

29.11.2019 р. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/02.12/nakaz_uvk.pdf

8. Про затвердження Порядку здійснення перевірок на доброчесність та моніторингу способу життя працівників Бюро економічної безпеки України: наказ БЕБ від 19.11.2021 р. Дата оновлення: 29.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0094-22#Text>

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-615-7-43>

**TRANSFORMATION OF THE MECHANISM OF EXTRAJUDICIAL
CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PUBLIC
ADMINISTRATION ENTITIES IN THE FIELD
OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN THE CONTEXT
OF THE TRANSITION TO A SERVICE MODEL
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ПОЗАСУДОВОГО
КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ПЕРЕХОДУ ДО СЕРВІСНОЇ
МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Nadieiko M. M.

PhD in economics

Надєйко М.М.

кандидат економічних наук

Трансформація сучасної системи публічного адміністрування в Україні обумовлена не лише необхідністю адаптації національного законодавства до європейських стандартів належного врядування, але й об'єктивною потребою переосмислення самої ролі держави у взаємодіях із суб'єктами підприємницької діяльності. Тривалий час діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування ґрунтувалася переважно на адміністративно-командній моделі управління, для якої були характерними домінування владно-розпорядчих повноважень, широке застосування контрольно-наглядових механізмів, жорстка регламентація господарської діяльності та пріоритет захисту публічних інтересів над приватними. У такій системі підприємець розглядався переважно як об'єкт державного впливу, а позасудовий контроль мав здебільшого реактивний характер,

спрямований на усунення вже допущених порушень законності. Проте сучасний розвиток адміністративного права демонструє поступову відмову від подібної концепції на користь людиноцентричної сервісної моделі публічного адміністрування, відповідно до якої головним призначенням діяльності суб'єктів публічного адміністрування стає забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а контрольні механізми дедалі більше орієнтуються не на застосування примусових заходів, а на своєчасне попередження можливих порушень, підвищення якості адміністративної діяльності та формування партнерських взаємовідносин між державою і бізнесом, що відповідає букві та духу Конституції України [1].

У цьому контексті особливого значення набуває переосмислення правової природи позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності. Якщо традиційно його основною функцією вважалося виправлення допущених органами влади порушень шляхом адміністративного оскарження, відомчого контролю або прокурорського реагування, то сучасні тенденції розвитку адміністративного права свідчать про істотне розширення його функціонального призначення. Позасудовий контроль дедалі більше перетворюється на комплексний механізм забезпечення належного врядування, що охоплює превентивні, консультативні, інформаційні, аналітичні, моніторингові та координаційні елементи. Його ефективність визначається вже не кількістю скасованих адміністративних актів або застосованих заходів відповідальності, а здатністю запобігати виникненню конфліктів між державою та суб'єктами господарювання, забезпечувати відкритість адміністративної діяльності, сприяти добровільному виконанню вимог законодавства та формувати довіру підприємців до інститутів публічної влади. Саме тому сучасний позасудовий контроль дедалі більше набуває ознак управлінського інструменту забезпечення якості публічного адміністрування, а не лише способу перевірки законності прийнятих адміністративних рішень.

Перехід до сервісної моделі публічного адміністрування суттєво змінює зміст взаємовідносин між державою та бізнесом. Якщо раніше орган публічної адміністрації переважно виконував функції контролюючого суб'єкта, який здійснював владний вплив на підприємця, то сучасне адміністративне законодавство дедалі більше орієнтується на принципи добросовісності, пропорційності, відкритості, юридичної визначеності, рівності учасників адміністративної процедури та ефективного захисту їхніх прав [2]. Така трансформація змінює і зміст самого контролю. Він перестає бути виключно засобом виявлення порушень та застосування адміністративного примусу, натомість стає

механізмом супроводу законної адміністративної діяльності, який дозволяє своєчасно виявляти потенційні ризики прийняття неправомірних адміністративних рішень, забезпечувати внутрішній перегляд адміністративних актів, проводити консультації із заінтересованими особами, здійснювати моніторинг якості адміністративних послуг та удосконалювати адміністративні процедури. Внаслідок цього відбувається поступова інтеграція контрольної та сервісної функцій публічного адміністрування, коли контроль спрямовується не лише на забезпечення законності, а й на підвищення ефективності діяльності органів влади.

Суттєвою ознакою сучасної трансформації механізму позасудового контролю є зміщення акценту з каральної функції на превентивну. Традиційна модель державного контролю була орієнтована переважно на фіксацію вже допущених порушень та застосування відповідних заходів реагування. Натомість сучасна концепція передбачає запобігання виникненню таких порушень шляхом удосконалення адміністративних процедур, підвищення прозорості діяльності суб'єктів публічного адміністрування, забезпечення відкритості інформації, проведення попередніх консультацій із суб'єктами господарювання, використання ризик-орієнтованих моделей контролю та цифрових технологій аналізу адміністративної діяльності. Саме тому важливого значення набуває Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який встановлює принципи прозорості, відкритості, недискримінаційності, ризик-орієнтованого підходу та пріоритетності запобігання порушенням під час здійснення контрольної діяльності [3]. У поєднанні із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» це формує нову адміністративно-правову парадигму, відповідно до якої контроль повинен забезпечувати не лише додержання законності, а й належну якість управлінських рішень, їх обґрунтованість, передбачуваність та відповідність принципу справедливості.

Подальший розвиток сервісної моделі публічного адміністрування обумовлює необхідність трансформації не лише організаційної структури органів публічної влади, а й самого змісту механізму позасудового контролю. У сучасних умовах він уже не може розглядатися виключно як сукупність адміністративно-правових процедур перевірки законності діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Значно ширшого значення набуває його функціональне призначення, яке полягає у забезпеченні належної якості адміністративної діяльності, підтриманні стабільності правового становища суб'єктів підприємництва, формуванні передбачуваності адміністративної практики та мінімізації ризиків прийняття неправомірних управлінських рішень. Саме тому

сучасний механізм позасудового контролю дедалі більше інтегрується із загальною системою забезпечення належного врядування, у межах якої контроль перестає бути самодостатньою функцією державного управління і трансформується у невід’ємний елемент процесу надання якісних адміністративних послуг та реалізації публічно-сервісної діяльності. Такий підхід повністю відповідає сучасним принципам адміністративної процедури, відповідно до яких діяльність суб’єктів публічного адміністрування повинна бути спрямована на справедливий, своєчасний, неупереджений та ефективний розгляд кожної адміністративної справи із забезпеченням реальної можливості особи впливати на процес прийняття адміністративного акта [2].

Особливістю сучасної трансформації позасудового контролю є поступове розширення кола критеріїв, за якими оцінюється діяльність суб’єктів публічного адміністрування. Якщо класична модель адміністративного контролю обмежувалася перевіркою відповідності прийнятого рішення вимогам законодавства, то сучасне адміністративне право дедалі більше орієнтується на комплексне оцінювання адміністративної діяльності. Предметом позасудового контролю стають не лише законність адміністративного акта, а й його обґрунтованість, пропорційність, доцільність у межах наданої дискреції, своєчасність прийняття, якість мотивування, дотримання принципу рівності учасників адміністративної процедури, забезпечення права особи бути вислуханою, врахування законних очікувань суб’єкта підприємницької діяльності та відповідність рішення принципу належного врядування. Фактично відбувається поступовий перехід від формального контролю за законністю до комплексного оцінювання якості адміністративного управління, що повністю відповідає сучасним європейським тенденціям розвитку адміністративного права та створює додаткові гарантії захисту прав суб’єктів господарювання.

Одночасно змінюється і сама організаційна модель здійснення позасудового контролю. Традиційно вона ґрунтувалася переважно на діяльності окремих державних органів, які здійснювали контрольні повноваження незалежно один від одного. Проте сучасна практика дедалі більше свідчить про необхідність формування багаторівневої системи взаємодії різних суб’єктів контролю, до якої поряд із органами виконавчої влади залучаються інститути парламентського контролю, адміністративного оскарження, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, громадські організації, бізнес-об’єднання, консультативно-дорадчі органи, електронні платформи взаємодії держави та бізнесу, а також цифрові інформаційні системи моніторингу адміністративної діяльності [4; 5]. Саме така багаторівнева взаємодія забезпечує синергетичний ефект функціонування всієї системи

позасудового контролю, коли ефективність її діяльності визначається не результатами роботи окремого органу, а узгодженістю функціонування всіх елементів контрольного механізму. У цьому проявляється принципово нова якість сучасного публічного адміністрування, що базується на партнерстві, взаємній відповідальності та відкритості.

Окремої уваги заслуговує вплив цифрової трансформації державного управління на розвиток механізму позасудового контролю. Активне впровадження електронного урядування, цифрових адміністративних послуг, автоматизованих інформаційних систем та електронного документообігу створює принципово нові можливості для здійснення постійного моніторингу адміністративної діяльності без необхідності застосування традиційних контрольних процедур. Використання сучасних інформаційних технологій дозволяє своєчасно виявляти потенційні порушення адміністративного законодавства, аналізувати типові помилки під час прийняття адміністративних рішень, оцінювати ефективність діяльності органів публічної адміністрації, прогнозувати виникнення конфліктних ситуацій та оперативно вживати заходів щодо їх попередження. У перспективі стрімкий розвиток технологій штучного інтелекту може забезпечити автоматизований аналіз адміністративних процедур, виявлення ризиків порушення прав суб'єктів підприємницької діяльності, формування рекомендацій щодо усунення недоліків адміністративної практики та здійснення постійного аудиту відповідності діяльності органів влади вимогам законодавства. За таких умов головною метою позасудового контролю стане не реагування на вже вчинене порушення, а його своєчасне попередження.

Таким чином, трансформація механізму позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності є закономірним наслідком становлення в Україні сервісної моделі публічного адміністрування. Відбувається поступовий перехід від контрольно-наглядової парадигми, що ґрунтувалася переважно на застосуванні владних повноважень та адміністративного примусу, до сучасної моделі партнерської взаємодії держави й бізнесу, в основі якої лежать принципи законності, добросовісності, пропорційності, відкритості, передбачуваності, цифрової доступності та належного врядування. За таких умов позасудовий контроль перестає бути виключно механізмом перевірки діяльності суб'єктів публічного адміністрування і набуває ознак універсального інструменту забезпечення якості адміністративного управління. Його ефективність у майбутньому визначатиметься вже не кількістю скасованих адміністративних актів або застосованих заходів реагування, а кількістю адміністративних помилок, яких вдалося уникнути завдяки превентивним, консультативним, цифровим та інформаційно-

аналітичним механізмам взаємодії між публічною адміністрацією і суб'єктами підприємницької діяльності. Саме такий підхід найбільш повно відповідає сучасній філософії адміністративного права та визначає перспективний напрям подальшого розвитку інституту поза-судового контролю в Україні.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 21.06.2024).
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-ІХ> (дата звернення: 21.06.2024).
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: 21.06.2024).
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 21.06.2024).
5. 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: 21.06.2024).