Raj Dahal (1996). The Challenge of Good Governances. Kathmandu: Centre for Governance and Development Studies. 78 p.
22. Donohue J. (2024). What is good corporate governance? 9 characteristics (with examples). *Diligent*. March 28. URL: <https://www.diligent.com/resources/blog/what-constitutes-good-governance>
23. Preti B. C. (2004). Contemporary South Asia, Good Governance in South Asia. New Delhi: Kaling publication. 304 p.
24. Pogrebnyak S. (2012). Concepts of good governance and good administration (international, European and national experience). *Philosophy of law and general theory of law*. № 1. P. 177-190 (in Ukrainian).
25. Serohin V.O. (2022). European governance as an institution of constitutional law of the European Union. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series «Law»*. Issue 33. P. 28-43. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2022-33-03> (in Ukrainian).
26. European Governance: White Paper. COM(2001) 428. URL: https://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf (in Ukrainian).
27. Dahl R. A. (1999). Can international organizations be democratic? A skeptic's view. *Democracy's Edges* / I. Shapiro, C. Hacker-Cordon (eds). Cambridge: Cambridge University Press. P. 19–36.
28. Wilde P. de, Leupold A., Schmidtke H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*. Vol. 39(1). P. 3-22.
29. Ançeş D.-I. (2016). The issue of the European governance. *Cross-Border Journal for International Studies*. № 1. P. 7-25.
30. The Committee of the Regions' White Paper on multilevel governance, 17 and 18 June 2009. URL: <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>
31. Stocktaking on the notions of «Good Governance» and «Good Administration»: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) ; Strasbourg, 8 April 2011, Study № 470/2008, CDL-AD(2011)009.

URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29009-e.pdf> .

32. Ponce Solé J. (2012). The right to good administration, administrative discretion and the improvement of public management. *Magazine of the General Prosecutor of the Municipality of Juiz de Fora*. Vol 2. № 2. P. 305-310 (in Spanish).

33. CJCE judgment of 31 March 1992, Burban, case C-255/90 P. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c22a6b4c-a619-471e-9230-3e334f2b3995.0002.03/DOC_2&format=PDF

34. CJCE judgment of 15 October 1987, Heylens, case C-222/86. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8eb743f8-aed6-4bf0-8dd0-14e3ab70a072.0002.06/DOC_2&format=PDF

35. CJCE judgment of 18 October 1989, Orken, case 374/87. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f84a7839-ab03-4e35-9c6c-63d4e5e73fc5.0002.03/DOC_2&format=PDF

36. Court of First Instance judgments of 18 September 1995, case T-167/94 Nölle [1995] ECR II-2589. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0167>

37. Court of First Instance judgments of 9 July 1999, case T-231/97 New Europe Consulting and others [1999] ECR II-2403. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997TJ0231>

38. Castro A. (2014). Good governance, human rights and innovative trends in public law. *Good Government and Human Rights* / A. Castro (ed). Lima: PUCP Law School – Idhepucp. P. 17-22. URL: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110666/2014Buen%20gobierno%20y%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (in Spanish).

39. Ponce Solé J. (2002). Good administration and European Public Law. The fight for quality in the field of administrative decisions. *European Review of Public Law*. Vol. 14. № 4. P. 1503–1544.

40. Castro A. (2014). Legality, good administrative practices and efficiency in the public sector. *Good Government and Human Rights* / A. Castro (ed). Lima: PUCP Law School – Idhepucp. P. 243-269. URL: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110666/2014Buen%20gobierno%20y%20derechos%20humanos.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (in Spanish).

41. Ponce Solé J. (2014). The right to good administration and the quality of administrative decisions. *Good Government and Human Rights* / A. Castro (ed). Lima: PUCP Law School – Idhepucp. P. 85-120 (in Spanish).

42. Constitution of Finland 1999 (rev. 2011). URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011

43. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02). URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>

44. Judgment of the Court (Second Chamber) of 25 June 2020. HF v European Parliament. Case C-570/18 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0570>

45. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 24 October 1996. Commission of the European Communities v Lisrestal and others. Case C-32/95 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61995CJ0032>

46. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 21 September 2000. *Mediocrurso - Establecimiento de Ensino Particular Ld.^a v Commission of the European Communities*. Case C-462/98 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0462>

47. Judgment of the Court (Second Chamber) of 26 July 2017. *Moussa Sacko v Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*. Case C-348/16. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0348>

48. Order of the Court (Eighth Chamber) of 21 February 2022. *OZ v European Investment Bank*. Case C-558/17 P-DEP. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CO0558>

49. Judgment of the Court of 10 July 2001. *Iseri Europa Srl v Court of Auditors of the European Communities*. Case C-315/99 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0315>

50. Judgment of the Court (First Chamber), 22 November 2012. *M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others*. Case C-277/11. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0277>

51. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 28 November 2013. *Council of the European Union v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran*. Case C-348/12 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0348>

52. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 18 June 2020. *European Commission v RQ*. Case C-831/18 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0831>

53. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 18 February 2016. *Council of the European Union v Bank Mellat*. Case C-176/13 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0176>

54. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 10 May 2007. *SGL Carbon AG v Commission of the European Communities*. Case C-328/05 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0328>

55. Judgment of the General Court (Ninth Chamber) of 29 February 2016. *Schenker Ltd v European Commission*. Case T-265/12. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012TJ0265>

56. Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 20 April 1999. *Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV,*

DSM. Case T-305/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0305>

57. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 June 2010. European Commission v Technische Glaswerke Ilmenau GmbH. Case C-139/07 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0139>

58. Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber, extended composition) of 20 April 1999. Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Elf Atochem SA, BASF AG, Shell International Chemical Company Ltd, DSM NV, DSM. Case T-305/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994TJ0305>

59. Judgment of the Court (Third Chamber) of 14 February 2008. Varec SA v Belgian State. Case C-450/06. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62006CJ0450>

60. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 July 2019. Inter-Environnement Wallonie ASBL and Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL v Conseil des ministres. Case C-411/17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0411>

61. Judgment of the Court of 15 June 1994. Commission of the European Communities v BASF AG, Limburgse Vinyl Maatschappij NV, DSM NV, DSM Kunststoffen BV, Hüls AG, Elf Atochem SA, Société Artésienne de Vinyle SA, Wacker Chemie GmbH, Enichem SpA, Hoechst AG, Imperial Chemical Industries plc, Shell International Chemical Company Ltd and Montedison SpA. Case C-137/92 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0137>

62. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 July 2008. Bertelsmann AG and Sony Corporation of America v Independent Music Publishers and Labels Association (Impala). Case C-413/06 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62006CJ0413>

63. Judgment of the Court (Second Chamber) of 21 April 2005. Pierre Housieaux v Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Case C-186/04. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0186>

64. Order of the Court (Eighth Chamber) of 1 October 2013. Elf Aquitaine SA v European Commission. Case C-521/09 P-DEP. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CO0521>

65. Judgment of the Court (First Chamber) of 21 December 2016. Club Hotel Loutraki AE and Others v European Commission. Case C-131/15 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0131>

66. Judgment of the Court of 29 February 1996. Commission of the European Communities v Council of the European Union. Case C-122/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0122>

67. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 1 April 1993. Diversint SA and Iberlacta SA v Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera. Case C-260/91. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8ae55c93-1a40-4aea-8cd2-44827c809384.0002.06/DOC_2&format=PDF

68. Judgment of the Court of 21 November 1991. Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte. Case C-269/90. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d73766a7-abdb-4401-b407-4e4fc5292398.0002.03/DOC_2&format=PDF

69. Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 10 May 2001. Kaufring AG and Others v Commission of the European Communities. Case T-186/97. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997TJ0186>

70. Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 12 April 2018. Finnair Oyj v Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia. Case C-258/16. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0258>

71. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 26 March 2020. HUNGEOD Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út és Vasútervezési Kft. and Others v Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság. Case C-496/18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0496>

On administrative procedure: Law of Ukraine dated February 17, 2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (in Ukrainian).

The article was received by the editors 22.02.2024

The article is recommended for printing 27.03.2024