

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-526-6-106>

**A SYNERGISTIC APPROACH TO ORGANIZING
EXTRAJUDICIAL OVERSIGHT OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC
ADMINISTRATION ENTITIES IN THE FIELD OF BUSINESS**

**СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОРГАНІЗАЦІЇ
ПОЗАСУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Nadieiko M. M.

PhD in economics

Надєйко М. М.

кандидат економічних наук

Сучасний розвиток публічного адміністрування характеризується поступовим ускладненням механізмів взаємодії між державою, суспільством та суб'єктами господарювання. Традиційні підходи до контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування дедалі частіше демонструють обмежену ефективність в умовах стрімкої цифровізації суспільних відносин, зростання кількості адміністративних процедур та підвищення вимог до забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. За таких умов особливого значення набуває формування нових концептуальних підходів до організації позасудового контролю, одним із яких є синергетичний підхід, що дозволяє розглядати систему контролю не як сукупність ізольованих інституцій, а як цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів, здатних до самоорганізації, взаємного посилення та вироблення нових форм управлінського впливу.

Синергетика як міждисциплінарний науковий напрям досліджує закономірності функціонування складних відкритих систем, здатних до саморозвитку та самоорганізації.

Так, Ю. Орлов, О. Джуца та О. Орлова зазначають, що одним із прогресивних і продуктивних методів сучасної науки є синергетика. Термін «синергетика» (від грецького «synergetikos» – спільний; той, що діє узгоджено) було запропоновано німецьким ученим Германом Хакеном, який розумів під ним науковий метод, що дає змогу пояснити механізм «спонтанного» виникнення структур у складній системі внаслідок взаємодії між її елементами.

Синергетика вивчає зв'язки між елементами структури (підсистемами), утвореними у відкритих системах (фізико-хімічних, біологічних, соціальних, психологічних, технічних) завдяки інтенсивному (потоківому) обміну речовиною й енергією з навколишнім середовищем у нерівномірних умовах. У таких системах спостерігається узгоджена поведінка підсистем, у результаті чого зростає ступінь їх упорядкованості, тобто зменшується ентропія. Цей процес має природничо-наукову сутність і позначається терміном «самоорганізація». Істотна відмінність синергетики від інших традиційних методів наукового пізнання полягає в тому, що вона, вивчаючи складні системні утворення, досліджує не сутність складових частин (елементів) цих систем (що є змістом класичного наукового аналізу), а, насамперед, характер системних зв'язків між цими елементами. Такий підхід дає незвичайні результати, головним із яких є відкриття універсальних закономірностей, однаково властивих усім системним утворенням незалежно від рівня складності їх елементів: фізичних, хімічних, біологічних, екологічних, психологічних, соціальних, технічних. Така універсальність, ізоморфність законів синергетики поступово сприяє формуванню мови загальнонаукового, міждисциплінарного рівня, що дає змогу краще розуміти один одного представникам точних і гуманітарних наук: фізику й соціологу, техніку та юристу [1, с. 76].

Основним положенням синергетичного підходу є теза про те, що взаємодія окремих елементів системи породжує нову якість, яка не може бути пояснена виключно властивостями кожного елемента окремо. Перенесення зазначених положень у сферу адміністративного права дозволяє сформувати новий погляд на позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності.

Традиційно позасудовий контроль розглядається як сукупність правових механізмів, процедур та інституцій, що забезпечують перевірку законності, обґрунтованості та ефективності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування без звернення до суду. До таких механізмів належать адміністративне оскарження, звернення громадян та суб'єктів господарювання, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Ради бізнес-омбудсмена, спеціалізованих контрольних органів, громадських організацій, громадських рад, електронних петицій та інших інструментів громадського контролю. Водночас ефективність кожного

із зазначених механізмів значною мірою залежить від рівня його взаємодії з іншими елементами контрольної системи.

Синергетичний підхід виходить із того, що найбільший ефект досягається не внаслідок ізольованого функціонування окремих контрольних інститутів, а завдяки їх постійній взаємодії. Наприклад, скарга суб'єкта підприємницької діяльності може бути розглянута в порядку адміністративного оскарження відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX [2], після чого інформація про виявлені порушення може стати предметом реагування спеціалізованого контрольного органу, громадської організації або Ради бізнес-омбудсмена. У такому випадку результат досягається не діяльністю окремого суб'єкта контролю, а сукупною взаємодією декількох інституцій, які посилюють одна одну та формують єдиний механізм захисту прав підприємців.

Важливим елементом синергетичної моделі позасудового контролю виступає адміністративна процедура. Саме адміністративна процедура забезпечує прозорість діяльності суб'єктів публічного адміністрування, визначає права та обов'язки учасників адміністративного провадження, закріплює принципи належного адміністрування та створює правові передумови для подальшого здійснення контрольної діяльності. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало важливим кроком у напрямку формування сучасної моделі взаємодії держави та особи, оскільки вперше на законодавчому рівні було закріплено єдині правила прийняття адміністративних актів та їх перегляду в адміністративному порядку. У контексті синергетичного підходу адміністративна процедура виступає своєрідною комунікаційною платформою, яка об'єднує різних учасників контрольного процесу в єдину систему.

Особливе місце у структурі синергетичної моделі займають цифрові інструменти контролю. Розвиток електронного урядування, автоматизованих інформаційних систем та цифрових платформ суттєво змінює характер взаємодії між суб'єктами підприємницької діяльності та органами публічної влади. Цифрові технології забезпечують оперативний обмін інформацією між різними контрольними інституціями, дозволяють здійснювати моніторинг адміністративних процедур у режимі реального часу, підвищують рівень прозорості управлінських процесів та мінімізують корупційні ризики. З позицій синергетики цифровізація не лише підвищує ефективність окремих елементів системи, а й створює нові канали взаємодії між ними, формуючи додаткові можливості для самоорганізації всієї системи контролю.

Не менш важливу роль у забезпеченні синергетичного ефекту відіграють інститути громадянського суспільства. Громадські організації, професійні об'єднання підприємців, торгово-промислові палати, громадські ради та експертні спільноти здатні забезпечувати постійний моніторинг діяльності суб'єктів публічного адміністрування, виявляти системні проблеми та сприяти формуванню ефективних механізмів реагування. На відміну від державних органів, діяльність інститутів громадянського суспільства ґрунтується переважно на добровільній участі та суспільній довірі, що дозволяє їм оперативно реагувати на нові виклики та адаптуватися до змін зовнішнього середовища.

Синергетичний підхід також передбачає переосмислення ролі державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V закріплює правові та організаційні засади здійснення контрольних заходів щодо суб'єктів господарювання [3]. Водночас сучасні тенденції розвитку адміністративного права свідчать про поступовий перехід від каральної моделі контролю до превентивної. Основною метою контролю дедалі більше стає не виявлення та покарання за порушення, а їх попередження шляхом консультування, інформаційного супроводу та налагодження партнерської взаємодії між державою та бізнесом. Саме такий підхід найбільшою мірою відповідає синергетичній концепції, оскільки сприяє формуванню відносин співпраці замість конфронтації.

Важливою складовою синергетичної системи позасудового контролю є механізми зворотного зв'язку. Будь-яка складна система може ефективно функціонувати лише за умови постійного отримання інформації про результати власної діяльності. У сфері публічного адміністрування такими механізмами виступають звернення громадян, скарги суб'єктів господарювання, електронні петиції, громадські обговорення та інші форми участі громадськості у процесах прийняття управлінських рішень. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР створює необхідну правову основу для реалізації зазначених механізмів та забезпечує можливість постійного коригування діяльності суб'єктів публічного адміністрування відповідно до потреб суспільства та бізнесу [4].

З точки зору синергетичної теорії система позасудового контролю є відкритою динамічною системою, яка перебуває у стані постійного розвитку. Зміни законодавства, впровадження нових цифрових технологій, трансформація економічних відносин та розвиток громадянського суспільства безперервно впливають на її структуру та функціонування. Саме тому ефективність позасудового контролю

визначається не стільки кількістю контрольних органів або процедур, скільки здатністю всієї системи адаптуватися до нових викликів та забезпечувати узгоджену взаємодію між її складовими.

У контексті подальшого розвитку адміністративного права України синергетичний підхід відкриває широкі перспективи для вдосконалення механізмів позасудового контролю. Його практичне впровадження передбачає інтеграцію адміністративних, громадських, цифрових та омбудсменських форм контролю в єдину багаторівневу систему, здатну забезпечувати високий рівень законності, прозорості та ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Така система повинна функціонувати на засадах відкритості, партнерства, взаємодії та постійного обміну інформацією між усіма її учасниками.

Таким чином, синергетичний підхід до організації позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності дозволяє сформувати нову теоретичну модель контрольної діяльності, відповідно до якої ефективність контролю досягається не шляхом концентрації контрольних повноважень в одному органі, а завдяки комплексній взаємодії численних інституцій, процедур та механізмів. Саме така модель найбільшою мірою відповідає сучасним тенденціям розвитку адміністративного права, принципам належного врядування та потребам демократичної правової держави.

Література:

1. Орлов Ю.Ю., Джужа О.М., Орлова О.Ю. Синергетика та пізнання правових явищ. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 75-90.

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX> (дата звернення: 20.05.2024).

3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 27.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 20.05.2024).

4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 20.05.2024).