

4. Venice Commission. Rule of Law Checklist. CDL-AD(2016)007. Adopted at the 106th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2016). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).
5. Waldron J. The Rule of Law and the Importance of Procedure. *Nomos, Getting to the Rule of Law*. 2011. Vol. 50. P. 3–31.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.
8. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
9. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27 червня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 83.
10. Mashaw J. *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven: Yale University Press, 1983. 280 p.
11. Tamanaha B. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 180 p.
12. Hayek F. *The Road to Serfdom*. London: Routledge, 1944. Repub. 2001. 274 p.
13. Рішення Великої палати Верховного Суду України у справі № 800/186/17 від 11 вересня 2018 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі про доступ до суду № 3-рп/2003 від 25 березня 2003 р. URL: <https://ccu.gov.ua>.
15. Kingsbury B., Krisch N., Stewart R. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 2005. Vol. 68. Nos. 3/4. P. 15–61.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-78>

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА
ПОЗАСУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Надсйко Микола Миколайович
кандидат економічних наук

Розвиток сучасної моделі адміністративного права України характеризується поступовим переходом від традиційного розуміння державного управління як системи владно-розпорядчого впливу до

концепції публічного адміністрування, у центрі якої перебувають людина, її права, свободи та законні інтереси. У цих умовах суттєво змінюється і розуміння контрольної діяльності держави. Якщо раніше контроль здебільшого асоціювався із перевіркою, примусом та застосуванням адміністративних санкцій, то сучасне адміністративне право дедалі більше орієнтується на забезпечення законності шляхом створення ефективних механізмів захисту прав особи без необхідності звернення до суду. Особливого значення така тенденція набуває у сфері підприємницької діяльності, де швидкість прийняття управлінських рішень та оперативність їх перегляду нерідко визначають економічну стабільність суб'єкта господарювання, його конкурентоспроможність та можливість подальшого здійснення господарської діяльності.

Конституція України закріплює принцип верховенства права, визначає людину, її права і свободи найвищою соціальною цінністю та покладає на державу обов'язок забезпечувати їх утвердження і захист [1]. Реалізація зазначених конституційних положень неможлива виключно за допомогою судового контролю, оскільки судове провадження, незважаючи на його фундаментальне значення, потребує значних часових, організаційних та фінансових ресурсів. Саме тому сучасна правова держава зацікавлена у розвитку альтернативних механізмів відновлення порушених прав, які дозволяють усунути допущені органами публічної адміністрації порушення ще до моменту судового втручання. Одним із таких механізмів виступає позасудовий контроль, який поступово перетворюється на самостійний елемент системи гарантій законності у сфері публічного адміністрування.

Попри широке практичне застосування різноманітних форм адміністративного оскарження, парламентського контролю, діяльності омбудсменів, бізнес-омбудсменів, антимонопольних органів, громадського контролю та інших механізмів захисту прав підприємців, у вітчизняній адміністративно-правовій науці досі не сформовано єдиного підходу до розуміння правової природи позасудового контролю. Найчастіше окремі його прояви досліджуються ізольовано один від одного, як самостійні правові інститути, без визначення їх спільної правової основи. Унаслідок цього позасудовий контроль нерідко ототожнюється або з адміністративним оскарженням, або з державним контролем (наглядом), або із системою захисту прав людини загалом. Подібний підхід, хоча й пояснюється історичними особливостями розвитку адміністративного права, не дозволяє повною мірою визначити місце позасудового контролю в механізмі сучасного публічного адміністрування.

Теоретико-правова природа позасудового контролю значно ширша за окремі форми його практичної реалізації. Його не можна зводити

виключно до адміністративного оскарження чи перегляду індивідуального адміністративного акта. Позасудовий контроль являє собою комплексний адміністративно-правовий інститут, який об'єднує сукупність правових засобів, процедур та організаційних механізмів, спрямованих на перевірку законності, обґрунтованості, пропорційності та доцільності діяльності суб'єктів публічного адміністрування без здійснення судового розгляду. Його сутність полягає не лише у встановленні факту порушення законодавства, а насамперед у своєчасному відновленні порушеної рівноваги між публічними та приватними інтересами.

Саме категорія правової рівноваги найбільш повно характеризує зміст позасудового контролю. Будь-яке владне рішення, прийняте органом публічного адміністрування, впливає на сферу прав, свобод або законних інтересів суб'єкта підприємницької діяльності. Якщо таке рішення ухвалене з порушенням принципів законності, рівності, пропорційності чи добросовісності, виникає дисбаланс між публічною владою та приватною автономією особи. Завданням позасудового контролю є не покарання посадової особи як самоціль, а відновлення порушеної рівноваги шляхом оперативного перегляду адміністративного рішення, усунення допущених порушень або припинення неправомірних дій. Таким чином, у сучасному адміністративному праві контроль поступово набуває не карального, а відновлювального характеру.

Зазначений підхід дозволяє по-новому оцінити місце позасудового контролю в системі адміністративного права. Якщо державний контроль традиційно спрямований переважно на забезпечення виконання вимог законодавства шляхом перевірок, нагляду та застосування заходів державного примусу, то позасудовий контроль орієнтований передусім на забезпечення належного врядування, відновлення порушених прав та підвищення якості управлінських рішень. Його кінцевою метою є не констатація порушення, а усунення причин такого порушення, мінімізація негативних наслідків для суб'єкта підприємництва та попередження аналогічних помилок у майбутньому. Саме тому ефективність позасудового контролю визначається не кількістю скасованих адміністративних актів або застосованих дисциплінарних заходів, а здатністю забезпечити законність діяльності суб'єктів публічного адміністрування без необхідності судового втручання.

Виходячи із зазначеного, позасудовий контроль доцільно розглядати не як окремих спосіб захисту порушених прав і не як різновид державного контролю, а як самостійний адміністративно-правовий інститут, що забезпечує функціонування механізму

внутрішньої самооцінки та зовнішньої перевірки діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Його поява обумовлена еволюцією сучасної концепції держави, відповідно до якої органи публічної влади повинні не лише здійснювати владні повноваження, а й постійно перевіряти власні рішення на предмет їх відповідності принципам верховенства права, справедливості, пропорційності та належного врядування. Саме ця обставина визначає справжню теоретико-правову природу позасудового контролю та пояснює його поступове перетворення на один із ключових інститутів сучасного адміністративного права.

Також слід зазначити, що розуміння позасудового контролю як самостійного адміністративно-правового інституту дозволяє більш чітко визначити його функціональне призначення у механізмі публічного адміністрування. На відміну від класичних контрольних заходів, спрямованих переважно на виявлення та фіксацію порушень законодавства, позасудовий контроль має значно ширший зміст. Він забезпечує постійний зворотний зв'язок між суб'єктом владних повноважень та особою, на права чи законні інтереси якої впливають адміністративні рішення. Саме наявність такого зворотного зв'язку створює необхідні умови для самокорекції діяльності публічної адміністрації, своєчасного усунення допущених помилок та вдосконалення адміністративної практики без застосування судових процедур.

У зв'язку з цим основною функцією позасудового контролю доцільно вважати не контрольну у її класичному розумінні, а гарантійну. Його призначення полягає насамперед у забезпеченні реальності прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності у відносинах із публічною адміністрацією. Фактично позасудовий контроль виступає одним із правових інструментів реалізації принципу верховенства права, який вимагає не лише формального дотримання законодавства, але й забезпечення справедливості, правової визначеності, добросовісності та пропорційності під час прийняття адміністративних рішень [1]. Саме тому ефективність такого контролю повинна оцінюватися не кількістю проведених перевірок чи розглянутих звернень, а ступенем відновлення порушених прав, підвищенням довіри до діяльності органів публічної влади та зменшенням кількості судових спорів.

Водночас гарантійна функція не виключає існування інших взаємопов'язаних функцій позасудового контролю. До них належать превентивна, відновлювальна, інформаційна, комунікативна та правовиховна. Превентивний характер позасудового контролю проявляється у тому, що сама можливість перегляду адміністративних

рішень дисциплінує суб'єктів публічного адміністрування та спонукає їх до більш відповідального здійснення владних повноважень. Відновлювальна функція полягає у своєчасному усуненні допущених порушень без необхідності тривалого судового процесу. Інформаційна функція забезпечує накопичення відомостей про типові помилки у діяльності органів публічного адміністрування, що створює передумови для вдосконалення законодавства та адміністративної практики. Комунікативна функція сприяє розвитку партнерських відносин між державою та бізнесом, тоді як правовиховна функція формує культуру добровільного дотримання вимог законодавства як посадовими особами, так і суб'єктами господарювання.

Особливе значення для визначення теоретико-правової природи позасудового контролю має його співвідношення з адміністративною процедурою. Незважаючи на тісний взаємозв'язок цих правових категорій, вони не є тотожними. Адміністративна процедура встановлює порядок прийняття, виконання, зміни та припинення адміністративних актів, визначаючи правила взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування та приватними особами [2]. Позасудовий контроль, своєю чергою, забезпечує перевірку дотримання цих процедурних вимог, а також оцінку законності та обґрунтованості вже прийнятих адміністративних рішень. Іншими словами, адміністративна процедура визначає правила здійснення публічного адміністрування, тоді як позасудовий контроль забезпечує їх практичну реалізацію та захист у разі порушення. Саме тому зазначені інститути слід розглядати як взаємодоповнюючі складові єдиного механізму забезпечення законності у сфері публічного адміністрування.

Не менш важливим є розмежування позасудового контролю та адміністративного оскарження. У науковій літературі адміністративне оскарження нерідко розглядається як основна форма позасудового захисту прав особи. Разом із тим таке твердження не охоплює всього змісту досліджуваного явища. Адміністративне оскарження є лише одним із процедурних механізмів реалізації позасудового контролю, поряд із парламентським контролем, діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, бізнес-омбудсмена, спеціалізованих колегіальних органів, механізмами громадського контролю, внутрішнього адміністративного перегляду та іншими інструментами реагування на неправомірну діяльність суб'єктів публічного адміністрування. Отже, співвідношення між цими категоріями доцільно визначати як співвідношення загального та окремого, де позасудовий контроль є ширшим поняттям, а адміністративне оскарження – одним із способів його реалізації.

На підставі проведеного дослідження можна запропонувати таке авторське визначення позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності – це самостійний адміністративно-правовий інститут, який являє собою систему взаємопов'язаних правових засобів, процедур та організаційних механізмів, спрямованих на забезпечення законності, обґрунтованості, справедливості та пропорційності діяльності суб'єктів публічного адміністрування, відновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та усунення порушень без звернення до суду.

Таким чином, теоретико-правова природа позасудового контролю визначається не окремими процедурами чи організаційними формами його здійснення, а його місцем у загальному механізмі забезпечення належного публічного адміністрування. Він поєднує ознаки гарантійного, правовідновлювального та превентивного адміністративно-правового інституту, функціонування якого спрямоване на досягнення балансу між ефективністю здійснення владних повноважень і належним захистом прав суб'єктів підприємницької діяльності. Саме тому подальший розвиток позасудового контролю має здійснюватися не шляхом розширення контрольних або примусових повноважень держави, а через удосконалення правових механізмів самокорекції діяльності публічної адміністрації, підвищення рівня її відкритості, відповідальності та підзвітності. За таких умов позасудовий контроль поступово набуватиме значення одного з фундаментальних інститутів сучасного адміністративного права, який забезпечуватиме не лише охорону законності, але й формування нової моделі взаємодії між державою та підприємництвом, заснованої на принципах партнерства, взаємної довіри та належного врядування.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 21.03.2024).
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: 21.03.2024).