

Володимир Решота
 доктор юридичних наук, професор,
 професор кафедри адміністративного та фінансового права
 Львівського національного університету імені Івана Франка, головний науковий
 співробітник Лабораторії прав людини імені академіка Петра Рабіновича Науково-
 дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування
 Національної академії правових наук України

Право на належне управління (стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу) у контексті імплементації європейських стандартів адміністративної юстиції в Україні

Питання належного управління посідає центральне місце в сучасному європейському адміністративному праві, оскільки відображає баланс між ефективністю діяльності органів влади та гарантіями прав людини у відносинах із публічною адміністрацією. Стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу (далі – Хартія; ЄС) закріплює право кожного на належне управління (*right to good administration*). В українських джерелах є різні варіанти перекладу цього терміна, проте вважаємо, що правильним еквівалентом буде «належне управління», а не «добре адміністрування», оскільки останній охоплює ширшу концепцію реформи публічної адміністрації, ніж право, визначене у ст. 41 Хартії.

Це право охоплює кілька базових елементів: неупереджений, справедливий і своєчасний розгляд справи, обов'язок органу вислухати заінтересовану особу перед ухваленням рішення, мотивування адміністративного акта та право на відшкодування шкоди, заподіяної органами влади¹. У системі європейського права це положення сприймається не лише як норма, що регулює діяльність інституцій ЄС, а як універсальний принцип, обов'язковий для усіх суб'єктів публічної влади, які реалізують адміністративні функції. У ширшому розумінні належне управління включає обов'язок органів влади діяти на засадах прозорості, пропорційності, неупередженості, поваги до законних очікувань, забезпечення права на ефективний засіб правового захисту та своєчасного розгляду справ.

Стаття 41 Хартії відтворює як усталені норми договорів, так і загальні принципи адміністративного права, сформовані в судовій практиці Європейського суду справедливості. Вона пов'язана зі статтями 47 і 42 Хартії, які гарантують право на ефективний засіб захисту та справедливий судовий розгляд, а також право на доступ до документів інституцій Союзу. Хоча текст статті безпосередньо звертається до органів ЄС, її зміст охоплює і діяльність держав-членів, коли вони діють у межах права Союзу, адже принципи належного управління є частиною загальних засад правової системи ЄС².

¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02). Official Journal of the European Union, 26 October 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>

² Craig P. Article 41: The Right to Good Administration. In Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., & Ward, A. (Eds.), The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary (pp. 1125–1152). Oxford: Hart Publishing, 2021. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:d2497a74-41c9-4f20-bbe4-3d9871adbb14/files/rm039k573j>

Європейський суд справедливості та Європейський суд з прав людини неодноразово підкреслювали, що принцип належного управління є складовою верховенства права і невід'ємним елементом права на справедливий процес. Судова практика ЄС поступово розширює сферу дії цього принципу, надаючи йому змістовного наповнення через тлумачення понять прозорості, належного мотивування рішень, доступу до інформації та ефективного засобу правового захисту. Таким чином, право на належне управління перетворюється на системний стандарт функціонування адміністрації в демократичній правовій державі.

Право на неупереджений, справедливий і своєчасний розгляд справ передбачає не лише відсутність особистої зацікавленості чи упередженості з боку посадових осіб, а й наявність об'єктивних гарантій, що виключають будь-які сумніви у неупередженості адміністрації. Воно вимагає від органів влади належної ретельності у розгляді кожної справи, всебічного аналізу фактичних і правових обставин та ухвалення рішень на основі достатньо перевірених доказів. Це право охоплює як обов'язок діяти сумлінно, так і забезпечення процедурної справедливості, що є передумовою довіри громадян до публічної влади.

Право бути вислуханим, як ключовий елемент справедливого адміністративного процесу, гарантує кожній особі можливість подати свої зауваження чи пояснення до ухвалення рішення, яке може її зачепити. Це право діє незалежно від того, чи ініційована процедура безпосередньо проти особи, головним критерієм є потенційний негативний вплив рішення на її права чи інтереси. Право бути вислуханим поширюється на всі індивідуальні адміністративні рішення, але не включає участі у законодавчих чи регуляторних процедурах, які мають загальний характер³.

Доступ до адміністративної справи є складовою прав захисту і гарантує можливість особи ознайомитися з документами, на яких ґрунтується рішення, що її стосується. Спочатку це право формувалося у сфері конкурентного права, але згодом було розширене на інші адміністративні контексти, де забезпечується захист прав сторін⁴. Його метою є забезпечення рівності сторін у процедурі та можливості ефективно оскаржити рішення. Доступ може бути обмежений лише тоді, коли розкриття інформації суперечить вимогам професійної таємниці або охороні конфіденційних інтересів третіх осіб.

Обов'язок адміністрації надавати мотивування рішень становить один із наріжних каменів принципу належного управління. Він забезпечує підзвітність влади, створює умови для контролю законності дій органів, а також дозволяє особам зрозуміти підстави, на яких базується рішення, і за необхідності ефективно його оскаржити. Цей обов'язок охоплює всі акти, що мають правові наслідки, незалежно від того, чи вони мають адміністративний чи нормативний характер.

Право на відшкодування шкоди, закріплене у ст. 41(3), гарантує, що будь-яка особа, якій завдано шкоди внаслідок дій інституцій або службовців ЄС, має право вимагати

³ Craig P. Article 41: The Right to Good Administration. In Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., & Ward, A. (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (pp. 1125–1152). Oxford: Hart Publishing, 2021. URL: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:d2497a74-41c9-4f20-bbe4-3d9871adbb14/files/rm039k573j>

⁴ Ibid.

компенсації відповідно до загальних принципів, спільних для правопорядків держав-членів. Це положення відображає принцип відповідальності публічної влади, згідно з яким ЄС не може уникати відповідальності за незаконні дії своїх органів, навіть якщо шкода виникла в межах виконання делегованих повноважень.

Право на належне управління тісно пов'язане з правом на ефективний судовий захист, закріпленим у ст. 47 Хартії, адже ефективне здійснення прав у сфері адміністрації неможливе без незалежного контролю з боку суду. У цьому сенсі належне управління постає не лише як процедурний стандарт, а як принцип, що визначає якість взаємодії між владою та громадянином.

В Україні формування правових засад належного управління перебуває на етапі поступового становлення. Конституційно-правові основи діяльності органів публічної влади орієнтовані на забезпечення прав і свобод людини, проте законодавство про адміністративні процедури й адміністративну юстицію ще не повною мірою відображає європейські стандарти. У 2022 р. набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру», який став важливим кроком у напрямі адаптації національної системи до принципів Хартії. Він закріпив обов'язок органів адміністрації мотивувати свої рішення, забезпечувати право особи бути вислуханою, а також вимогу неупередженості посадових осіб⁵. Проте ефективність практичного застосування цих норм залишається обмеженою без активної ролі адміністративних судів як гаранта дотримання стандартів належного управління.

Адміністративні суди відіграють ключову роль у перетворенні принципу належного управління на дієвий інструмент захисту прав громадян⁶. Саме через судову практику забезпечується тлумачення і конкретизація обов'язків органів влади щодо прозорості, мотивування та своєчасності ухвалення рішень. Суди поступово формують підходи до оцінки законності адміністративних актів, зокрема щодо дотримання процедурних гарантій під час ухвалення індивідуальних рішень. В окремих судових рішеннях Верховного Суду вже простежується використання аргументів, співвідносних зі змістом Хартії, хоча формальне посилення на неї трапляється нечасто, наприклад, окрема ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 березня 2025 р.⁷.

Це свідчить про формування практики, орієнтованої на європейські принципи доброго управління, навіть за відсутності їхньої прямої імплементації.

З позицій порівняльного права, імплементація ст. 41 Хартії в українську правову систему не може бути формальною. Вона потребує глибокого переосмислення функцій адміністративного судочинства — не лише як механізму контролю, а й як інструменту формування стандартів належного управління. Суди мають сприймати цей принцип як критерій оцінки діяльності адміністрації у кожній справі, що стосується

⁵ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

⁷ Окрема ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 березня 2025 р. у справі № 320/10183/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125756734>

прав і законних інтересів особи. Такий підхід сприятиме становленню належного управління як загального принципу права, який матиме універсальне застосування.

Отже, право на належне управління становить невід’ємний елемент сучасної європейської концепції адміністративної юстиції. Для України його імплементація має не лише теоретичне, а й системне практичне значення – вона сприяє зміцненню принципу верховенства права, підвищенню рівня довіри до суду та формуванню ефективної, відкритої й підзвітної публічної адміністрації. Розвиток судової практики в цьому напрямі є необхідною умовою інтеграції України до єдиного європейського правового простору.