

УДК 342.951:346.2](477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.4.54>

ДЕМ'ЯНЧУК В. А.

ПОЗАСУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА

EXTRAJUDICIAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN THE FIELD OF ENTREPRENEURSHIP

У статті здійснено теоретико-правовий аналіз позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва як відносно самостійного комплексу адміністративно-правових засобів забезпечення законності у взаємовідносинах держави та бізнесу. Обґрунтовано необхідність розмежування двох різних за своєю природою явищ: державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю суб'єктів підприємництва та контролю за законністю, обґрунтованістю, пропорційністю і доброчесністю рішень, дій чи бездіяльності самих суб'єктів публічного адміністрування, які реалізують владні повноваження щодо бізнесу. Другий із зазначених напрямів запропоновано розглядати як своєрідний зворотний контрольний зв'язок у системі відносин «публічна адміністрація – підприємництво».

Сформульовано авторське визначення позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва як заснованої на нормах адміністративного права діяльності уповноважених державних, квазіпублічних і громадських інституцій, що здійснюється поза межами судового провадження та спрямована на перевірку і коригування владної діяльності адміністрації у відносинах із суб'єктами підприємництва. Виокремлено його основні ознаки, серед яких позасудовий характер, специфічний об'єкт контрольного впливу, особливий суб'єктний склад, ініціативність значної частини процедур, різна юридична природа актів реагування, оперативність і менша формалізованість порівняно із судовим захистом. Охарактеризовано превентивну, правовідновлювальну, коригувальну, координаційну, комунікативну та антикорупційну функції такого контролю.

Досліджено інституційну систему позасудового контролю, до якої віднесено механізми адміністративного оскарження, Державну регуляторну службу України, Експертно-апеляційну раду з питань ліцензування, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду бізнес-омбудсмена та інституції громадського контролю. Визначено принципи законності, обґрунтованості, пропорційності, доброчесності, неупередженості, інституційної автономії, оперативності та доступності. Встановлено основні проблеми чинної моделі: нерівномірність нормативного регулювання, недостатню координацію між суб'єктами контролю, неоднакову юридичну силу актів реагування та нечіткість статусу окремих спеціалізованих інституцій. Обґрунтовано доцільність подальшого узгодження загальних і спеціальних процедур позасудового контролю, розвитку цифрових і превентивних механізмів та посилення інституційної взаємодії у сфері захисту прав і законних інтересів бізнесу.

Ключові слова: позасудовий контроль; публічне адміністрування; підприємництво; адміністративне оскарження; Державна регуляторна служба України; Рада бізнес-омбудсмена; громадський контроль; належне адміністрування.

The article provides a theoretical and legal analysis of extrajudicial control over the activities of public administration entities in the field of entrepreneurship as an autonomous area of administrative-law mechanisms for ensuring legality in relations between the state and business. The necessity of distinguishing between two phenomena that differ in their legal nature is substantiated: state supervision (control) over the economic activities of business entities, on the one hand, and control over the legality, justification, proportionality and integrity of decisions, actions or omissions of public administration entities exercising public authority in relation to business, on the other. The latter is proposed to be viewed as a specific feedback control mechanism within the system of relations between public administration and entrepreneurship.

The author formulates a definition of extrajudicial control over the activities of public administration entities in the field of entrepreneurship as an activity grounded in administrative-law norms and carried out by authorised state, quasi-public and civil society institutions outside judicial proceedings, aimed at reviewing and correcting the exercise of public authority by administrative bodies in their relations with business entities. Its principal features are identified, including its extrajudicial nature, a specific object of control, a particular composition of controlling entities, the complaint-driven character of a significant proportion of procedures, the differing legal nature of response measures, promptness and a lower degree of formalisation compared with judicial protection. The preventive, restorative, corrective, coordinating, communicative and anti-corruption functions of such control are characterised.

The institutional system of extrajudicial control is examined, encompassing mechanisms of administrative appeal, the State Regulatory Service of Ukraine, the Expert Appeals Council on Licensing, the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the Business Ombudsman Council, and institutions of public control. The principles of legality, justification, proportionality, integrity, impartiality, institutional autonomy, promptness and accessibility are identified. The principal shortcomings of the current model are established, including unevenness of legal regulation, insufficient coordination among controlling entities, differences in the legal force of response measures, and the lack of clarity regarding the status of certain specialised institutions. The expediency of further harmonising general and special procedures of extrajudicial control, developing digital and preventive mechanisms, and strengthening institutional interaction in the protection of the rights and legitimate interests of business is substantiated.

Key words: *extrajudicial control; public administration; entrepreneurship; administrative appeal; State Regulatory Service of Ukraine; Business Ombudsman Council; public control; good administration.*

Актуальність проблеми. Сучасний розвиток підприємницької діяльності в Україні нерозривно пов'язаний із трансформацією механізмів публічного адміністрування, розширенням адміністративних процедур, цифровізацією управлінських процесів та необхідністю зменшення надмірного регуляторного навантаження на бізнес. За таких умов особливого значення набуває не лише державний контроль за додержанням суб'єктами господарювання встановлених вимог, а й ефективний контроль за самою діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, які реалізують владні повноваження у сфері підприємництва. Неправомірні, необгрунтовані або непропорційні адміністративні рішення здатні істотно ускладнювати здійснення господарської діяльності, створювати додаткові витрати, обмежувати доступ до ринку та знижувати рівень довіри бізнесу до державних інституцій.

Особливої актуальності ця проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли потреба у швидкому та гнучкому публічному адмініструванні поєднується з необхідністю забезпечення належних гарантій захисту прав і законних інтересів підприємців. Водночас наявна система позасудового контролю залишається інституційно неоднорідною та нормативно фрагментарною, а механізми адміністративного оскарження, діяльність спеціалізованих органів, омбудсменських і громадських інституцій недостатньо узгоджені між собою, що зумовлює необхідність комплексного адміністративно-правового осмислення сутності, ознак, принципів та інституційної структури позасудового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері підприємництва.

Мета статті полягає у теоретико-правовому обґрунтуванні сутності позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва, визначенні його ознак, функцій, принципів та інституційної системи, а також окресленні основних проблем і напрямів удосконалення відповідних адміністративно-правових механізмів.

Викладення результатів дослідження. Аналіз чинного законодавства та наукової літератури засвідчує, що поняття «контроль у сфері підприємництва» вживається щонайменше у двох принципово відмінних значеннях, які нерідко змішуються навіть у дослідженнях. У першому, найбільш поширеному значенні, йдеться про діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на перевірку додержання суб'єктами господарювання вимог законодавства. Нормативну основу такого контролю становить Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1]. До кола його суб'єктів О. Є. Бавико відносить органи, що реалізують державну політику у сфері контролю господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи, галузеві міністерства, органи доходів і зборів, Антимонопольний комітет України, а також органи місцевого самоврядування [2]. У такій моделі об'єктом контрольного впливу виступає бізнес, тоді як суб'єктом, наділеним контрольними повноваженнями, є публічна адміністрація.

Інше значення поняття «контроль у сфері підприємництва», яке й становить предмет цього дослідження, пов'язане з перевіркою законності, обґрунтованості, пропорційності та доброчесності діяльності самих суб'єктів публічного адміністрування під час реалізації ними владних повноважень щодо суб'єктів підприємництва. У цьому випадку спрямованість контрольного впливу змінюється: контрольованою стороною є публічна адміністрація, тоді як ініціатором або суб'єктом відповідного контрольного механізму може виступати суб'єкт підприємницької діяльності чи спеціально уповноважена інституція, покликана забезпечувати захист його прав та законних інтересів. Показово, що елементи такого зворотного контролю закладені навіть у нормативному регулюванні державного нагляду за бізнесом. Так, стаття 21 Закону [1] передбачає право суб'єкта господарювання оскаржити рішення органу державного нагляду (контролю) до органу вищого рівня або до суду. Це демонструє функціональний взаємозв'язок обох різновидів контролю, однак не усуває необхідності їх концептуального розмежування, оскільки вони відрізняються за об'єктом, метою, спрямованістю контрольного впливу та правовим інструментарієм.

У категоріях теорії управління другий із зазначених різновидів контролю може бути охарактеризований як своєрідний зворотний зв'язок у системі відносин «публічна адміністрація – підприємництво». Якщо первинний владно-управлінський вплив спрямовується від адміністрації до суб'єкта підприємницької діяльності, то зворотний контрольний механізм має протилежний вектор – від бізнесу або інституцій, уповноважених на захист його прав, до суб'єкта публічного адміністрування. Саме такий зв'язок дає змогу перевіряти та, за необхідності, коригувати владну діяльність відповідно до вимог законності, обґрунтованості й належного адміністрування.

Услід за В. Б. Авер'яновим, позицію якого наводить Ю. З. Біла-Тюріна, зміст контролю доцільно розглядати як діяльність, спрямовану на спостереження за управлінськими процесами, одержання й аналіз інформації про їх перебіг, виявлення відхилень від установлених правових вимог, а також формування пропозицій щодо усунення виявлених недоліків [3, с. 23]. Екстраполяція такого підходу на сферу публічного адміністрування підприємницької діяльності дає підстави визначити позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва як засновану на нормах адміністративного права діяльність уповноважених державних, квазіпублічних і громадських інституцій, що здійснюється поза межами судового провадження та спрямована на перевірку законності, обґрунтованості, пропорційності й доброчесності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування під час реалізації ними реєстраційних, дозвільних, ліцензійних, наглядових, регуляторних та інших владних повноважень щодо суб'єктів підприємництва, а також на попередження, припинення чи усунення виявлених порушень та їх негативних наслідків.

Зміст наведеного поняття розкривається через сукупність взаємопов'язаних ознак такого контролю. Насамперед йому притаманний позасудовий характер, що означає здійснення контрольної діяльності поза межами адміністративного судочинства та без звернення до суду як необхідної передумови приведення відповідного механізму в дію. Другою визначальною ознакою є специфічний об'єкт контролю – владна діяльність суб'єктів публічного адміністрування у відносинах із бізнесом, а не господарська діяльність самого суб'єкта підприємництва. По-третє, такий контроль характеризується особливим суб'єктним складом, до якого залежно від конкретного

механізму можуть належати адміністративні органи вищого рівня, Державна регуляторна служба України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада бізнес-омбудсмена, а також інститути громадянського суспільства та об'єднання підприємців. По-четверте, значна частина відповідних контрольних механізмів має ініціативний характер, оскільки приводиться в дію зверненням або скаргою суб'єкта підприємництва, права чи законні інтереси якого зачіпаються владним рішенням, дією або бездіяльністю. По-п'яте, результати такого контролю можуть мати різну юридичну природу – від обов'язкових організаційно-розпорядчих рішень до рекомендацій, висновків та інших актів реагування, що відрізняє позасудовий контроль від єдиного за характером механізму примусового виконання судових рішень. Нарешті, порівняно із судовим захистом його потенційними перевагами є оперативність, менший ступінь процедурної формалізації та, як правило, нижчі часові й матеріальні витрати для суб'єкта підприємництва.

Функціональне призначення позасудового контролю не вичерпується встановленням факту порушення. До його основних функцій доцільно віднести превентивну, правовідновлювальну, коригувальну, координаційну, комунікативну та антикорупційну. Превентивна функція полягає у запобіганні неправомірним чи необґрунтованим проявам владного втручання у підприємницьку діяльність; правовідновлювальна – у створенні механізмів для усунення наслідків уже допущених порушень; коригувальна – у приведенні діяльності адміністрації у відповідність до вимог закону та належного адміністрування; координаційна – у забезпеченні узгодженості діяльності різних суб'єктів публічного адміністрування; комунікативна – у підтриманні інституціоналізованого діалогу між владою та бізнесом; антикорупційна – у виявленні та мінімізації ризиків використання владних повноважень у супереч публічному інтересу. При цьому саме у сфері підприємництва особливого значення набувають превентивна, коригувальна та комунікативна функції, оскільки для суб'єкта господарювання нерідко принциповим є не стільки подальше відновлення вже порушеного права, скільки своєчасне усунення адміністративної перешкоди, здатної ускладнити або фактично заблокувати здійснення господарської діяльності.

Реальне здійснення зазначених функцій залежить не лише від нормативного закріплення права на позасудовий захист, а й від наявності системи інституцій та процедур, спроможних перевіряти діяльність публічної адміністрації і реагувати на встановлені порушення. Така система не є однорідною: вона охоплює як внутрішньоадміністративні механізми перегляду владних рішень, так і діяльність спеціалізованих державних, парламентських, консультативно-дорадчих та громадських інституцій. Серед них особливе місце посідає адміністративне оскарження, оскільки саме воно становить найбільш безпосередню форму перевірки рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу поза межами судового провадження.

Одним із базових механізмів позасудового контролю є адміністративне оскарження, процедура якого на загальному рівні була уніфікована Розділом VI Закону України «Про адміністративну процедуру» [4]. Закон закріпив право особи оскаржувати адміністративний акт, його виконання, а також процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу, якщо вони порушують або можуть порушити її права, свободи чи законні інтереси. Водночас нормативно визначено суб'єкта розгляду скарги, вимоги до її форми та змісту, порядок подання і розгляду, а також можливі способи реагування на встановлене порушення. Важливе значення мають і загальні процедурні гарантії, закріплені Законом, зокрема обов'язок адміністративного органу мотивувати прийняте рішення та роз'яснювати порядок його оскарження, право особи бути вислуханою, а також вимога зазначати в адміністративному акті строки й порядок його оскарження.

Для суб'єктів підприємництва запровадження єдиних засад адміністративного оскарження має особливе значення, оскільки створює нормативно визначений механізм оперативного позасудового перегляду владних рішень, пов'язаних, зокрема, з реєстраційними, дозвільними, ліцензійними та іншими адміністративними процедурами. Його перевагою є можливість поставити питання про правомірність адміністративного акта, дії чи бездіяльності без негайного звернення до суду та, за наявності підстав, домогтися припинення неправомірної дії, скасування адміністративного акта, усунення наслідків порушення або зобов'язання адміністративного органу вчинити необхідні дії. Водночас адміністративне оскарження не вичерпує системи позасудового контролю у сфері підприємництва, оскільки поряд із внутрішньоадміністративним переглядом законодавством передбачено діяльність спеціалізованих інституцій, функціональне призначення яких безпосередньо пов'язане з обмеженням неправомірного чи надмірного адміністративного впливу на бізнес.

Особливе місце серед таких інституцій посідає Державна регуляторна служба України (ДРС), діяльність якої спрямована на реалізацію державної регуляторної політики, політики

у сфері державного нагляду (контролю), ліцензування та дозвільної системи [5]. На відміну від органів, які безпосередньо здійснюють контрольні або дозвільні повноваження щодо суб'єктів господарювання, ДРС виконує стосовно них координаційну та контрольну функції, що надає їй особливого місця в системі позасудового захисту підприємництва. Зокрема, Служба вживає заходів щодо захисту прав суб'єктів господарювання, порушених унаслідок дії регуляторних актів, звертається до регуляторних органів із пропозиціями щодо внесення змін до актів, які не відповідають принципам державної регуляторної політики, а у визначених законодавством випадках – до органів, уповноважених на їх скасування [5]. У ширшому функціональному вимірі діяльність ДРС спрямована на запобігання необґрунтованому адміністративному втручанню у господарську діяльність та зменшення надмірного регуляторного навантаження на бізнес [6].

Спеціалізованим елементом цього механізму у сфері ліцензування є Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування, яка функціонує при ДРС та бере участь у розгляді скарг суб'єктів господарювання у відносинах з органами ліцензування. Її діяльність наочно демонструє поєднання адміністративного оскарження зі спеціалізованим інституційним контролем: спірне рішення органу публічної адміністрації оцінюється не лише у межах вертикалі відповідного органу, а із залученням спеціально створеного механізму, орієнтованого на забезпечення законності у сфері ліцензування.

Поряд зі спеціалізованими адміністративними механізмами певне значення для контролю за діяльністю публічної адміністрації має парламентський контроль, одним із інституційних проявів якого є діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7] його призначення полягає у здійсненні парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. У сфері підприємництва можливості цього механізму виявляються насамперед тоді, коли владні рішення чи дії щодо здійснення господарської діяльності одночасно зачіпають гарантовані Конституцією права фізичної особи – підприємця або інших осіб, пов'язаних із відповідною діяльністю.

Водночас функціональні можливості Уповноваженого у цій сфері мають об'єктивні межі. Як слушно зазначає В. А. Бондаренко, Уповноважений не наділений повноваженнями ухвалювати обов'язкове рішення по суті адміністративного спору, аналогічне рішення адміністративного органу за результатами розгляду скарги чи судовому рішення; його діяльність спрямована передусім на виявлення порушення, ініціювання його усунення, внесення відповідних актів реагування та контроль за їх виконанням [8, с. 106]. Саме тому у підприємницьких відносинах, де оперативність вирішення питання та безпосередні майнові наслідки владного рішення нерідко мають визначальне значення, цей інститут виконує радше додаткову гарантійну функцію, доповнюючи, але не замінюючи спеціалізовані механізми адміністративного оскарження та контролю.

Особливе місце у системі позасудового контролю у сфері підприємництва посідає Рада бізнес-омбудсмена – спеціалізований інститут, орієнтований саме на захист суб'єктів господарювання у їхніх відносинах із публічною адміністрацією. Раду створено в Україні у 2014 році як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, який відповідно до засад своєї діяльності характеризується організаційною та функціональною автономією [9]. Її функціональне призначення полягає у сприянні захисту прав і законних інтересів бізнесу у відносинах із державою шляхом розгляду скарг підприємців на рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади, зокрема податкових, правоохоронних, ліцензійних, дозвільних та інших органів, взаємодія з якими безпосередньо впливає на здійснення господарської діяльності. У цьому механізмі бізнес-омбудсмен фактично виконує посередницьку та контрольну функції, сприяючи врегулюванню конфліктів між владою і бізнесом, підвищенню прозорості діяльності публічної адміністрації та запобіганню порушенням законних інтересів підприємців [9].

Практика діяльності Ради свідчить про значний потенціал цього механізму саме як оперативного способу позасудового реагування на порушення у відносинах бізнесу з органами влади. У певних категоріях справ звернення до Ради може забезпечувати швидше та менш формалізоване вирішення проблеми порівняно із судовим захистом, чому сприяють спеціалізація інституції, можливість безпосередньої комунікації з органами публічної адміністрації та її сформований інституційний авторитет [10, с. 190]. Водночас рекомендації Ради не мають юридично обов'язкового характеру, що зближує цей механізм із класичною моделлю омбудсменського контролю та водночас принципово відрізняє його від адміністративного оскарження, за результатами якого може бути прийнято владне рішення, обов'язкове для відповідного адміністративного органу.

Саме поєднання незалежності, спеціалізації та рекомендаційного характеру реагування визначає особливе місце Ради бізнес-омбудсмена у системі позасудового контролю. Її функціональна цінність полягає насамперед у тому, що вона доповнює загальні механізми захисту, зосереджуючись безпосередньо на проблемах взаємодії бізнесу з публічною адміністрацією та забезпечуючи оперативний, хоча й не завжди остаточний, спосіб реагування на порушення прав і законних інтересів суб'єктів підприємництва.

Поряд з інституційними формами контролю важливе значення має громадський контроль, який у сфері підприємництва найбільш виразно проявляється в процедурах формування та реалізації державної регуляторної політики. Його нормативними формами є, зокрема, оприлюднення проєктів регуляторних актів, їх громадське обговорення, можливість суб'єктів господарювання та їх об'єднань подавати зауваження і пропозиції, а також участь громадськості у діяльності консультативно-дорадчих органів при суб'єктах публічного адміністрування. На відміну від адміністративного оскарження, орієнтованого переважно на реагування щодо вже прийнятого рішення, громадський контроль у процедурах регуляторної політики значною мірою має превентивну спрямованість. Його завдання полягає у виявленні потенційно необґрунтованих чи непропорційних регуляторних обмежень ще на стадії підготовки відповідного акта та у забезпеченні врахування позиції підприємницького середовища до моменту остаточного формування владного рішення. У цьому аспекті громадський контроль функціонально доповнює діяльність ДРС, формуючи додатковий механізм стримування надмірного регуляторного навантаження на бізнес.

Таким чином, система суб'єктів позасудового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері підприємництва має комплексний та інституційно неоднорідний характер. За критерієм правової та інституційної природи до неї доцільно віднести: державні органи, що здійснюють перегляд адміністративних рішень у порядку адміністративного оскарження; спеціалізовані органи та утворення у сфері регуляторної, ліцензійної й дозвільної політики, зокрема ДРС та Експертно-апеляційну раду з питань ліцензування; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як суб'єкта парламентського контролю; Раду бізнес-омбудсмена як спеціалізований незалежний консультативно-дорадчий інститут; а також інститути громадянського суспільства, насамперед об'єднання підприємців і громадські консультативно-дорадчі органи. Кожен із зазначених суб'єктів має власний предмет компетенції, процедури діяльності та характер актів реагування, однак функціонально вони поєднані спільним призначенням – забезпеченням підконтрольності та відповідальності публічної адміністрації, своєчасним реагуванням на порушення прав і законних інтересів бізнесу та формуванням більш збалансованої моделі взаємодії держави і підприємництва.

Ефективність позасудового контролю визначається не лише наявністю відповідних інституцій і процедур, а й дотриманням системи принципів, які задають стандарти оцінювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Базовим серед них є принцип законності, відповідно до якого рішення, дії чи бездіяльність адміністрації мають відповідати як матеріальним нормам законодавства, так і встановленим процедурним вимогам, зокрема закріпленим Законом України «Про адміністративну процедуру» [4]. Із ним безпосередньо пов'язаний принцип обґрунтованості, який передбачає перевірку не лише формальної відповідності адміністративного рішення правовій нормі, а й достатності фактичних підстав для його прийняття, належності використаних доказів та логічного зв'язку між установленними обставинами і зробленим адміністративним органом висновком.

Особливого значення у сфері підприємництва набуває принцип пропорційності, оскільки значна частина дозвільних, ліцензійних, регуляторних і наглядових повноважень передбачає певний простір адміністративного розсуду. Його реалізація потребує співмірності застосованого владного заходу із законною метою, заради якої він запроваджується, та недопущення покладення на суб'єкта підприємництва надмірного індивідуального тягаря. Такий підхід узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини щодо захисту власності, відповідно до якої втручання держави має не лише ґрунтуватися на достатньо доступному, чіткому й передбачуваному законі, а й забезпечувати справедливий баланс між вимогами загального інтересу та захистом прав особи [11, с. 107]. У підприємницьких відносинах це означає необхідність оцінювати не лише правову допустимість втручання адміністрації, а й те, чи не перевищують обрані нею обмеження того рівня, який об'єктивно необхідний для досягнення відповідної публічної мети.

Важливими стандартами позасудового контролю є також доброчесність, неупередженість та належний ступінь інституційної автономії суб'єкта контролю. Доброчесність передбачає недопустимість використання владних повноважень у приватних інтересах, наявності корупційних

мотивів чи іншого неправомірного впливу на адміністративне рішення, що безпосередньо пов'язує контрольний механізм з його антикорупційною функцією. Неупередженість вимагає об'єктивної оцінки оскаржуваного рішення незалежно від відомчої заінтересованості чи позиції органу, який його прийняв. Водночас ступінь інституційної незалежності різних форм позасудового контролю об'єктивно неоднаковий: у межах адміністративного оскарження вона обмежується організаційною належністю суб'єкта перегляду до системи публічної адміністрації, тоді як Рада бізнес-омбудсмена та громадські інституції характеризуються значно вищим рівнем організаційної автономії.

Нарешті, специфічними для підприємницької сфери є принципи оперативності та доступності контролю. Їх значення обумовлене самою природою господарської діяльності, для якої тривале збереження неправомірного адміністративного обмеження може спричинити наслідки, що не завжди можуть бути повною мірою усунуті навіть у разі подальшого відновлення порушеного права. Затримка з видачею дозволу чи ліцензії, блокування адміністративної процедури або тривале збереження необґрунтованого обмеження здатні призвести до втрати контрактів, ринку, фінансування чи самої економічної доцільності відповідної діяльності. Тому оперативність позасудового реагування у цій сфері є не лише процедурною перевагою, а однією з передумов реальності та ефективності захисту.

Водночас нормативне закріплення зазначених принципів і наявність розгалуженої системи контрольних інституцій самі по собі ще не гарантують належної ефективності позасудового контролю. Практичне функціонування відповідних механізмів виявляє низку системних проблем, пов'язаних із фрагментарністю компетенції окремих суб'єктів, різною юридичною силою актів реагування, недостатньою інституційною автономією окремих форм контролю та співвідношенням оперативності позасудового захисту з гарантіями повноти й об'єктивності розгляду. Саме ці обставини визначають основні проблеми та тенденції подальшого розвитку позасудового контролю у сфері підприємництва.

Попри поступове формування системи позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва, її сучасний стан характеризується низкою проблем і водночас виразних тенденцій подальшого розвитку. Насамперед зберігається фрагментарність правового регулювання: норми, що визначають порядок позасудового оскарження та інші форми контролю за рішеннями адміністрації щодо бізнесу, розпорошені між Законом України «Про адміністративну процедуру» [4], спеціальним законодавством у сфері державного нагляду (контролю) [1], а також підзаконними актами, що регламентують діяльність ДРС та пов'язаних із нею інституцій [5; 6]. Такий стан кореспондує з висновком А. О. Ярош та Т. О. Мачелік про відсутність в Україні цілісного системного регулювання позасудових форм вирішення публічно-правових спорів [12, с. 708] і свідчить про необхідність подальшого узгодження загальних адміністративно-процедурних та спеціальних галузевих механізмів.

Помітний вплив на функціонування системи позасудового контролю справили й воєнний стан. Умови воєнного стану та запроваджені в цей період особливості здійснення державного нагляду (контролю) істотно трансформували середовище взаємодії держави і бізнесу. Обмеження щодо проведення окремих видів контрольних заходів актуалізували значення превентивних, консультативних і позасудових механізмів врегулювання проблем у відносинах підприємців із публічною адміністрацією. Таким чином, у період дії особливого правового режиму акцент частково зміщується від подальшого оскарження вже застосованих контрольних заходів до попередження необґрунтованого адміністративного втручання та оперативного врегулювання проблем у взаємодії бізнесу з органами влади.

Окремою тенденцією є цифровізація позасудових контрольних і захисних механізмів. Розвиток електронних сервісів, дистанційних способів подання звернень і скарг, інформаційно-консультативних ресурсів для підприємців поступово знижує організаційні та інформаційні бар'єри доступу до відповідних процедур. Водночас цифровізація має супроводжуватися не лише переведенням традиційних процедур в електронну форму, а й забезпеченням їх прозорості, простежуваності та можливості оперативного отримання інформації про стан і результати розгляду звернення.

Поряд із цим недостатньо врегульованою залишається взаємодія між окремими суб'єктами позасудового контролю. Відсутність законодавчо визначених механізмів координації між ДРС, Радою бізнес-омбудсмена, органами адміністративного оскарження та іншими інституціями може спричинити паралельне використання підприємцями кількох каналів захисту щодо одного й того самого владного рішення або проблеми. Сам по собі плюралізм засобів захисту

є позитивним явищем, однак за відсутності належної координації він здатний породжувати дублювання процедур, неоднакові підходи до оцінки одних і тих самих обставин та додаткове адміністративне навантаження як на бізнес, так і на органи публічної влади.

У цьому контексті окремого значення набуває питання нормативного визначення статусу Ради бізнес-омбудсмена. Її практична результативність і сформований авторитет як спеціалізованого механізму захисту бізнесу контрастують із консультативно-дорадчою природою інституції та юридично необов'язковим характером її рекомендацій. Тому подальший розвиток системи позасудового контролю доцільно пов'язувати з більш чітким законодавчим визначенням місця Ради бізнес-омбудсмена, її повноважень, форм взаємодії з органами публічної адміністрації та правового значення актів реагування. Водночас таке нормативне посилення не повинно нівелювати ключову перевагу цього інституту – його організаційну автономію, гнучкість та здатність виступати незалежним посередником у відносинах між державою і підприємницьким середовищем.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави констатувати, що поняття контролю у сфері підприємництва охоплює два принципово відмінні за своєю спрямованістю правові явища: державний нагляд (контроль) за додержанням суб'єктами господарювання встановлених законом вимог та контроль за законністю, обґрунтованістю, пропорційністю і доброчесністю владної діяльності суб'єктів публічного адміністрування у їхніх відносинах із бізнесом. Якщо перший із зазначених напрямів достатньо повно представлений у законодавстві та адміністративно-правовій доктрині, то другий, який може бути охарактеризований як зворотний контрольний зв'язок у системі відносин «публічна адміністрація – підприємництво», потребує подальшого теоретичного осмислення та системного нормативного розвитку.

Позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва доцільно розглядати як відносно самостійний комплекс адміністративно-правових засобів, спрямований на перевірку та коригування владних рішень, дій і бездіяльності адміністрації поза межами судового провадження. Його специфіку визначають особливий об'єкт контрольного впливу – владна діяльність адміністрації щодо бізнесу, спеціальний суб'єктний склад, ініціативний характер значної частини контрольних процедур, різна юридична природа актів реагування, а також оперативність і менша формалізованість порівняно із судовим захистом. Інституційно ця система охоплює органи адміністративного оскарження, Державну регуляторну службу України та Експертно-апеляційну раду з питань ліцензування, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Раду бізнес-омбудсмена, а також громадські об'єднання підприємців і консультативно-дорадчі інституції громадського контролю.

Широкє розуміння позасудового контролю, запропоноване у цьому дослідженні, ґрунтується не на тотожності правової природи відповідних процедур, а на спільності їх функціональної спрямованості. Адміністративне оскарження, спеціалізований інституційний контроль, омбудсменські та громадські механізми відрізняються за суб'єктами, процедурою та юридичними наслідками, однак кожен із них забезпечує зовнішню або внутрішню перевірку, оцінювання чи коригування владної діяльності публічної адміністрації без звернення до суду.

Ефективність позасудового контролю залежить від дотримання принципів законності, обґрунтованості, пропорційності, доброчесності, неупередженості, належної інституційної автономії, оперативності та доступності для суб'єктів підприємництва. При цьому специфіка підприємницьких відносин зумовлює особливе значення саме оперативності й превентивності контролю, оскільки тривале збереження неправомірного адміністративного обмеження може спричинити для бізнесу наслідки, які не завжди підлягають повному відновленню шляхом подальшого судового захисту.

До основних проблем сучасного стану цієї системи належать фрагментарність нормативного регулювання, недостатня узгодженість компетенції окремих суб'єктів контролю, відсутність належних механізмів їх координації та нечіткість правового статусу окремих спеціалізованих інституцій, передусім Ради бізнес-омбудсмена. Подальший розвиток позасудового контролю доцільно пов'язувати не з механічним розширенням кількості контрольних органів, а з формуванням узгодженої системи адміністративно-правових процедур, заснованої на положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру», принципах належного адміністрування та європейських стандартах взаємодії публічної влади з бізнесом.

У цьому контексті перспективним напрямом удосконалення є нормативне узгодження загальних і спеціальних процедур адміністративного оскарження, посилення координації між ДРС, Радою бізнес-омбудсмена та іншими суб'єктами позасудового контролю, а також подальший розвиток цифрових і превентивних форм захисту підприємців від неправомірного адміністративного

втручання. Запропоноване розуміння позасудового контролю як самостійного елементу механізму забезпечення підконтрольності та відповідальності публічної адміністрації може бути використане у подальших адміністративно-правових дослідженнях і нормотворчій діяльності у сфері взаємодії держави та підприємництва.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
2. Бавико О. Є. Необхідність державного регулювання підприємництва та механізми його здійснення. Ефективна економіка. 2017. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5985>.
3. Біла-Тюріна Ю. 3. Поняття та види позасудового контролю за діяльністю публічної адміністрації у забезпеченні законності та захисту прав осіб. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 червня 2022 р.): у 2 т. / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. Т. 2. С. 22–25. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/bb27dade-2378-4cad-8b05-ed6ffebdc4e3/content>.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.
5. Деякі питання Державної регуляторної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>.
6. Стратегія діяльності Державної регуляторної служби України до 2025 року / Державна регуляторна служба України. URL: https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2024/05/STRATEGIYA-DRS-2023-2025_DODATOK-razom-zi-zminamy.pdf.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Бондаренко В. А. Поняття та види форм позасудового вирішення адміністративних спорів. Соціально-правові студії. 2019. Вип. 3 (5). С. 104–109. DOI: <https://doi.org/10.32518/2617-4162-2019-3-104-109>. URL: <https://sls-journal.com.ua/uk/journals/tom-2-3-2019/ponyattya-ta-vidi-form-pozasudovogo-virishennya-administrativnikh-sporiv>.
9. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>.
10. Шкурат М. Є., Мурашкіна Н. О. Аналіз ефективності діяльності Ради бізнес-омбудсмена в Україні як каталізатора ефективного діалогу українського підприємництва та державних структур. Економіка і організація управління. 2020. № 3(39). С. 180–191. DOI: <https://doi.org/10.31558/2307-2318.2020.3.16>.
11. Семерак О. С., Манзюк В. В., Заборовський В. В. Контроль за використанням власності в практиці ЄСПЛ. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 2. С. 104–109. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.17>. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/282125>.
12. Ярош А. О., Мацелик Т. О. Позасудові форми врегулювання публічно-правових спорів: правове регулювання та напрями удосконалення. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. № 6. С. 705–710. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.117>. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/317327>.