

**ПРОАКТИВНИЙ ПОЗАСУДОВИЙ КОНТРОЛЬ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА МОДЕЛЬ
ЦИФРОВОЇ ДЕРЖАВИ**

Надєйко М. М.

кандидат економічних наук

Розвиток сучасної правової держави характеризується поступовою трансформацією традиційної моделі державного управління, що історично ґрунтувалася на владно-розпорядчих механізмах впливу, у модель сервісної держави, основним призначенням якої є забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і суб'єктів господарювання. У сучасних умовах діяльність суб'єктів публічного адміністрування дедалі більше орієнтується не лише на здійснення контролю за дотриманням законодавства, а й на створення умов для добровільного виконання правових приписів, мінімізації адміністративних бар'єрів, запобігання виникненню правових конфліктів та формування партнерських відносин між державою і бізнесом. Така трансформація відповідає положенням Конституції України, відповідно до яких людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Особливого значення зазначені процеси набувають у сфері підприємницької діяльності, яка є основою економічного розвитку держави, формування конкурентного середовища, створення нових робочих місць та забезпечення фінансової стабільності суспільства. Надмірне адміністративне втручання, складність процедур взаємодії бізнесу з органами влади, значна кількість дозвільних процедур, контрольних заходів та адміністративних обмежень здатні негативно впливати на розвиток підприємництва, знижувати інвестиційну привабливість держави та створювати додаткові корупційні ризики. Саме тому одним із ключових напрямів реформування адміністративного законодавства України стало поступове переорієнтування державної політики із переважно карального контролю на механізми превенції, адміністративного супроводу та правової підтримки суб'єктів господарювання, що знайшло своє відображення у Законі України «Про адміністративну процедуру», який започаткував нову модель взаємодії органів влади з приватними особами [2].

Водночас цифровізація публічного адміністрування відкриває принципово нові можливості для переосмислення самої природи позасудового контролю. Якщо традиційний контроль був орієнтований переважно на фіксацію вже допущених порушень та застосування заходів адміністративного впливу, то сучасні цифрові технології дозволяють своєчасно виявляти потенційні ризики, прогнозувати можливі порушення, автоматично інформувати суб'єктів підприємництва про необхідність виконання певних юридичних обов'язків, здійснювати безперервний аналіз адміністративних процесів та забезпечувати оперативний зворотний зв'язок між державою і бізнесом. Саме тому одним із перспективних напрямів розвитку адміністративного права стає формування проактивної моделі позасудового контролю, основною метою якої є не покарання за вже вчинене порушення, а його своєчасне попередження.

Термін «проактивний» останніми роками дедалі активніше використовується у сфері цифрового врядування, однак в адміністративно-правовій доктрині України його зміст поки що не отримав належного теоретичного обґрунтування. На відміну від традиційного реактивного контролю, який починається після виникнення порушення або конфлікту, проактивний контроль передбачає здійснення комплексу організаційних, інформаційних, консультативних, аналітичних та цифрових заходів, спрямованих на недопущення виникнення порушень ще до моменту їх фактичного вчинення. Такий підхід дозволяє змінити саму філософію контрольної діяльності держави – від примусового реагування до партнерського супроводу суб'єктів підприємницької діяльності.

Проактивний позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності доцільно визначити як систему адміністративно-правових, організаційних, інформаційних та цифрових заходів, що здійснюються уповноваженими суб'єктами до виникнення правового конфлікту з метою своєчасного виявлення потенційних ризиків порушення законодавства, надання консультаційної підтримки, автоматизованого інформування, прогнозування можливих негативних наслідків та забезпечення добровільного дотримання вимог законодавства без необхідності застосування заходів державного примусу.

Запропоноване визначення дозволяє відмежувати проактивний позасудовий контроль від традиційних форм адміністративного контролю за кількома критеріями. По-перше, змінюється мета контрольної діяльності: якщо класичний контроль спрямований переважно на виявлення вже допущених порушень, то проактивний контроль орієнтований на їх недопущення. По-друге, змінюються

методи адміністративного впливу. Центральне місце займають інформаційне забезпечення, правове консультування, цифрові нагадування, автоматизований аналіз ризиків, електронні сервіси самооцінки та інші інструменти, що сприяють добровільному виконанню законодавчих вимог. По-третє, змінюється характер взаємовідносин між державою та підприємцем: замість моделі «контролер – порушник» формується модель «партнер – користувач адміністративних послуг», що значною мірою відповідає сучасній концепції людиноцентризму у публічному адмініструванні.

Нормативною основою для розвитку зазначеної концепції є насамперед Закон України «Про адміністративну процедуру», який закріплює принципи відкритості, пропорційності, добросовісності, офіційності, участі особи у процедурі прийняття адміністративного акта, права бути вислуханою та обов'язку адміністративного органу діяти в інтересах належного захисту прав приватних осіб [2]. Саме ці принципи створюють необхідне нормативне підґрунтя для переходу від репресивної моделі адміністративного контролю до сучасної превентивної моделі адміністративної взаємодії.

Не менш важливе значення має Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає принципи державного нагляду, ризик-орієнтований підхід до проведення контрольних заходів, пріоритет запобігання правопорушенням та необхідність мінімізації втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання [3]. Хоча зазначений Закон безпосередньо не використовує категорію «проактивного контролю», закладені в ньому принципи фактично формують правові передумови для розвитку саме такої моделі державного управління.

Суттєву роль у формуванні нової адміністративно-правової моделі відіграє також розвиток цифрової держави. Протягом останніх років Україна здійснила масштабну цифрову трансформацію адміністративних процедур, створивши електронні сервіси, цифрові реєстри, інформаційні системи міжвідомчої взаємодії та механізми електронної ідентифікації громадян і суб'єктів господарювання. Законодавче закріплення правового статусу електронних документів, електронних довірчих послуг, інформаційної взаємодії державних інформаційних ресурсів та цифрової ідентифікації фактично створило необхідну інфраструктуру для переходу до принципово нової моделі проактивного адміністрування, у якій більшість потенційних адміністративних порушень можуть бути попереджені ще до виникнення відповідних юридичних наслідків [4; 5].

Адміністративно-правова модель проактивного позасудового контролю повинна включати декілька взаємопов'язаних функціональних

елементів. Першим елементом має стати система постійного цифрового моніторингу адміністративних процесів. Йдеться не про тотальний контроль за діяльністю підприємців, а про автоматизований аналіз інформації, яка вже перебуває у розпорядженні державних органів, з метою своєчасного виявлення потенційних адміністративних ризиків. Такий моніторинг може охоплювати строки дії дозвільних документів, своєчасність подання звітності, зміни у правовому статусі суб'єктів господарювання, результати взаємодії з державними реєстрами та інші юридично значущі обставини.

Другим елементом запропонованої моделі повинна стати система автоматизованого інформування суб'єктів підприємницької діяльності. Сучасні цифрові платформи здатні не лише накопичувати інформацію, але й оперативно повідомляти користувачів про наближення строків виконання певних юридичних обов'язків, зміни законодавства, необхідність оновлення дозвільних документів чи можливі помилки під час заповнення електронних форм. У такому випадку адміністративний орган фактично допомагає підприємцю уникнути правопорушення ще до його виникнення. Подібний механізм значно ефективніший, ніж подальше застосування штрафних санкцій, оскільки забезпечує досягнення головної мети державного управління – добровільного дотримання законодавства.

Третім структурним елементом проактивного позасудового контролю має стати розвиток цифрового адміністративного консультування. На відміну від традиційних письмових консультацій, сучасні інформаційні технології дозволяють створити інтерактивні цифрові сервіси, які на основі чинного законодавства можуть у режимі реального часу надавати підприємцю роз'яснення щодо застосування адміністративних процедур, необхідності отримання дозвільних документів, порядку подання адміністративних заяв чи виконання інших юридичних обов'язків. Таким чином, контрольна функція держави органічно поєднується з її сервісною функцією, що повністю відповідає сучасній концепції належного врядування.

Четвертим елементом запропонованої адміністративно-правової моделі доцільно визначити систему електронного зворотного зв'язку між державою та бізнесом. Ефективність будь-якого механізму контролю значною мірою залежить від своєчасного отримання інформації про проблеми, які виникають у процесі застосування законодавства. Саме тому цифрові платформи повинні забезпечувати можливість оперативного повідомлення про адміністративні перешкоди, надмірні бюрократичні процедури, технічні помилки інформаційних систем або недоліки нормативного регулювання. Аналіз таких звернень дозволить органам публічного адміністрування

не лише оперативно реагувати на окремі проблемні ситуації, але й удосконалювати адміністративні процедури в цілому.

Цифрові інформаційні системи здатні автоматично аналізувати строки розгляду адміністративних справ, дотримання процедурних вимог, своєчасність прийняття адміністративних актів, повноту мотивування прийнятих рішень та інші показники якості адміністративної діяльності. Таким чином, проактивний контроль поступово перетворюється на універсальний механізм забезпечення законності, який однаковою мірою поширюється як на приватний сектор, так і на діяльність органів публічної влади. Саме такий підхід найбільш повно відповідає принципу верховенства права та сучасній концепції взаємної відповідальності держави і суспільства.

Одним із найбільш перспективних напрямів розвитку проактивного позасудового контролю є використання технологій штучного інтелекту, машинного навчання та прогнозової аналітики під час здійснення адміністративної діяльності. Стрімкий розвиток цифрових технологій поступово змінює характер взаємодії між державою та суб'єктами підприємницької діяльності. Якщо сьогодні інформаційні системи переважно виконують функції накопичення та обробки даних, то найближчим часом вони зможуть забезпечувати автоматизований аналіз адміністративних процедур, виявлення потенційних правових ризиків, формування рекомендацій щодо усунення можливих порушень та підтримку прийняття управлінських рішень. При цьому використання штучного інтелекту не повинно розглядатися як заміна посадової особи, а як сучасний інструмент підвищення ефективності адміністративної діяльності, що сприятиме своєчасному виявленню проблемних ситуацій та мінімізації людського фактора.

Перспективним напрямом розвитку цифрової держави є створення єдиної інтегрованої системи проактивного позасудового контролю, яка забезпечуватиме інформаційну взаємодію між державними реєстрами, інформаційними системами органів публічного адміністрування та електронними сервісами для суб'єктів підприємницької діяльності. Функціонування такої системи дозволить автоматично аналізувати юридично значущі події, своєчасно повідомляти підприємців про необхідність виконання визначених законодавством обов'язків, виявляти технічні або процедурні помилки ще до прийняття адміністративного акта та пропонувати можливі шляхи їх усунення. У результаті значна кількість адміністративних спорів може бути врегульована ще на стадії виникнення потенційного ризику без необхідності застосування процедур адміністративного або судового оскарження.

Разом із тим упровадження цифрових технологій у сферу позасудового контролю повинно здійснюватися виключно з дотриманням

принципу верховенства права, забезпеченням інформаційної безпеки, захисту персональних даних, прозорості алгоритмів прийняття рішень та недопущення дискримінаційного використання автоматизованих інформаційних систем. Автоматизовані алгоритми можуть здійснювати аналіз інформації, виявляти закономірності та формувати рекомендації, однак остаточне адміністративне рішення, яке впливає на права, свободи чи законні інтереси особи, повинно прийматися уповноваженою посадовою особою із дотриманням принципів законності, обґрунтованості, пропорційності та права особи бути вислуханою [1; 2].

Окремої уваги заслуговує питання законодавчого закріплення концепції проактивного позасудового контролю. Чинне законодавство України вже містить окремі елементи такої моделі, зокрема ризик-орієнтований підхід до здійснення державного нагляду (контролю), принципи адміністративної процедури, розвиток електронного урядування, цифрової ідентифікації та електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів. Водночас відсутність єдиного нормативного визначення проактивного позасудового контролю та єдиних принципів його здійснення не дозволяє повною мірою реалізувати потенціал сучасних цифрових технологій у сфері публічного адміністрування. Саме тому перспективним напрямом подальшого розвитку адміністративного законодавства України може стати нормативне закріплення принципу проактивності як одного з основоположних принципів діяльності суб'єктів публічного адміністрування під час взаємодії із суб'єктами підприємницької діяльності.

Враховуючи вищезазначене, слід відзначити, що адміністративно-правова модель цифрової держави поступово змінює саму філософію здійснення позасудового контролю. Якщо традиційна модель державного управління базувалася переважно на виявленні порушень та застосуванні адміністративного примусу, то сучасні цифрові технології створюють можливість переходу до моделі, в якій головною метою держави стає формування умов для добровільного та своєчасного виконання вимог законодавства. Ефективність діяльності суб'єктів публічного адміністрування у такому випадку визначатиметься не кількістю проведених перевірок чи накладених санкцій, а кількістю правопорушень, яких вдалося уникнути завдяки своєчасному інформуванню, адміністративному консультуванню, цифровому моніторингу та прогнозуванню потенційних ризиків.

На відміну від превентивного позасудового контролю, який спрямований на запобігання правопорушенням шляхом застосування консультативних, інформаційних та організаційних заходів, проактивний позасудовий контроль передбачає ініціативну діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо прогнозування потенційних

ризиків, автоматизованого виявлення можливих порушень та своєчасного інформування суб'єктів підприємницької діяльності ще до виникнення юридичного конфлікту. Таким чином, якщо превентивність характеризує основну мету контрольної діяльності – недопущення правопорушення, то проактивність визначає сучасний спосіб її реалізації, заснований на використанні цифрових технологій, аналітики даних та випереджальної взаємодії держави із суб'єктами господарювання.

Таким чином, проактивний позасудовий контроль доцільно розглядати як новий етап еволюції контрольної діяльності у сфері підприємницької діяльності, що поєднує принципи сервісної держави, належного врядування, адміністративної процедури та цифрової трансформації публічного адміністрування. Запропонована адміністративно-правова модель передбачає перехід від реактивного реагування на вже вчинені порушення до їх своєчасного прогнозування та попередження, що сприятиме підвищенню рівня правової визначеності, зміцненню партнерських відносин між державою і бізнесом, мінімізації адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання та підвищенню ефективності діяльності органів публічного адміністрування. Саме тому концепція проактивного позасудового контролю може стати одним із перспективних напрямів подальшого розвитку адміністративного права України в умовах становлення цифрової держави та інтеграції України до європейського правового простору.

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: 21.08.2024).

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: 21.08.2024).

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: 21.08.2024).

4. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-ІV. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 21.08.2024).

5. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19/ed20241218#Text> (дата звернення: 21.08.2024).