

Політичні інститути та процеси

УДК 341.171

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.19912463>

**Підвищення обізнаності як новий інструмент діяльності Європейського
Омбудсмена: вплив на прозорість і підзвітність інституцій ЄС**

Маринів Іванна Ігорівна,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри права Європейського Союзу,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

Харків, Україна, <https://orcid.org/0000-0002-0267-6288>

Спаскіна Катерина Олегівна,

Студентка 3 курсу, 8 групи, факультет адвокатури

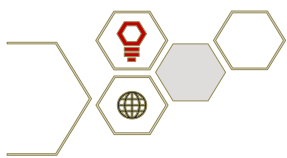
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

Харків, Україна, <https://orcid.org/0009-0001-3407-9891>

Прийнято: 16.04.2026 | Опубліковано: 30.04.2026

Анотація: *Метою дослідження є з'ясування зміни підходів до визначення поняття «неналежне управління» (maladministration) у практиці Європейського омбудсмена та визначення ролі обізнаності як інструменту сприяння забезпеченню прозорості та підзвітності інституцій, органів та агенцій Європейського Союзу. Особливу увагу приділено аналізу переходу від традиційної моделі, заснованої на розгляді індивідуальних скарг, до більш проактивної діяльності, спрямованої на формування та поширення стандартів належного управління.*

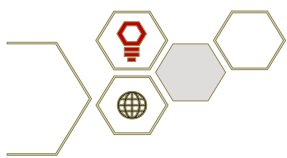
У дослідженні використано низку загальнонаукових і спеціально-юридичних *методів*, зокрема аналіз і синтез, системно-структурний підхід,



формально-юридичний та порівняльно-правовий методи. Емпіричну основу становлять щорічні звіти Європейського омбудсмена, а також доктринальні джерела, що дозволило виявити основні тенденції розвитку діяльності даного органу.

Результати. Встановлено, що концепція «неналежного управління» (maladministration), на якій базується діяльність Європейського омбудсмена, історично зазнає розширювального тлумачення та виходить за межі класичних процедурних порушень, охоплюючи питання прозорості ухвалення рішень, доступу до інформації, етичних стандартів і відкритості комунікації інституцій ЄС. Обґрунтовано, що підвищення обізнаності або формування чутливості до проблеми (awareness-raising) виступає самостійним інструментом «м'якого» впливу, який реалізується, зокрема, через ініціативні розслідування, публічні заяви та формування публічного дискурсу. Доведено, що застосування цього інструменту дає змогу виявляти системні проблеми управління на ранніх етапах і стимулювати інституції до змін навіть за відсутності юридично обов'язкових рішень. Виявлено також, що рівень виконання рекомендацій Омбудсмена залишається нерівномірним, що свідчить про обмеженість його формального впливу, водночас підтверджуючи значення репутаційного механізму.

Висновки. Зроблено висновок, що діяльність Європейського омбудсмена зазнає суттєвої еволюції, трансформуючись із механізму розгляду скарг у інструмент формування стандартів належного управління. Підвищення обізнаності відіграє важливу роль у цьому процесі, сприяючи донесенню до інституцій, органів та агенцій ЄС того, як їх дії сприймаються громадськістю. Розширення змісту maladministration свідчить про адаптацію правових підходів до нових умов функціонування інституцій, органів, агенції ЄС, зокрема в контексті кризових явищ і зростання ролі неформальних механізмів впливу.



Ключові слова: неналежне управління, підвищення обізнаності, Європейський омбудсмен, доступ до інформації, публічне врядування, інституція, орган, агенція, європейська інтеграція.

**Awareness-raising as a new tool of the European Ombudsman's activities:
impact on the transparency and accountability of the EU institutions**

Ivanna Maryniv,

PhD in Law,

Associate Professor of the Department of European Union Law,

Yaroslav Mudryi National Law University,

Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-0267-6288>

Kateryna Spaskina,

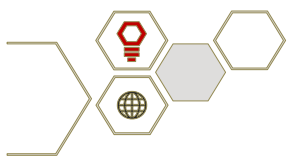
3rd-year student, Group 8, Faculty of Advocacy,

Yaroslav Mudryi National Law University,

Kharkiv, Ukraine, <https://orcid.org/0009-0001-3407-9891>

Abstract: The aim of the study is to determine the evolution of approaches to defining the concept of «maladministration» in the practice of the European Ombudsman and to establish the role of awareness as a tool for promoting transparency and accountability of the institutions of the European Union. Particular attention is devoted to the analysis of the transition from a traditional model based on the examination of individual complaints to a more proactive activity aimed at developing and disseminating standards of good administration.

The study employs a range of general scientific and special legal methods, in particular analysis and synthesis, a systemic-structural approach, and formal-legal and comparative-legal methods. The empirical basis consists of the annual reports



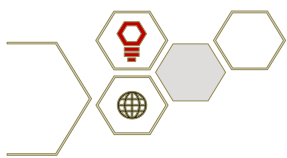
of the European Ombudsman, as well as doctrinal sources, which made it possible to identify the main trends in the development of the activities of this body.

Results. It was established that the concept of «maladministration», which underpins the activities of the European Ombudsman, has historically undergone an expansive interpretation and extends beyond classical procedural violations, encompassing issues of decision-making transparency, access to information, ethical standards, and openness of communication within EU institutions. It is substantiated that raising awareness or fostering sensitivity to the issue constitutes an independent instrument of «soft» influence, implemented, inter alia, through own-initiative inquiries, public statements, and the shaping of public discourse. It is demonstrated that the application of this instrument makes it possible to identify systemic governance problems at an early stage and to encourage institutions to implement changes even in the absence of legally binding decisions. It has also been found that the level of compliance with the Ombudsman's recommendations remains uneven, indicating the limited nature of its formal influence, while at the same time confirming the significance of the reputational mechanism.

Conclusions. It is concluded that the activities of the European Ombudsman are undergoing significant evolution, transforming from a complaints-handling mechanism into an instrument for shaping standards of good administration. Raising awareness plays an important role in this process, contributing to ensuring transparency and accountability of EU institutions. The expansion of the content of maladministration indicates the adaptation of legal approaches to the new conditions of functioning of EU institutions, bodies, and agencies, in particular in the context of crises and the growing role of informal mechanisms of influence.

Keywords: maladministration, awareness-raising, European Ombudsman, access to information, public governance, institution, body, agency, European integration.

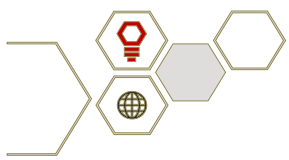
Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Європейський омбудсмен



створювався як інструмент контролю за дотриманням стандартів належного адміністрування в діяльності органів ЄС. Базовим поняттям його практики виступає *maladministration*, яке тривалий час трактувалося доволі вузько: як порушення процедур, затримки у розгляді звернень, дискримінація або зловживання владою. Натомість, аналіз щорічних звітів Європейського омбудсмена за останні роки демонструє іншу тенденцію. Зміст *maladministration* поступово розширюється і включає питання прозорості ухвалення рішень, доступу до документів, етичних стандартів поведінки посадових осіб, а також відкритості інституцій у комунікації з громадянами. Крім того, важливе місце займають справи, пов'язані з діяльністю Європейської Комісії, Ради ЄС та агенцій, де предметом перевірки стає не порушення формальної процедури, а рівень обґрунтованості та публічності управлінських рішень.

Паралельно змінюється характер діяльності омбудсмена. Поряд із розглядом скарг активно застосовується ініціативний формат роботи, включаючи відкриття власних розслідувань, публічні звернення до інституцій ЄС, а також використання інструменту підвищення обізнаності – привернення уваги до проблем, які ще не стали предметом формальних проваджень. Слід зауважити, що зазвичай практика простежується у питаннях прозорості переговорів, доступу до інформації про засідання, етики взаємодії посадових осіб із лобістами, а також у реакції на кризові події, пов'язані з пандемією COVID-19 та повномасштабним вторгненням РФ на територію України.

Проблема полягає в тому, що наукова література не надає достатньо чіткого пояснення цієї зміни. Наявні дослідження переважно зосереджені на класичних функціях Європейського омбудсмена як органу розгляду скарг. Водночас, проактивні форми діяльності, зокрема підвищення обізнаності, залишаються недостатньо дослідженими, у зв'язку з чим відсутнє цілісне розуміння того, як змінюється зміст *maladministration* і які межі цього поняття формуються у практиці ЄС. Практичний вимір проблеми проявляється у рівні

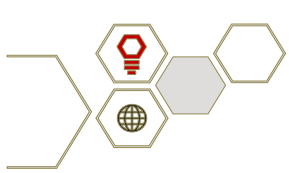


виконання рекомендацій Європейського омбудсмена. Слід зауважити, що дані щорічних звітів свідчать про нерівномірну реакцію інституцій ЄС: окремі органи системно враховують зауваження, тоді як Європейська Комісія у низці випадків демонструє обмежену готовність змінювати адміністративну практику, що порушує питання про реальний рівень впливу Європейського омбудсмена та про межі його інституційної спроможності.

З огляду на це виникає потреба у дослідженні еволюції підходів до визначення *maladministration* у діяльності Європейського омбудсмена, а також у з'ясуванні ролі підвищення обізнаності як інструменту впливу на поведінку інституцій ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові праці про Європейського омбудсмена можна поділити на кілька груп залежно від предмета дослідження і способу пояснення його функцій. Одна частина авторів зосереджується на правовому статусі, межах мандату та процедурі розгляду скарг. Друга аналізує вплив Омбудсмена на прозорість, етику та підзвітність інституцій ЄС. Новіші дослідження зміщують акцент у бік *norm entrepreneurship* і розглядають Омбудсмена як суб'єкта, який задає стандарти належного управління. Різниця між цими підходами має не описовий, а змістовний характер: вони по-різному визначають джерело впливу Омбудсмена, межі *maladministration* і значення проактивних дій.

У працях І. І. Маринів та А. О. Котенка «Європейський омбудсмен як орган захисту прав фізичних та юридичних осіб в Європейському Союзі» та «Administrative and judicial remedies of EU on civil servants' rights protection» увага зосереджена на нормативних засадах діяльності Омбудсмена, його місці в системі захисту прав та співвідношенні адміністративних і судових засобів захисту [1; 2]. Перевага цих публікацій полягає в чіткому викладі мандату, процедур і юридичних меж втручання. Для з'ясування правової природи інституції вони залишаються опорними. Натомість, таке бачення фіксує передусім скаргову модель роботи. Проактивні форми впливу, здебільшого

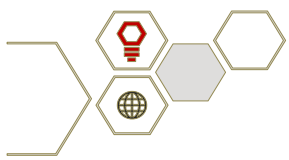


власні розслідування, публічне висвітлення проблем і вплив через вироблення адміністративних очікувань, у цих роботах не стали предметом окремого аналізу. У зв'язку з цим вони добре пояснюють формальну сторону діяльності Омбудсмена, але слабше - зміни в його практиці за останні роки.

Крім того, іншу оптику пропонують автори книги *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges*. У вступному розділі D. Curtin, T. Ehnert, M. Morandini та S. Tas показують зміну проблематики, з якою працює Омбудсмен: від питань базової відкритості до складніших спорів щодо діяльності агенцій ЄС, цифрового управління, етики та кризового адміністрування [5]. Порівняно з роботами, зосередженими на правовому статусі, тут інституція постає в динаміці. Автори фіксують зсув у предметі контролю: у центрі опиняються не процедурні збої як такі, а якість управлінських рішень, доступ до інформації, обґрунтованість винятків із принципу відкритості. Сильна сторона цього підходу полягає в точному описі нових сфер активності Омбудсмена. Слабша - у тому, що він не завжди відділяє зміну тематичних пріоритетів від зміни самої юридичної конструкції *maladministration*.

Розділ S. Tas про Europol і Frontex уточнює ще один аспект проблеми [6]. Авторка переконливо показує, що вплив Омбудсмена найбільш помітний у тих сегментах адміністрації ЄС, де парламентський або політичний контроль обмежений, а управлінська автономія поєднується з високим рівнем ризику закритості. Отже, джерело ефективності виводиться з інституційного середовища: чим слабший зовнішній контроль, тим вагомішими стають рекомендації Омбудсмена. Слід зауважити, що позиція добре пояснює, чому діяльність щодо агенцій ЄС набуває дедалі більшої ваги. В свою чергу, вона не дає повної відповіді на питання, за рахунок чого рекомендаційний орган без примусових повноважень досягає зміни адміністративної поведінки.

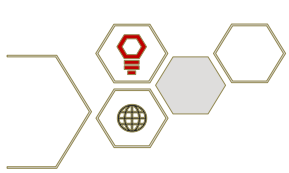
На це питання частково відповідає розділ M. Eliantonio та D. Petropoulou Ionescu «The European Ombudsman as a Good Administration 'Influencer'» [7].



Дослідниці пропонують інше пояснення: сила Омбудсмена полягає не стільки в інституційному розташуванні, скільки у здатності впливати на уявлення про належне адміністрування через рекомендації, стратегічні розслідування та публічний тиск. У порівнянні з підходом S. Tas акцент переноситься з місця Омбудсмена в системі ЄС на спосіб дії, що краще пояснює репутаційний ефект його діяльності. Натомість, і тут залишається прогалина: автори описують Омбудсмена як “influencer”, але не виділяють підвищення обізнаності в окремий предмет аналізу. Відповідно, публічний вимір впливу позначений, але не розкладений на конкретні інструменти, критерії застосування й наслідки для практики інституцій.

Стаття D. Petropoulou Ionescu та A. Nastase про проєкт міжінституційного органу з питань етики розширює межі дискусії [8]. Авторки показують, що практика Омбудсмена вже створила помітний масив етичних орієнтирів для інституцій ЄС, хоча ця практика не замінює повноцінного спеціалізованого органу. Для теми даного дослідження цінним є інше: порушення принципів доброчесності, недостатня відкритість контактів із лобістами або непрозоре врегулювання конфлікту інтересів аналізуються як питання належного управління, навіть коли формальна незаконність не доведена. Порівняно з роботами, що виходять із вузького процесуального розуміння *maladministration*, це суттєво розширює межі поняття. В свою чергу, виникає проблема критеріїв. Коли оцінка переходить від процедурної помилки до дефіциту доброчесності чи відкритості, підвищується ризик розмиття меж між юридично значущим неналежним управлінням і ширшою політичною критикою.

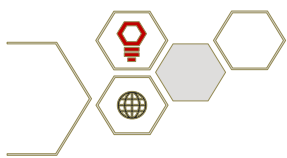
Українські праці М. М. Новікова, С. О. Пушкаренка, І. М. Грищенка, О. В. Батанова, Т. О. Голоядової, Л. П. Горбатої, С. Асірян і М. Кахнової корисні передусім для порівняльного й загальнотеоретичного тла [9-14]. Спільний внесок науковців полягає в тому, що інститут омбудсмена розглядається як форма позасудового контролю, гарантія прав людини та інструмент корекції



адміністративної практики. Крім того, такі роботи дають широку рамку для розуміння еволюції омбудсмана в європейських державах, але для аналізу Європейського омбудсмана їх пояснювальних можливостей недостатньо. Національні моделі омбудсмана й наднаціональна модель ЄС працюють у різних правових середовищах. У праві ЄС більшу вагу мають питання доступу до документів, прозорості міжінституційних переговорів, контролю за агенціями та впливу *soft law*. Загальні порівняльні висновки не завжди дозволяють уловити ці відмінності.

Офіційні звіти Європейського омбудсмана за 2021, 2022, 2023 і 2024 роки, а також тематичні огляди доступу до документів дають важливий емпіричний матеріал [3; 4]. На їх основі можна простежити, як змінюється структура звернень, які сфери конфліктів виходять на перший план, які інституції найчастіше потрапляють у поле уваги Омбудсмана. Порівняно з науковими працями звіти точніше фіксують фактичний рух практики. Проблема полягає в іншому: звіти описують справи, але не дають належного теоретичного пояснення. Відповідно, вони придатні для виявлення тенденцій, але не замінюють доктринального аналізу. Використання таких джерел без зіставлення з науковими підходами веде до накопичення прикладів без достатнього рівня узагальнення.

Таким чином, нормативно-правові дослідження добре описують мандат Омбудсмана, але слабше пояснюють зміну його фактичної ролі. Роботи про прозорість, етику та діяльність агенцій точніше вловлюють нові напрями практики, однак не завжди окреслюють межі *maladministration* з належною визначеністю. Концепція *Ombudsman as influencer* пояснює репутаційний і дискурсивний вплив значно краще, але майже не аналізує підвищення обізнаності як окремий інструмент. Офіційні звіти дають сильну емпіричну базу, але не розв'язують концептуальних питань. Отже, у літературі вже накопичено важливі спостереження, але вони розподілені між різними дослідницькими рамками й не зведені в цілісне пояснення.

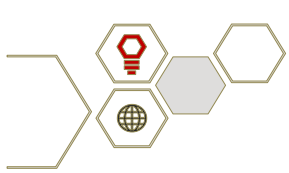


Звідси впливають прогалини, на які й спрямоване дане дослідження. Перша прогалина стосується підвищення обізнаності: у працях фіксуються окремі прояви публічного впливу, але бракує аналізу цієї діяльності як системного інструменту. Друга пов'язана зі змістом *maladministration*: література констатує його розширення, однак рідко пропонує критерії, за якими до неналежного управління відносять питання прозорості, етики чи доступу до інформації. Третя прогалина стосується співвідношення скаргової та ініціативної діяльності Омбудсмена. Четверта - впливу кризових подій останніх років на стандарти відкритості й підзвітності. Без відповіді на ці питання складно пояснити, як змінюється роль Європейського омбудсмена в системі управління ЄС і чому репутаційний вплив дедалі частіше дає практичний результат навіть за відсутності обов'язкової сили рішень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попередні дослідження діяльності Європейського омбудсмена дають достатньо повне уявлення про його правовий статус, процедури розгляду скарг та місце в системі позасудового захисту прав у ЄС. Натомість, низка питань залишається недостатньо опрацьованою.

По-перше, відсутнє системне дослідження підвищення обізнаності як окремого напрямку діяльності Омбудсмена. У наукових працях фіксуються ініціативні розслідування, публічні заяви чи рекомендації, але вони розглядаються фрагментарно, без спроби об'єднати їх у цілісний інструмент впливу. Не досліджено, за якими критеріями Омбудсмен обирає теми для привернення уваги, як формуються такі ініціативи та який їхній практичний ефект для зміни поведінки інституцій ЄС.

По-друге, недостатньо проаналізовано зміну змісту *maladministration*. У більшості робіт це поняття подається через класичний перелік порушень належного управління. В свою чергу, практика останніх років демонструє інше: предметом оцінки стають питання прозорості переговорів, доступу до інформації, обґрунтованості рішень, етичних стандартів взаємодії посадових

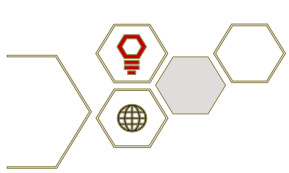


осіб. Крім того, відсутня узагальнена відповідь на питання, чи можна розглядати такі явища як нові складові *maladministration* і де проходить межа між політичною доцільністю та неналежним управлінням.

По-третє, обмежено досліджено проактивний характер діяльності Європейського омбудсмена. Значна частина літератури продовжує описувати його як орган, що реагує на скарги. Натомість щорічні звіти свідчать про збільшення кількості власних ініціатив Омбудсмена, які здійснюються без попереднього звернення до громадян. Причини цього зміщення та його наслідки для інституційного балансу в ЄС залишаються поза фокусом більшості досліджень.

По-четверте, недостатньо уваги приділено впливу кризових подій останніх років на діяльність Омбудсмена. Пандемія COVID-19, війна проти України, зростання ролі безпекових і зовнішньополітичних рішень призвели до збільшення кількості ситуацій, у яких доступ до інформації обмежується або відтерміновується. У науковій літературі майже відсутній аналіз того, як у таких умовах змінюються критерії оцінки належного управління.

Слід зауважити, що причини збереження цих прогалів пов'язані насамперед із динамічністю практики Європейського омбудсмена. Щорічні звіти фіксують нові напрями діяльності, які ще не отримали належного теоретичного осмислення. Крім того, рекомендаційний характер його рішень ускладнює оцінку реального впливу, що зменшує інтерес дослідників до аналізу неформальних інструментів впливу, зокрема підвищення обізнаності. Ігнорування зазначених аспектів значно ускладнює розуміння того, як змінюється роль Омбудсмена в системі управління ЄС. Без дослідження цих питань неможливо визначити, чи відбувається розширення меж *maladministration*, чи змінюється баланс між інституційною автономією органів ЄС і вимогами відкритості, а також якою мірою Омбудсмен впливає на формування стандартів належного врядування.



Дане дослідження спрямоване на заповнення окреслених прогалин. У роботі планується:

- проаналізувати підвищення обізнаності як окремий інструмент діяльності Європейського омбудсмена та визначити її ознаки;
- дослідити практику останніх років з метою уточнення змісту maladministration та виявлення нових його складових;
- оцінити роль ініціативних дій Європейського омбудсмена у формуванні стандартів прозорості та підзвітності;
- визначити, як зазначені процеси впливають на ефективність рекомендацій Омбудсмена та поведінку інституцій ЄС.

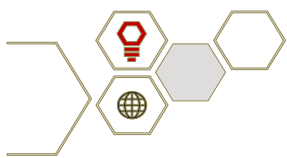
Результати такого аналізу дозволять уточнити теоретичне розуміння maladministration і дати оцінку сучасному стану розвитку інституту Європейського омбудсмена як органу впливу на інституційний механізм ЄС.

Формулювання цілей статті (постановка завдання)

Метою статті є з'ясування змін у підходах до визначення maladministration у практиці Європейського омбудсмена та визначення ролі обізнаності як інструменту впливу на рівень прозорості й підзвітності інституцій Європейського Союзу.

Досягнення цієї мети передбачає послідовне вирішення таких завдань:

1. Проаналізувати правову природу інституту Європейського омбудсмена, його повноваження та межі впливу в системі контролю за діяльністю інституцій, органів та агенцій ЄС.
2. Дослідити зміст поняття maladministration у праві ЄС та встановити, як воно застосовується у практиці Європейського омбудсмена на основі щорічних звітів останніх років.
3. Виявити нові елементи, які включаються до maladministration, зокрема пов'язані з прозорістю процесу ухвалення рішень, доступом до документів, етичними стандартами та комунікацією інституцій із громадянами.



4. Розкрити зміст підвищення обізнаності як форми діяльності Європейського омбудсмена, визначити її ознаки та відмежувати від класичних процедур розгляду скарг.

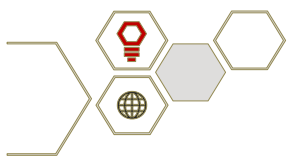
5. Проаналізувати приклади ініціативних дій Омбудсмена, спрямованих на привернення уваги до проблем відкритості та належного управління, зокрема у зв'язку з кризовими подіями останніх років.

6. Оцінити рівень виконання рекомендацій Європейського омбудсмена інституціями, органами та агенціями ЄС, а також визначити вплив обізнаності на зміну адміністративної практики.

7. Сформулювати висновки щодо розширення змісту maladministration та ролі Європейського омбудсмена у виробленні стандартів належного управління в ЄС.

В результаті, запропонований підхід дозволяє розглянути діяльність Європейського омбудсмена як через призму формальних повноважень, так і через фактичний вплив на адміністративну поведінку інституцій ЄС. Отримані результати можуть бути використані для уточнення теоретичних підходів у праві ЄС та для подальшого розвитку механізмів контролю за інституційним механізмом ЄС.

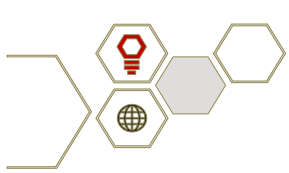
Виклад основного матеріалу дослідження. Правовий статус Європейського омбудсмена закріплений у статті 228 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка визначає його як орган, уповноважений розглядати скарги щодо випадків неналежного управління в діяльності інституцій, органів та агенцій ЄС [15]. Омбудсмен обирається Європейським парламентом і здійснює діяльність незалежно, що дозволяє йому формувати власну практику без прямого політичного впливу. До його компетенції не входить контроль за Судом Європейського Союзу при здійсненні судових функцій, однак усі інші адміністративні структури ЄС підлягають перевірці. Нормативна конструкція передбачає як реагування на



індивідуальні скарги, так і відкриття власних розслідувань. У зв'язку з цим Омбудсмен впливає на адміністративну практику не лише після звернення заявника, а й у справах системного характеру. Крім того, С. Книш пов'язує таку модель із поєднанням контрольної та рекомендаційної функцій [4, с. 95].

Практична реалізація повноважень Омбудсмена демонструє кілька стабільних напрямів діяльності. До них належать захист основних прав, забезпечення доступу до інформації, контроль за дотриманням процедур, а також реагування на порушення у сфері трудових відносин у межах інституційного механізму ЄС. Процедура розгляду скарг передбачає попереднє звернення заявника до відповідної інституції та дотримання встановлених строків. У процесі розслідування Європейський омбудсмен має право витребовувати документи, отримувати пояснення посадових осіб і формувати рекомендації. Водночас, інституція, орган або агенція, до якої звернено такі рекомендації, повинна надати відповідь протягом трьох місяців. Новелою нового Статуту Європейського омбудсмена стало продовження цього строку ще на два місяці (ч. 2 ст. 4 Статуту). Навіть зважаючи на те, що рішення Омбудсмена не мають обов'язкової юридичної сили, практика свідчить про високий рівень їх виконання. У попередні роки рівень виконання рекомендацій перевищував 80 %, що пов'язано з репутаційними ризиками для інституцій ЄС у разі їх ігнорування.

Аналіз щорічних звітів Європейського омбудсмена за останні роки дає підстави говорити про еволюцію характеру його діяльності, яка виходить за межі класичного розгляду індивідуальних скарг. Структура справ свідчить про збільшення кількості питань, пов'язаних із доступом до документів, прозорістю процедур ухвалення рішень та підзвітністю інституцій ЄС [3; 4]. Це, ймовірно, пов'язано з посиленням суспільного запиту на відкритість адміністрації, що формує нові стандарти оцінки її діяльності. Загалом, практика ініціативних розслідувань демонструє, що поряд із фіксацією вже вчинених порушень, дедалі більшого значення набуває виявленням ризиків їх

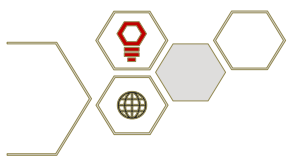


виникнення, що дозволяє реагувати на системні проблеми до моменту їх прояву. Як наслідок, відсутність чітко визначених критеріїв для відкриття таких розслідувань створює ризик вибірковості, що потребує подальшого нормативного та доктринального осмислення.

Найбільш показовими залишаються кейси, пов'язані з діяльністю Європейської Комісії. До прикладу, у справі щодо призначення Генерального секретаря було встановлено порушення процедурних вимог, яке отримало кваліфікацію *maladministration*. Порушення стосувалося не лише процедури, а й непрозорості процесу та недостатнього обґрунтування рішення, що вказує на дефіцит відкритості у кадровій політиці інституцій ЄС. Аналогічні труднощі виникають у справах щодо доступу до протоколів засідань держав-членів, де інституції посиляються на необхідність захисту чутливої інформації. На практиці це призводить до надмірного обмеження доступу, що суперечить принципу максимальної відкритості. Виникає конфлікт між вимогами прозорості та безпеки, який наразі вирішується ситуативно, без уніфікованих критеріїв [9, с. 244].

Проблему становить і розширення змісту *maladministration*. У практиці останніх років до нього відносять не лише процедурні порушення, а й недостатню прозорість, слабе обґрунтування рішень та порушення етичних стандартів. Розширення підвищує гнучкість контролю, але водночас ускладнює правову визначеність і створює ризик неоднакового тлумачення. І. Маринів звертає увагу на те, що Омбудсмен впливає на поведінку інституцій через рекомендації та публічний тиск [1, с. 55].

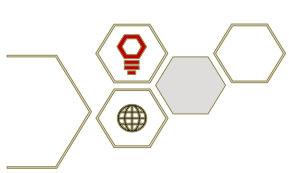
Підвищення обізнаності посилює вплив Омбудсмена на адміністративну практику інституцій ЄС. Слід зауважити, що через стратегічні розслідування, публічні заяви та тематичні ініціативи у публічний простір виносяться проблеми, які ще не стали предметом масових скарг, але вже мають системний характер. Найчастіше такі ініціативи стосуються прозорості переговорних процесів, доступу до документів і взаємодії інституцій із лобістами.



Розслідування щодо відкритості триалогів виявили обмежений доступ до інформації про перебіг міжінституційних переговорів, що ускладнює громадський контроль за підготовкою законодавчих рішень. У сфері лобізму проблемою залишається неповне розкриття інформації про контакти посадових осіб із представниками інтересів. У справах про доступ до документів інституції нерідко широко тлумачать винятки з принципу відкритості, посилаючись на конфіденційність без належного обґрунтування [13, с. 140].

Крім того, використання обізнаності змінює логіку впливу Омбудсмена: замість індивідуального реагування формується публічний дискурс, у межах якого інституції змушені враховувати репутаційні наслідки своїх дій. Публічність у таких випадках виконує регулятивну функцію, оскільки навіть за відсутності юридично обов'язкових рішень інституції схильні коригувати свою поведінку, щоб уникнути критики та втрати довіри. Як наслідок, формуються неформальні стандарти прозорості та належного врядування, які з часом інтегруються у повсякденну практику. Натомість такий формат діяльності порушує питання про межі впливу Європейського омбудсмена. Так, відсутність обов'язкової сили його рекомендацій означає, що ефективність підвищення обізнаності значною мірою залежить від готовності відповідних інституцій, органів, агенцій добровільно враховувати висловлені зауваження. У випадках, коли рекомендації ігноруються або виконуються формально, виникає проблема обмеженості інструментів впливу. Водночас, активне використання публічного тиску може продовжувати дискусії щодо балансу між контролем і втручанням у дискреційні повноваження адміністрації.

Кризові події останніх років, зокрема пандемія COVID-19 та повномасштабна війна проти України, загострили проблему співвідношення оперативності управлінських рішень і рівня їх відкритості. Швидке реагування супроводжувалося активним використанням спрощених процедур, через що прозорість часто відходила на другий план. Обмеження доступу до інформації,

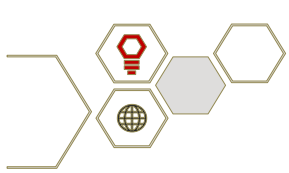


скорочення публічних консультацій і зменшення обсягу оприлюднених матеріалів звузили можливості громадського контролю. Інституції часто посилалися на міркування ефективності або конфіденційності без достатньо докладного обґрунтування, що підвищувало ризик ситуативного й неоднакового застосування обмежень [10, с. 82].

У цих умовах Європейський омбудсмен ініціював низку розслідувань, спрямованих на перевірку доступу до інформації та прозорості процесів ухвалення рішень у кризових умовах. Особлива увага приділялася питанням публікації контрактів на закупівлю вакцин, прозорості переговорів із фармацевтичними компаніями, а також доступу до документів, пов'язаних із координацією антикризових заходів. Таким чином, виявлені проблеми свідчать про тенденцію до розширеного тлумачення винятків із принципу відкритості, особливо в умовах невизначеності.

Виявлені проблеми дозволяють сформулювати низку пропозицій, спрямованих на підвищення передбачуваності та високого рівня діяльності Європейського омбудсмена. Насамперед потребує уточнення зміст поняття *maladministration*. Розширення його тлумачення, яке спостерігається у практиці останніх років, підвищує гнучкість реагування на нові обставини, але одночасно створює ризик правової невизначеності. Доцільним виглядає закріплення орієнтовних критеріїв через акти *soft law*, насамперед у формі узагальнених рекомендацій або тематичних керівних принципів. Додатковим інструментом може стати систематизація практики Європейського омбудсмена у формі публічних звітів із типологією порушень, що сприятиме орієнтації інституціям ЄС у підходах до оцінки їхньої діяльності.

Проблема доступу до інформації вимагає більш чіткої регламентації, оскільки на практиці інституції часто посилаються на необхідність захисту чутливих даних без належного обґрунтування. Відсутність єдиних критеріїв призводить до фрагментарності підходів і ускладнює контроль за обґрунтованістю відмов у доступі [2, с. 21]. У зв'язку з цим доцільно

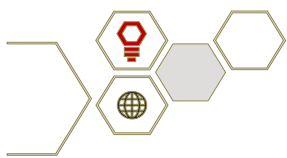


розробити деталізовані стандарти оцінки обмежень, що передбачають обов'язкове застосування тесту пропорційності та чітке мотивування кожного випадку відмови. Також увагу слід приділити процедурним гарантіям, насамперед встановленню мінімальних вимог до обґрунтування рішень інституцій і розширенню можливостей для їх перегляду.

Питання ініціативних розслідувань потребує інституційного впорядкування. Так, зростання їх кількості свідчить про прагнення Європейського омбудсмена працювати із системними проблемами, але відсутність прозорих критеріїв відбору справ може викликати сумніви щодо послідовності підходів. Доцільно визначити базові принципи відкриття таких розслідувань, включаючи врахування суспільної значущості проблеми, масштабності потенційних порушень та наявності ризику їх повторюваності. В результаті, запровадження публічного обґрунтування вибору теми розслідування сприятиме підвищенню довіри до цього інструменту та зменшенню ризику сприйняття його як вибіркового.

Крім того, вдосконалення потребує механізм виконання рекомендацій Омбудсмена. Слід зауважити, що формальна відсутність обов'язкової сили його рішень не виключає можливості посилення їх практичного значення, тож запровадження обов'язку інституцій надавати детально мотивовану відповідь щодо прийняття або відхилення рекомендацій створить додатковий рівень підзвітності. Доцільним також виглядає встановлення стандартів такої відповіді, які б передбачали аналіз причин відхилення та опис альтернативних заходів. Додатково можна розглянути можливість регулярного моніторингу виконання рекомендацій із подальшим оприлюдненням результатів, що підсилить репутаційний тиск на інституції, органи, агенції ЄС.

Отже, практика Європейського омбудсмена свідчить про поступове розширення змісту *maladministration* та зміну підходів до контролю за адміністрацією, діяльність якого охоплює як реагування на порушення, так і формування стандартів прозорості, етичної поведінки та підзвітності

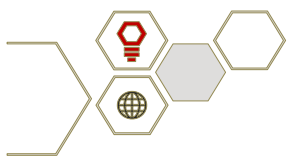


інституцій ЄС, що, своєю чергою, потребує чіткішого нормативного визначення його повноважень і критеріїв оцінки адміністративної діяльності.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє уточнити уявлення про зміни в діяльності Європейського омбудсмена та переосмислити зміст поняття *maladministration* у праві Європейського Союзу. Аналіз нормативної бази, наукових підходів і практики розслідувань свідчить, що функціональне навантаження цього органу не обмежується розглядом індивідуальних скарг. Відбувається поступове розширення сфер впливу, що охоплюють питання відкритості управлінських процесів, доступу до інформації, етичних стандартів і якості комунікації інституцій з громадянами. Крім того, результати дослідження підтверджують, що зміст *maladministration* у практиці Європейського омбудсмена зазнає істотних змін. Поряд із класичними порушеннями адміністративних процедур дедалі частіше оцінюється якість прийняття рішень, рівень їх обґрунтованості та прозорості, що свідчить про формування ширшого розуміння належного управління, у якому правові та етичні стандарти поєднуються з вимогами відкритості публічної влади.

Аналіз практики також дозволяє виділити роль підвищення обізнаності як окремого напрямку впливу. Практика останніх років демонструє її використання як способу впливу на адміністративну поведінку інституцій, органів та агенцій ЄС через привернення уваги до проблем ще до виникнення формальних скарг, що дещо змінює характер контролю, оскільки акцент переноситься з фіксації порушення на його попередження. Підвищення обізнаності також підсилює репутаційний вимір відповідальності інституцій, що сприяє зростанню ефективності рекомендацій Європейського омбудсмена навіть за відсутності обов'язкової юридичної сили його рішень.

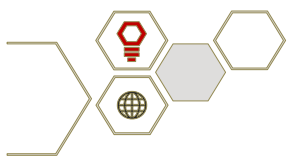
Поставлену мету дослідження досягнуто. Проаналізовано правову природу органу Європейського омбудсмена, уточнено зміст *maladministration* з урахуванням сучасної практики, визначено ознаки обізнаності та оцінено її вплив на прозорість і підзвітність інституцій, органів та агенцій ЄС.



Виконання поставлених завдань дозволило обґрунтувати висновок про розширення меж неналежного управління та зміну ролі Європейського омбудсмена у системі контролю. Водночас доведено, що підвищення обізнаності, а відтак донесення до інституцій, органів та агенцій ЄС розуміння того, як їхні дії сприймаються громадськістю, стає невід’ємною складовою діяльності Європейського омбудсмена, проявом його превентивної функції та ефективним інструментом впливу, органічно зумовленим природою цього органу й актуалізованим сучасними викликами.

Список використаних джерел

1. Маринів І. І., Котенко А. О. Європейський омбудсмен як орган захисту прав фізичних та юридичних осіб в Європейському Союзі. *Право та інновації*. 2021. № 1 (33). С. 55-61. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2021-1\(33\)-8](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2021-1(33)-8)
2. Маринів І. І., Котенко А. О. Administrative and judicial remedies of EU on civil servants' rights protection. *Право та інновації*. 2021. № 4 (36). С. 21-26. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2021-4\(36\)-3](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2021-4(36)-3)
3. Review of the Ombudsman's work in the area of public access to documents for the years 2021 to 2023. 2024. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/document/en/185485>
4. Звіти за результатами моніторингових візитів : вебсайт. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/zviti-za-rezultatami-monitoringovih-vizitiv>
5. Curtin D., Ehnert T., Morandini M., Tas S. The European Ombudsman investigated : from old battles to new challenges, Oxford : Bloomsbury Academic, 2025, pp. 1-10. URL: <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/7556665c-b9c1-4322-94c1-14da327643bf>
6. Tas S. The Role of the European Ombudsman in Fostering Transparency and Accountability of EU Agencies: Zooming-in on Europol and



Frontex. *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges*. 2025. pp. 95-114. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509975631.ch-007>

7. Eliantonio M., Petropoulou Ionescu D. The European Ombudsman as a Good Administration ‘Influencer’. *The European Ombudsman Investigated: From Old Battles to New Challenges*. 2025. pp. 145-162. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509975631.ch-011>

8. Petropoulou Ionescu D., Nastase A. Much Ado About Nothing? Reflections on the European Commission’s Proposal for an Inter-institutional Ethics Body. *European Journal of Risk Regulation*. 2024. № 15 (1). pp. 179 – 190. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2023.78>

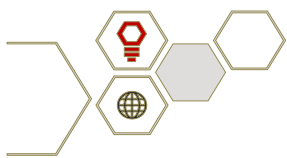
9. Новіков М. М. Становлення та розвиток інституту омбудсмана в країнах Європи. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 75-77. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/16>

10. Пушкаренко С. О. Інститут омбудсмена системи захисту прав людини: зарубіжний досвід для України. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 1. С. 82—88. DOI: <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.1>

11. Грищенко І.М. Особливості функціонування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу. Акценти на екологічний безпеці та протидії лобізму. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 14. С. 244-252. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.14.244>

12. Батанов О. В., Голоядова Т.О. Інститут бізнес-омбудсманів у сучасному світі: проблеми концептуалізації та конституювання. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 5 (11). С. 70—85. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-5\(11\)-70-85](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-5(11)-70-85)

13. Горбата Л. П. Впровадження європейських стандартів прав людини через функціонування інституту омбудсмена в Україні. *Наукові перспективи*. № 11 (53) 2024. С. 140—153. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-11\(53\)-140-153](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-11(53)-140-153)



14. Асірян С. Кахнова М. Роль Євроомбудсмана в контролі за дотриманням прав і свобод громадян ЄС: аналітичний огляд. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 260-262. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.1.44>

15. Договір про функціонування Європейського Союзу (консолідований текст). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text