

**СИСТЕМА ТА ФОРМИ ПОЗАСУДОВОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ****THE SYSTEM AND FORMS OF EXTRAJUDICIAL CONTROL
OVER THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES
IN THE FIELD OF ENTREPRENEURSHIP IN UKRAINE**

У статті здійснено адміністративно-правовий аналіз системи та форм позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва в Україні. Обґрунтовано необхідність розмежування понять «система» і «форма» позасудового контролю: систему запропоновано розглядати як сукупність суб'єктів, процедур та функціональних взаємозв'язків між ними, об'єднаних спільним об'єктом і метою контрольної діяльності, тоді як форма характеризує конкретний організаційно-процедурний спосіб реалізації такого контролю. Встановлено, що українська модель не утворює єдиної організаційної вертикалі, а має поліцентричний характер, за якого різні контрольні механізми функціонують відносно автономно, взаємодіючи переважно на засадах функціональної взаємодоповнюваності.

Запропоновано авторську класифікацію форм позасудового контролю за суб'єктно-інституційним критерієм. До основних форм віднесено внутрішньоадміністративний контроль, що реалізується насамперед через адміністративне оскарження; спеціалізований державний контроль, представлений діяльністю Державної регуляторної служби України; парламентський контроль, пов'язаний із повноваженнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; омбудсменський консультативно-посередницький контроль, представлений Радою бізнес-омбудсмена; а також громадсько-партисипативний контроль. Додатково форми систематизовано за наскрізними критеріями: становищем суб'єкта контролю, юридичною природою актів реагування, моментом здійснення, підставами ініціювання та юридичними наслідками.

Проаналізовано процедурні та інституційні особливості кожної із зазначених форм, їх переваги, межі застосування та характер взаємодії. Встановлено, що українська модель ґрунтується на плюралізмі позасудових засобів контролю, який розширює можливості бізнесу щодо вибору способу захисту, але за відсутності належної координації може спричиняти дублювання процедур, неоднакові правові оцінки та надмірні ресурсні витрати. Обґрунтовано, що оптимізація системи має здійснюватися не шляхом створення нових контрольних інституцій, а через чіткіше розмежування компетенцій, розвиток процедурної послідовності, інформаційного обміну, уніфікованих підходів до звітності та посилення превентивних і партисипативних механізмів.

Ключові слова: позасудовий контроль; публічне адміністрування; підприємництво; адміністративне оскарження; Державна регуляторна служба України; Рада бізнес-омбудсмена; громадсько-партисипативний контроль; поліцентрична система.

The article provides an administrative-law analysis of the system and forms of extrajudicial control over the activities of public administration entities in the field of entrepreneurship in Ukraine. The necessity of distinguishing between the concepts of the “system” and the “form” of extrajudicial control is substantiated. The system is proposed to be understood as a set of subjects, procedures, and functional relationships between them, united by a common object and purpose of control, whereas a form characterises a specific organisational and procedural mode through which such control is exercised. It is established that the Ukrainian model does not constitute a single organisational hierarchy but has a polycentric character, within which different control mechanisms operate with a relatively high degree of autonomy and interact primarily on the basis of functional complementarity.

An authorial classification of the forms of extrajudicial control according to the subject-institutional criterion is proposed. The principal forms include intra-administrative control, implemented primarily through administrative appeal; specialised state control, represented by the activities of the State Regulatory Service of Ukraine; parliamentary control, associated with the powers of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights; ombudsman-based consultative and mediatory control, represented by the Business Ombudsman Council; and public-participatory control. In addition, these forms are systematised according to cross-cutting criteria, including the institutional position of the controlling entity, the legal nature of response measures, the stage at which control is exercised, the grounds for initiation, and the legal consequences of the relevant control procedure.

The procedural and institutional characteristics of each of these forms, their advantages, limits of application, and patterns of interaction are analysed. It is established that the Ukrainian model is based on the plurality of extrajudicial control mechanisms, which broadens the opportunities available to business entities in choosing an appropriate means of protection. At the same time, in the absence of proper coordination, such plurality may result in duplication of procedures, inconsistent legal assessments, and excessive expenditure of institutional and private resources. It is substantiated that optimisation of the system should be pursued not through the creation of new control institutions, but through clearer delineation of competences, development of procedural sequencing and information exchange, introduction of unified approaches to reporting, and strengthening of preventive and participatory mechanisms.

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

Актуальність проблеми. Сучасне публічне адміністрування у сфері підприємництва характеризується одночасним розширенням адміністративних процедур, цифровізацією взаємодії держави і бізнесу, зростанням вимог до прозорості регуляторної діяльності та необхідністю мінімізації надмірного адміністративного втручання у господарську діяльність. За таких умов особливого значення набуває не лише наявність окремих засобів позасудового захисту підприємців, а й належна організація їх у цілісну, функціонально узгоджену систему.

В Україні позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва реалізується через низку різних за правовою природою механізмів: адміністративне оскарження, спеціалізований контроль Державної регуляторної служби України, діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Ради бізнес-омбудсмена, а також громадсько-партисипативні процедури. Водночас ці механізми не утворюють єдиної організаційної вертикалі, мають різний ступінь інституційної автономії, неоднакові процедури та відмінні юридичні наслідки актів реагування. Така поліцентричність, з одного боку, розширює можливості бізнесу щодо вибору способу захисту, а з іншого – створює ризики дублювання процедур, розбіжностей у правовій оцінці однакових обставин і нерационального використання ресурсів.

Саме тому актуальним є системний аналіз форм позасудового контролю, їх класифікація, визначення функціонального співвідношення та пошук механізмів координації. Наукове осмислення цих питань має значення як для розвитку адміністративно-правової доктрини, так і для вдосконалення практичних механізмів захисту прав та законних інтересів суб'єктів підприємництва.

Мета статті полягає у комплексному адміністративно-правовому аналізі системи та форм позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва, їх класифікації, визначенні особливостей функціонування та обґрунтуванні напрямів удосконалення координації відповідних контрольних механізмів.

Викладення результатів дослідження. Розгляд поставленої проблеми доцільно розпочати з розмежування понять «система» та «форма» позасудового контролю, співвідношення яких потребує уточнення з огляду на наявну в адміністративно-правовій доктрині неоднорідність підходів до визначення форм, видів і способів контрольної діяльності. Системою позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва пропонується вважати сукупність суб'єктів, уповноважених здійснювати відповідний контроль, процедур його реалізації та функціональних взаємозв'язків між ними, об'єднаних спільним об'єктом – владною діяльністю публічної адміністрації щодо бізнесу – та спільною метою, що полягає у забезпеченні її законності, обґрунтованості, пропорційності й належності. Форма позасудового контролю, своєю чергою, характеризує зовнішній, відносно самостійний спосіб реалізації контрольної діяльності, тобто конкретний організаційно-процедурний механізм її здійснення [1, с. 33-34]. Отже, система відображає структурно-інституційний вимір контролю, тоді як форма – спосіб його практичної реалізації.

Про наявність системи у власному розумінні можна говорити тоді, коли відповідні суб'єкти та процедури не існують ізольовано, а пов'язані стійкою функціональною спільністю, певним розподілом компетенції, механізмами взаємодії та узгодження. При цьому системність не обов'язково передбачає побудову єдиної організаційної вертикалі або жорсткої ієрархії. Порівняльно-правові дослідження свідчать, що навіть у державах із усталеною адміністративною традицією, зокрема у Великій Британії та Німеччині, контроль за діяльністю публічної адміністрації має багаторівневий і поліструктурний характер та охоплює внутрішньоадміністративний, парламентський, судовий, громадський, аудиторський та інші різновиди контролю, кожен з яких характеризується власними суб'єктами, процедурами й юридичними наслідками. У науковій літературі при цьому слушно зауважується, що «система такого контролю в цих країнах суттєво різнилася» навіть за наявності подібного набору його основних видів [2, с. 8]. Отже, множинність контрольних форм сама по собі не свідчить ani про відсутність системи, ani про її належну сформованість; вирішальним критерієм є характер і сталість функціональних зв'язків між окремими елементами.

Застосування зазначеного підходу до української моделі дає підстави сформулювати одну з центральних тез цього дослідження: позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва не утворює єдиної організаційної вертикалі, а має поліцентричний характер. У його межах відносно автономно функціонують щонайменше п'ять груп механізмів – внутрішньоадміністративні, спеціалізовані державні, парламентські, омбудсменські та громадсько-партисипативні. Їх об'єднують спільний об'єкт і загальна функціональна спрямованість, однак вони відрізняються за правовою природою, суб'єктним складом, підставами ініціювання, процедурою здійснення та юридичними наслідками актів реагування. Тому зв'язок між цими елементами ґрунтується не на організаційній субординації, а переважно на функціональній взаємодоповнюваності, що дозволяє говорити про особливий – неієрархічний – тип системності.

У загальній теорії адміністративного права контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації традиційно диференціюють на парламентський, внутрішній адміністративний, президентський, муніципальний та громадський [3, с. 23]. Водночас для сфери підприємництва така класифікація не повною мірою відображає реальну конфігурацію позасудових контрольних механізмів. Президентський і муніципальний контроль можуть проявлятися у відповідних правовідносинах, проте не формують основних спеціалізованих каналів захисту бізнесу від неправомірної діяльності публічної адміністрації. Натомість істотного значення набувають такі інституційно відокремлені механізми, як спеціалізований контроль Державної регуляторної служби України та діяльність Ради бізнес-омбудсмена, що поєднує консультативні, посередницькі й контрольні елементи. Це зумовлює необхідність предметно орієнтованої класифікації, яка враховувала б специфіку саме підприємницької сфери.

З огляду на це доцільно запропонувати класифікацію форм позасудового контролю насамперед за суб'єктно-інституційним критерієм. Першу групу становить внутрішньоадміністративний контроль, який реалізується передусім через процедури адміністративного оскарження. До другої належить спеціалізований державний контроль, центральне місце в якому посідає Державна регуляторна служба України. Третю форму становить парламентський контроль, що

у релевантній для підприємництва частині реалізується через діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Четверту утворює омбудсменська, консультативно-посередницька форма, представлена Радою бізнес-омбудсмена. Нарешті, п'ятою є громадсько-партисипативна форма контролю, що реалізується через діяльність об'єднань підприємців, громадських рад, а також участь представників бізнесу та громадськості у процедурах формування й реалізації державної регуляторної політики. Саме така диференціація дозволяє перейти від загальної характеристики системи до аналізу конкретних форм її функціонування та їх співвідношення між собою.

Кожна з окреслених форм може бути додатково класифікована за наскрізними критеріями, що дозволяють розкрити внутрішню диференціацію системи поза межами простого переліку інституцій. За становищем суб'єкта контролю доцільно розрізняти внутрішньоадміністративні форми, за яких суб'єкт перегляду належить до тієї самої системи публічної адміністрації або є органом вищого рівня щодо контролюваного суб'єкта, та зовнішні, що реалізуються інституціями, організаційно не підпорядкованими відповідному адміністративному органу. За юридичною природою актів реагування можна виокремити владні форми, які завершуються рішенням, здатним безпосередньо змінити правове становище учасників відповідних відносин; консультативно-рекомендаційні, результатом яких є висновок, рекомендація чи інший акт, вплив якого ґрунтується переважно на інституційному авторитеті та механізмах публічної відповідальності; а також громадсько-партисипативні, що реалізуються через участь об'єднань підприємців, громадських інституцій та інших представників заінтересованої спільноти без прийняття індивідуально-владного рішення.

За часовим критерієм форми позасудового контролю можуть бути превентивними, коли контрольний вплив передують остаточному прийняттю владного рішення; поточними, якщо він здійснюється безпосередньо у процесі реалізації відповідних повноважень; та наступними, що застосовуються після прийняття адміністративного акта, вчинення дії або допущення бездіяльності. За підставою ініціювання доцільно розрізняти скаргові механізми, що приводяться в дію зверненням заінтересованої особи, та ініціативні, які реалізуються суб'єктом контролю в межах власної компетенції. Нарешті, за юридичними наслідками можна виділити форми, результатом яких є юридично обов'язкове рішення, та форми, що завершуються рекомендацією, висновком, поданням або іншим актом реагування, який не має прямої примусової сили. Поєднання суб'єктно-інституційної та зазначених наскрізних класифікацій дає змогу розглядати позасудовий контроль не як механічну сукупність органів, а як функціонально диференційовану систему, в межах якої кожна форма виконує власне призначення та має специфічний набір правових інструментів.

Найбільш розвинутою формою внутрішньоадміністративного контролю є адміністративне оскарження – перегляд адміністративного акта, процедурного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування у позасудовому порядку. У доктрині адміністративна процедура розглядається як нормативно впорядкований і структурований порядок реалізації адміністративним органом владних повноважень та прийняття адміністративних актів [4, с. 7], тоді як адміністративне оскарження становить особливий різновид такої процедури, спрямований на перевірку правомірності вже прийнятого рішення, вчиненої дії або допущеної бездіяльності. Із набранням чинності 15 грудня 2023 року Законом України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX адміністративне оскарження одержало загальну нормативну основу, покликану уніфікувати базові правила відповідних процедур у різних сферах публічного адміністрування, у тому числі у відносинах адміністрації із суб'єктами господарювання, з урахуванням встановленого законом спеціального регулювання та винятків [5].

Закон виходить із моделі, за якою адміністративна скарга за загальним правилом розглядається уповноваженим суб'єктом перегляду, визначеним законом, зокрема органом вищого рівня, а у передбачених випадках – відповідним адміністративним органом із можливістю утворення комісії з розгляду скарг, до складу якої можуть залучатися представники громадянського суспільства. Предметом оскарження можуть бути адміністративний акт, його виконання, окремі процедурні рішення та дії, а також бездіяльність адміністративного органу. За результатами розгляду скарги суб'єкт перегляду наділений повноваженнями залишити адміністративний акт без змін, скасувати його повністю або частково, прийняти новий адміністративний акт, визнати відповідну дію протиправною, зобов'язати припинити її вчинення чи усунути негативні наслідки порушення. Підставами для скасування адміністративного акта є, зокрема, порушення норм матеріального права, істотне порушення процедури або неправильне чи неповне встановлення обставин справи. Практичне значення для суб'єктів підприємництва має також передбачене Законом

правило, відповідно до якого подання скарги за клопотанням скаржника зупиняє дію оскаржуваного адміністративного акта, крім випадків, установлених законом. Такий механізм дає змогу тимчасово нейтралізувати негативні наслідки спірного владного рішення до завершення його адміністративного перегляду [6].

Принципове значення для побудови цілісної моделі адміністративного оскарження має співвідношення загальної адміністративної процедури зі спеціальним законодавством, що встановлює особливості перегляду рішень у податковій, митній, дозвільній, ліцензійній та інших сферах. Закон України «Про адміністративну процедуру» виконує роль загальної нормативної основи, тоді як спеціальні правила мають застосовуватися у випадках, прямо передбачених законом і зумовлених особливостями відповідних публічно-правових відносин [5; 6]. На необхідності мінімізації необґрунтованих відступів від загальних адміністративно-процедурних стандартів наголошується й у науково-практичному коментарі до Закону [7]. У такий спосіб адміністративне оскарження поступово трансформується з розрізненого набору галузевих процедур у більш узгоджену модель, побудовану на спільних принципах та базових процесуальних гарантіях.

Водночас внутрішньоадміністративній природі цієї форми притаманна іманентна інституційна вразливість. У науковій літературі, поряд із такими перевагами адміністративного оскарження, як доступність, оперативність, безоплатність і потенційна результативність, звертається увага на ризик недостатньої неупередженості перегляду у випадках, коли він здійснюється в межах тієї самої адміністративної системи, а особливо – за відсутності органу вищого рівня [8, с. 127]. Саме тому рівень інституційної автономії внутрішньоадміністративного контролю є об'єктивно нижчим, ніж у зовнішніх формах позасудового контролю. Ця особливість пояснює практичну потребу суб'єктів підприємництва у використанні поряд з адміністративним оскарженням інших, організаційно відокремлених механізмів контролю, що закономірно виводить дослідження на аналіз спеціалізованої державної форми.

Другою формою позасудового контролю є спеціалізований державний контроль, центральне місце в якому посідає Державна регуляторна служба України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого пов'язана з реалізацією державної регуляторної політики, державної політики у сфері нагляду (контролю) за господарською діяльністю, ліцензування та дозвільної системи [9]. На відміну від адміністративного оскарження як загального механізму перегляду владних рішень, ДРС наділена комплексом спеціалізованих інструментів, орієнтованих на окремі напрями взаємодії публічної адміністрації з бізнесом. У сфері державної регуляторної політики Служба здійснює аналіз проєктів регуляторних актів на відповідність установленим законом принципам та вимогам, бере участь у процедурах їх погодження й у передбачених законом випадках реагує на виявлені порушення [10]. За своєю природою цей механізм має переважно превентивний характер, оскільки дає змогу виявляти надмірні або необґрунтовані регуляторні обмеження ще до остаточного формування відповідного владного рішення.

У сфері дозвільної системи контрольна діяльність ДРС спрямована на забезпечення додержання дозвільними органами встановлених законом процедур, строків та вимог під час видачі документів дозвільного характеру, а також на реагування на порушення прав суб'єктів господарювання. Спеціалізованим механізмом у сфері ліцензування є Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування, що функціонує при ДРС та розглядає скарги здобувачів ліцензій і ліцензіатів на рішення, дії чи бездіяльність органів ліцензування [11]. Її діяльність має виразні риси спеціалізованого адміністративного перегляду: вона поєднує колегіальність, предметну спеціалізацію та можливість ініціювання додаткових контрольних заходів щодо органів ліцензування. У сфері державного нагляду (контролю) ДРС, своєю чергою, здійснює контроль за дотриманням відповідними органами встановленого порядку проведення контрольних заходів та застосовує передбачені законодавством форми реагування на встановлені порушення.

Показово, що навіть у межах діяльності однієї інституції відповідні механізми поєднують різні класифікаційні характеристики. Контроль у сфері регуляторної політики має переважно превентивний та зовнішній характер; дозвільний контроль поєднує поточні й наступні елементи; діяльність Експертно-апеляційної ради є скарговою, колегіальною та за своїми функціональними рисами наближається до квазіюрисдикційного перегляду; нагляд за додержанням контролюючими органами встановлених законом процедур може здійснюватися і поза межами індивідуальної скарги. Це підтверджує поліцентричність досліджуваної системи: навіть у межах одного суб'єкта контрольна діяльність реалізується через кілька відмінних за функціями, процедурою та юридичними наслідками механізмів, об'єднаних насамперед спільною інституційною належністю та загальною метою захисту підприємництва від неправомірного адміністративного впливу.

Іншу за правовою природою форму становить парламентський контроль, який у досліджуваній сфері представлений діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Конституційною основою його повноважень є стаття 101 Конституції України, а спеціальне нормативне регулювання визначене Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР [12]. Призначення цього інституту полягає у здійсненні парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, що визначає принципову відмінність його мандата від спеціалізованих механізмів, безпосередньо орієнтованих на захист суб'єктів господарювання.

Саме тому в системі позасудового захисту підприємництва контроль Уповноваженого має переважно додатковий, субсидіарний характер. Його значення найбільш виразно проявляється у випадках, коли неправомірна владна діяльність, пов'язана з веденням бізнесу, одночасно зачіпає конституційні права фізичної особи – підприємця, власника, керівника чи іншої особи, пов'язаної з відповідним суб'єктом господарювання. Йдеться, зокрема, про право на інформацію, рівність і недискримінацію, належне поводження з боку посадових осіб, а також інші особисті права, які можуть бути порушені в процесі адміністративного втручання у підприємницьку діяльність. Таке розуміння не применшує значення парламентського контролю, а, навпаки, точніше окреслює його функціональну нішу в поліцентричній системі – як додаткової гарантії там, де спеціалізовані бізнес-орієнтовані механізми не охоплюють особистісного виміру відповідного порушення.

Наступною формою є омбудсменський консультативно-посередницький контроль, представлений Радою бізнес-омбудсмена, утвореною постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 691 у межах реалізації міжнародних ініціатив, спрямованих на покращення бізнес-клімату в Україні [13]. За своїм формальним статусом Рада є постійно діючим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, однак характер її діяльності істотно відрізняється від традиційного адміністративного контролю. Її вплив ґрунтується не на владному примусі, а передусім на інституційній автономії, професійній репутації, аргументованості висновків, можливості прямої комунікації з органами влади та публічності результатів розгляду.

Правом на звернення до Ради наділені фізичні та юридичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність в Україні та заявляють про порушення їхніх законних інтересів унаслідок рішень, дій чи бездіяльності органів державної або місцевої влади, підконтрольних державі суб'єктів та їх посадових осіб. Водночас процедура передбачає низку критеріїв прийнятності скарги. Зокрема, Рада не розглядає справи, які перебувають на розгляді суду чи арбітражу або щодо яких уже ухвалено відповідне рішення; скарга, за загальним правилом, має бути подана не пізніше одного року з моменту відповідного порушення; крім того, у релевантних випадках скаржник повинен використати принаймні одну доступну інстанцію адміністративного оскарження. Остання вимога має особливе значення для досліджуваної системи, оскільки фактично закріплює субсидіарний характер омбудсменської процедури щодо внутрішньоадміністративного перегляду.

Після прийняття скарги до розгляду Рада досліджує обставини справи, запитує необхідні пояснення й документи у відповідних органів, оцінює правомірність та обґрунтованість їхньої поведінки, а за потреби сприяє прямій комунікації між сторонами з метою усунення порушення або пошуку прийнятного способу врегулювання. Результатом такого розгляду є не юридично обов'язкове владне рішення, а рекомендація, виконання якої контролюється Радою в межах подальшого моніторингу. У цьому найвиразніше проявляється відмінність омбудсменської форми від адміністративного оскарження: якщо останнє здатне завершитися рішенням, що безпосередньо змінює правове становище учасників адміністративних відносин, то дієвість рекомендації бізнес-омбудсмена забезпечується переважно інституційним авторитетом, переконливістю правової позиції, сталістю взаємодії з органами влади та репутаційними наслідками неврахування відповідних рекомендацій.

Практична затребуваність такого механізму підтверджується статистикою діяльності Ради. Так, лише протягом першого кварталу 2024 року до неї надійшло 345 скарг бізнесу, причому домінуючу частку становили питання, пов'язані з діяльністю податкових органів [14]. Податкова проблематика посідала помітне місце у структурі звернень і в попередні періоди [15], що свідчить про стійку концентрацію конфліктів між бізнесом і публічною адміністрацією саме у сфері податкового адміністрування. Водночас сама по собі значна кількість таких звернень не дає підстав однозначно оцінювати ефективність внутрішньоадміністративного оскарження, однак засвідчує практичну потребу підприємств у додатковому, організаційно автономному каналі позасудового захисту після використання або поряд із передбаченими законом адміністративними механізмами.

П'ятою формою позасудового контролю є громадсько-партисипативний контроль, який реалізується насамперед не шляхом реагування на конкретне вже допущене порушення, а через участь підприємницької спільноти та інститутів громадянського суспільства у формуванні владних рішень, здатних впливати на умови здійснення господарської діяльності. Нормативну основу цієї форми становлять, зокрема, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV, який передбачає оприлюднення проєктів регуляторних актів та можливість подання зауважень і пропозицій до них [10], а також постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, якою врегульовано механізми консультацій з громадськістю та діяльність громадських рад при органах виконавчої влади [16]. Носіями такого контрольного впливу виступають об'єднання підприємств, громадські ради, інші консультативно-дорадчі утворення, а також окремі суб'єкти господарювання, які беруть участь у регуляторних процедурах шляхом подання зауважень, пропозицій і альтернативних оцінок проєктів владних рішень.

Визначальною особливістю цієї форми є її переважно превентивна спрямованість. На відміну від адміністративного оскарження, омбудсменського реагування та більшості інших механізмів, які активуються після прийняття рішення, вчинення дії чи допущення бездіяльності, громадсько-партисипативний контроль здебільшого здійснюється на стадії підготовки регуляторного рішення – до набуття ним остаточної юридичної форми. Саме тому превентивність тут виступає не факультативною характеристикою окремого інструменту, а однією з основних функціональних ознак відповідної форми. Водночас це не виключає існування превентивних елементів і в інших видах контролю, зокрема у діяльності Державної регуляторної служби України.

Зіставлення розглянутих форм за процедурними характеристиками та юридичними наслідками дає змогу чіткіше визначити їх місце у загальній системі. Адміністративне оскарження є переважно владною, скарговою та наступною формою контролю, яка характеризується порівняно невисоким рівнем інституційної автономії суб'єкта перегляду, однак водночас має високий ступінь юридичної визначеності результату, оскільки може завершуватися прийняттям обов'язкового адміністративного рішення. Спеціалізований контроль Державної регуляторної служби України має внутрішньо неоднорідний характер: він поєднує превентивні механізми регуляторної політики з поточними та наступними інструментами у сферах дозвільної системи, ліцензування й державного нагляду. Парламентський контроль, реалізований через діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, є зовнішнім і переважно скарговим, але у сфері підприємництва має субсидіарне значення через специфіку його конституційного мандата. Омбудсменська форма, представлена Радою бізнес-омбудсмена, також має зовнішній, скарговий і переважно наступний характер, однак її результатом є не владний акт, а рекомендація, дієвість якої забезпечується інституційним авторитетом, аргументованістю позиції та публічністю реагування. Громадсько-партисипативний контроль, своєю чергою, має переважно зовнішній і превентивний характер, а його результатом є не персоніфіковане владне рішення, а вплив на зміст нормативного чи регуляторного акта ще на стадії його формування.

Таке зіставлення дає підстави стверджувати, що зазначені форми не перебувають між собою у відносинах прямої конкуренції, а функціонально охоплюють різні сегменти єдиної проблеми забезпечення законності у взаємовідносинах публічної адміністрації та бізнесу. Для оперативного виправлення конкретного адміністративного рішення найбільш придатним є механізм адміністративного оскарження; для запобігання системним вадам регуляторного середовища – спеціалізований контроль ДРС та громадсько-партисипативні процедури; для врегулювання конфліктів, які потребують незалежного інституційного посередництва, – механізм Ради бізнес-омбудсмена; для захисту у випадках, коли адміністративне втручання одночасно зачіпає конституційні права фізичної особи, – контроль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Саме функціональна спеціалізація, а не тотожність процедур, забезпечує взаємодоповнюваність окремих елементів поліцентричної системи.

Водночас відсутність єдиної організаційної вертикалі та повністю узгодженого розмежування компетенції між окремими формами контролю створює можливість послідовного, а в окремих випадках і паралельного використання кількох позасудових механізмів щодо одного й того самого владного рішення або адміністративної проблеми. Суб'єкт підприємництва може оскаржити відповідне рішення в адміністративному порядку, звернутися до Державної регуляторної служби України, використати механізм Ради бізнес-омбудсмена, а за наявності належних підстав – також звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; незалежно від цього за ним зберігається право на судовий захист у порядку, встановленому законом.

Конкретна можливість поєднання таких механізмів визначається правилами відповідної процедури та спеціальними критеріями прийнятності звернення. Це дає підстави характеризувати українську модель не як систему «єдиного входу», а як модель плюралізму позасудових засобів контролю та захисту.

Сам по собі такий плюралізм не є недоліком. Навпаки, він розширює можливості суб'єкта підприємництва щодо вибору найбільш адекватного характеру порушення механізму та створює додаткові гарантії від неправомірного адміністративного втручання. Проблемним є не множинність каналів захисту як така, а недостатність механізмів координації між ними. За відсутності належної взаємодії різні інституції можуть паралельно встановлювати ті самі фактичні обставини, надавати неоднакову правову оцінку одному владному рішення або дублювати окремі елементи контрольної процедури. Це здатне знижувати правову визначеність, створювати додаткове організаційне навантаження на суб'єктів публічного адміністрування та збільшувати часові й ресурсні витрати самого підприємця. Отже, ключовою проблемою розвитку поліцентричної моделі є не подолання плюралізму, а забезпечення функціональної узгодженості та належної координації між його окремими елементами.

Наведені міркування дають підстави окреслити основні напрями оптимізації досліджуваної системи, які мають бути пов'язані не стільки зі створенням нових контрольних інституцій, скільки з підвищенням узгодженості та функціональної взаємодії вже наявних механізмів. Насамперед доцільним видається більш чітко розмежування компетенції окремих суб'єктів позасудового контролю залежно від характеру адміністративного рішення, предмета спору та правових наслідків відповідного втручання у підприємницьку діяльність. Такий підхід не повинен усувати можливість альтернативного вибору способу захисту, однак здатний зменшити невиправдане дублювання процедур і сприяти більш передбачуваному використанню різних контрольних механізмів.

Перспективним є також розвиток принципу процедурної послідовності. Певною мірою його вже відображено у критеріях прийнятності скарг Радою бізнес-омбудсмена, які передбачають попереднє використання скажником принаймні однієї доступної інстанції адміністративного оскарження. Такий підхід може розглядатися як орієнтир для формування м'яких правил взаємодії між окремими позасудовими механізмами – не у вигляді обов'язкового вичерпання всіх попередніх засобів захисту, а як рекомендаційна модель послідовності, що давала б змогу насамперед використати найбільш безпосередній та спеціалізований спосіб перегляду. Важливо, щоб таке впорядкування не перетворювалося на додатковий адміністративний бар'єр і не обмежувало право підприємця самостійно обирати належний спосіб захисту.

Не менш важливим напрямом є посилення інституційної взаємодії між Державною регуляторною службою України, Радою бізнес-омбудсмена, органами адміністративного оскарження та профільними органами публічного адміністрування. Така взаємодія може здійснюватися через узгоджені механізми інформаційного обміну, передавання матеріалів за належністю та взаємного врахування вже встановлених фактичних обставин. Це дозволило б уникати повторного витребування у підприємця однакових документів та дублювання процедурних дій у випадках, коли одна адміністративна проблема розглядається кількома інституціями.

Окремої уваги потребує подальший розвиток превентивних форм контролю. Їх значення полягає в можливості виявити потенційно надмірні, необґрунтовані чи непропорційні регуляторні обмеження ще до того, як вони набудуть остаточної юридичної форми та спричинять негативні наслідки для підприємницької діяльності. З огляду на це доцільним є не лише формальне забезпечення процедур оприлюднення проєктів регуляторних актів, а й підвищення змістовності консультацій із бізнес-середовищем, реального врахування поданих зауважень і прозорого обґрунтування причин їх прийняття або відхилення.

Нарешті, важливою передумовою оцінювання ефективності всієї системи є формування співставної інформаційної бази щодо результатів функціонування різних форм позасудового контролю. Доцільним видається поступове запровадження уніфікованих підходів до оприлюднення статистичних даних про кількість звернень підприємців, предмет скарг, строки їх розгляду, результати реагування та рівень виконання прийнятих рішень чи рекомендацій. Послідовне оприлюднення такої статистики Радою бізнес-омбудсмена демонструє практичну цінність подібного підходу, тоді як щодо інших форм позасудового контролю інформація залишається значною мірою фрагментарною та методологічно непорівнянною. Формування єдиних або принаймні сумісних стандартів звітності створило б передумови для об'єктивнішого зіставлення ефективності різних механізмів та подальшого вдосконалення їх взаємодії.

Отже, оптимізація поліцентричної системи позасудового контролю має відбуватися не шляхом її організаційної уніфікації чи побудови єдиної вертикалі, що суперечило б самій природі різних контрольних механізмів, а через функціональне узгодження їх компетенцій, процедур і інформаційної взаємодії. Саме така модель дозволяє поєднати переваги інституційного плюралізму з вимогами правової визначеності, процесуальної економії та доступності позасудового захисту для суб'єктів підприємництва.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави констатувати, що система позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємництва в Україні має поліцентричний характер і охоплює п'ять основних форм: внутрішньоадміністративну, що реалізується насамперед через адміністративне оскарження; спеціалізовану державну, представлену діяльністю Державної регуляторної служби України; парламентську, пов'язану з контрольними повноваженнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; омбудсменську консультативно-посередницьку, представлену Радою бізнес-омбудсмена; а також громадсько-партиципативну. Встановлено, що зазначені форми відрізняються за суб'єктом здійснення, підставами ініціювання, процедурою реалізації, ступенем інституційної автономії щодо контролюваного суб'єкта публічного адміністрування та юридичними наслідками актів реагування – від обов'язкового адміністративного рішення до рекомендаційних і консультативних форм впливу.

Обґрунтовано, що ефективність такої системи визначається не кількістю контрольних інституцій, а ступенем функціональної узгодженості їх компетенцій, взаємодоповнюваністю процедур та належною координацією окремих каналів позасудового захисту бізнесу. Українська модель ґрунтується на плюралізмі позасудових засобів контролю, що розширює можливості суб'єкта підприємництва щодо вибору належного механізму реагування залежно від характеру порушення. Водночас за відсутності достатньо чітких правил взаємодії між окремими формами такий плюралізм може спричиняти дублювання процедур, неоднакові оцінки одного й того самого владного рішення, а також нераціональне використання інституційних і приватних ресурсів.

Запропонована класифікація форм позасудового контролю за суб'єктно-інституційним критерієм у поєднанні з наскрізними критеріями юридичної природи, моменту здійснення, підстав ініціювання та юридичних наслідків дозволяє розглядати досліджувану сферу як функціонально диференційовану систему, а не як механічну сукупність окремих органів і процедур. Такий підхід може бути використаний як методологічна основа для подальшого аналізу спеціалізованих механізмів захисту підприємництва та вдосконалення їх нормативного регулювання.

Подальший розвиток поліцентричної моделі доцільно пов'язувати не зі створенням нових контрольних інституцій або побудовою єдиної організаційної вертикалі, а з чіткішим розмежуванням компетенцій наявних суб'єктів, розвитком процедурної послідовності, інформаційного обміну та уніфікованих підходів до оприлюднення результатів їх діяльності, а також посиленням превентивних і партисипативних механізмів. Перспективними напрямками подальших досліджень є порівняльно-правовий аналіз моделей координації позасудових засобів захисту бізнесу в державах – членах Європейського Союзу та розроблення організаційно-правових засад інформаційної взаємодії між суб'єктами позасудового контролю в Україні.

Список використаних джерел:

1. Когутич Є. Д. Співвідношення категорій «форми» та «методи» державного контролю за діяльністю приватних виконавців. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 4(25). Т. 3. С. 33–37.
2. Рядінська В. О. Система контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: європейський досвід для України. Академічні візії. 2024. Вип. 28. С. 1–10. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10855195>.
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. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.

6. Тимошук В. П., Школик А. М. Новели Закону України «Про адміністративну процедуру». 2022. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/media/pjtimoshchukshkoliknoveli-zap16092022-1.pdf>.

7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, Т. О. Гуржій та ін.; за заг. ред. В. П. Тимошука. 2-ге вид. Київ: Huss, 2024. 561 с. URL: <https://pravo.org.ua/books/naukovo-praktychnyj-komentar-do-zakonu-ukrayiny-pro-administratyvnu-protseduru/>.

8. Михайлюк Я. Б. Адміністративне оскарження: сучасний стан та перспективи розвитку. Юридичний вісник. 2020. № 4. С. 125–131.

9. 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-p>.

10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

11. Про затвердження Положення про Експертно-апеляційну раду з питань ліцензування: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державної регуляторної служби України від 3 лютого 2020 р. № 164/12, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 14 лютого 2020 р. за № 170/34453. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0170-20>.

12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-vr>.

13. 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-p>.

14. На що жаліється бізнес. Рада бізнес-омбудсмена отримала 345 звернень у першому кварталі. Forbes Ukraine. 2024. 5 червня. URL: <https://forbes.ua/news/kilkist-zvernen-do-radi-biznes-ombudsmena-zrosla-podatkov-i-pitannya-naybilshe-khvilyuyut-pidpriemtsiv-05062024-21574>.

15. Рада бізнес-омбудсмена констатує зростання кількості скарг від підприємців. У топі – податкові питання. Forbes Ukraine. 2023. 28 липня. URL: <https://forbes.ua/news/rada-biznes-ombudsmena-zayavila-pro-zrostannya-kilkosti-skarg-vid-pidpriemtsiv-u-topi-podatkov-i-pitannya-28072023-15106>.

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.08.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 10.09.2025

Дата публікації: 25.09.2025