

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

УДК 342.9 (477)

DOI https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2024-5-8

Надейко Микола Миколайович

кандидат економічних наук

ORCID ID: 0009-0000-1457-0387

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОЗАСУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ЄС

Наукова публікація присвячена дослідженню зарубіжного досвіду позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності на прикладі Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки, а також визначенню можливості і доцільності імплементації відповідного позитивного досвіду в національне законодавство та юридичну практику.

Зазначається, що у країнах Європейського Союзу позасудовий контроль розглядається як важливий елемент системи демократичного стримування адміністративної влади через механізми адміністративного оскарження, діяльність омбудсменських інституцій, спеціалізованих наглядових органів, парламентського контролю, незалежних регуляторів, процедур медіації та консультативних інструментів, що дозволяють забезпечувати оперативний, доступний і менш витратний захист прав суб'єктів підприємництва порівняно із судовими процедурами. Європейська практика демонструє, що ефективний позасудовий контроль не лише сприяє своєчасному виявленню та усуненню порушень у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, але й виступає важливим інструментом підвищення якості адміністративних рішень, запобігання бюрократичному свавіллю, зменшення адміністративного навантаження на бізнес та формування довіри до державних інституцій.

У результаті дослідження встановлено, що до найбільш доцільних напрямів імплементації позитивного зарубіжного досвіду (зокрема, Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки) слід віднести: подальший розвиток інституту адміністративного оскарження за німецькою моделлю як реального, а не формального інструменту самоконтролю адміністрації; посилення обов'язковості належного мотивування адміністративних актів; інституціоналізацію принципу обов'язкового вислуховування заінтересованої особи перед ухваленням несприятливого рішення; розвиток незалежних спеціалізованих контрольних та регуляторних органів із високим рівнем функціональної автономії; створення спеціалізованого позасудового механізму захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності за аналогією із французьким інститутом бізнес-медіації; впровадження більш гнучких медіаційних і примирних процедур у відносинах між бізнесом і публічною адміністрацією; а також подальшу цифровізацію адміністративних процедур, що сприятиме підвищенню доступності та прозорості позасудового контролю.

Ключові слова: зарубіжний досвід, позасудовий контроль, підприємницька діяльність, публічне адміністрування, механізм захисту прав, оскарження, омбудсмен, інституції, удосконалення, імплементація.

Nadieiko M. M. Foreign experience in extrajudicial oversight over the activities of public administration entities in the field of entrepreneurial activity: the case of EU member states

This scientific publication is devoted to the study of foreign experience in extrajudicial oversight over the activities of public administration entities in the field of entrepreneurial activity, using the example of the Federal Republic of Germany and the French Republic, as well as to determining the possibility and expediency of implementing relevant positive experience into national legislation and legal practice.

It is noted that in the countries of the European Union, extrajudicial oversight is regarded as an important element of the system of democratic restraint of administrative power through mechanisms of administrative appeal, the activities of ombudsman institutions, specialized supervisory bodies, parliamentary oversight, independent regulatory authorities, mediation procedures, and consultative instruments, which make it possible to ensure prompt, accessible, and less costly protection of the rights of business entities compared to judicial procedures. European practice demonstrates that effective extrajudicial oversight not only contributes to the timely identification and elimination of violations in the activities of public administration entities, but also serves as an important instrument for improving the quality of administrative decisions, preventing bureaucratic arbitrariness, reducing the administrative burden on business, and fostering trust in public institutions.

It is concluded that the most appropriate areas for the implementation of positive foreign experience (in particular, that of the Federal Republic of Germany and the French Republic) should include: further development of the institution of administrative appeal according to the German model as a genuine rather than merely formal instrument of administrative self-control; strengthening the mandatory requirement for proper reasoning of administrative acts; institutionalization of the principle of mandatory hearing of the interested person prior to the adoption of an adverse decision; development of independent specialized supervisory and regulatory bodies with a high degree of functional autonomy; establishment of a specialized extrajudicial mechanism for the protection of the rights of business entities by analogy with the French institution of business mediation; introduction of more flexible mediation and conciliation procedures in relations between business and public administration; as well as further digitalization of administrative procedures, which would contribute to increasing the accessibility and transparency of extrajudicial oversight.

Key words: *foreign experience, extrajudicial oversight, entrepreneurial activity, public administration, rights protection mechanism, appeal, ombudsman, institutions, improvement, implementation.*

Актуальність дослідження зарубіжного досвіду позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності на прикладі країн Європейського Союзу зумовлена комплексом взаємопов'язаних правових, інституційних та соціально-економічних чинників, що набувають особливої значущості в умовах євроінтеграційного поступу України. На сучасному етапі трансформації національної системи публічного управління одним із ключових завдань держави є формування ефективного механізму забезпечення законності, підзвітності, прозорості та належного адміністрування у відносинах між органами публічної влади та суб'єктами господарювання. Особливого значення це набуває з огляду на необхідність створення сприятливого, передбачуваного та правово захищеного середовища для здійснення підприємницької діяльності, що відповідає європейським стандартам публічного адміністрування, принципам верховенства права та належного врядування. У країнах Європейського Союзу позасудовий контроль розглядається як важливий елемент системи демократичного контролю за адміністративною владою через механізми адміністративного оскарження, діяльність омбудсменських інституцій, спеціалізованих наглядових органів, парламентського контролю, незалежних регуляторів, процедур медіації та консультаційних інструментів, що дозволяють забезпечувати оперативний, доступний і менш витратний захист прав суб'єктів підприємництва порівняно із судовими процедурами. Європейська практика демонструє, що ефективний позасудовий контроль не лише сприяє своєчасному виявленню та усуненню порушень у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, але й виступає важливим інструментом підвищення якості адміністративних рішень, запобігання бюрократичному свавіллю, зменшення адміністративного навантаження на бізнес та формування довіри до державних інституцій. Європейська Комісія у межах політики Better Regulation системно наголошує на необхідності прозорого, пропорційного та ефективного регуляторного середовища, орієнтованого на зменшення надмірного адміністративного тиску на бізнес та забезпечення механізмів зворотного зв'язку між владою й учасниками економічних відносин [1].

Для України зазначена проблематика є особливо актуальною у зв'язку з набуттям статусу держави-кандидата на вступ до Європейського Союзу та необхідністю адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*. Євроінтеграційні процеси об'єктивно вимагають не лише формального оновлення нормативно-правової бази, але й інституційного переосмислення механізмів контролю за діяльністю органів публічної адміністрації відповідно до європейських підходів до захисту прав приватних осіб у публічно-правових відносинах. У цьому контексті особливої ваги набуває імплементація принципів належного адміністрування, пропорційності, правової визначеності, відкритості адміністративних процедур та ефективного адміністративного захисту. Водночас сучасний стан національного адміністративного законодавства свідчить про наявність низки системних проблем, серед яких недостатня ефективність процедур адміністративного оскарження, фрагментарність правового регулювання позасудових механізмів захисту прав підприємців, інституційна слабкість окремих контрольних механізмів, дублювання контрольних повноважень різними органами, а також надмірна бюрократизація адміністративних процедур. Це негативно впливає на інвестиційну привабливість держави, ускладнює реалізацію права на підприємницьку діяльність та знижує рівень довіри бізнесу до органів публічної влади.

Окремою актуальності дослідженню надає потреба у формуванні ефективного балансу між публічним інтересом щодо державного регулювання господарської сфери та приватним інтересом суб'єктів підприємництва щодо свободи економічної діяльності та належного захисту їхніх прав. У сучасних умовах розвиток підприємництва є одним із ключових чинників економічної стійкості держави, особливо в період післявоєнного відновлення України, що актуалізує необхідність мінімізації надмірного

адміністративного втручання та створення дієвих механізмів контролю за законністю управлінських рішень. Саме тому вивчення досвіду держав-членів ЄС, де сформовано ефективні інституційні моделі позасудового контролю, є важливим для вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо модернізації національного адміністративного законодавства.

Крім того, наукова актуальність теми зумовлена недостатнім рівнем комплексного дослідження саме позасудового контролю у сфері підприємницької діяльності як окремого інституту адміністративного права в українській правовій доктрині. Більшість наукових праць традиційно зосереджуються на судовому захисті прав суб'єктів господарювання або загальних питаннях адміністративного контролю, тоді як позасудові механізми, які у правових актах ЄС довели свою високу практичну ефективність, залишаються недостатньо концептуалізованими в контексті національного правового розвитку. У зв'язку з цим дослідження зарубіжного досвіду дозволяє не лише виявити ефективні правові моделі та інституційні практики, але й визначити можливості їх адаптації до української системи публічного адміністрування з урахуванням національних правових особливостей.

Таким чином, актуальність дослідження зумовлена необхідністю наукового осмислення європейського досвіду функціонування позасудових механізмів контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності, потребою гармонізації національного адміністративного законодавства із європейськими стандартами, забезпечення ефективного захисту прав суб'єктів господарювання, удосконалення інституційної архітектури публічного контролю та підвищення якості адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин в умовах євроінтеграційного розвитку України.

Питання адміністративно-правового регулювання відносин між суб'єктами публічного адміністрування та суб'єктами підприємницької діяльності досліджували такі відомі вчені, як Д. Бабенко, О. Болгар, А. Боровик, С. Віннік, М. Віхляєв, Т. Гончарук, О. Деренько, О. Дубинський, Л. Дудник, Н. Заярна, О. Камушков, О. Клим, М. Ковальова, Т. Коломоєць, А. Ковач, А. Красовська, Х. Кульгавець, А. Ластовецький, С. Лисенко, П. Лютіков, Д. Парамонов, Ю. Сагайдак, В. Селіванов, В. Тильчик, Л. Хомко, К. Чаплигін, А. Чорна, О. Юшкевич.

Проте зарубіжний досвід позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності ще не був предметом окремого дослідження, що актуалізує необхідність підготовки цієї публікації.

Постановка завдання. Метою публікації є дослідження зарубіжного досвіду позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності на прикладі деяких країн ЄС.

Методологія цієї публікації включає класичне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Враховуючи тему публікації, більшою мірою застосовується методологія порівняльного законодавства. Крім того, застосовуються такі відомі наукові підходи, як телеологічний, цивілізаційний, антропологічний, інструментальний та синергетичний.

Результати дослідження. Дослідження зарубіжного досвіду позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності доцільно здійснювати насамперед на прикладі Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки, оскільки саме ці держави традиційно виступають інституційними, економічними та правовими «локомотивами» Європейського Союзу, значною мірою визначаючи напрями розвитку європейської адміністративно-правової доктрини, стандартів належного врядування, регуляторної політики та механізмів захисту приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією.

Для України, яка перебуває у процесі адаптації адміністративного законодавства до європейських стандартів, досвід цих держав має особливе значення, оскільки він демонструє не лише формальні правові моделі контролю, а й сталі інституційні практики запобігання адміністративному свавіллю, зниження регуляторного тиску на бізнес, забезпечення прозорості адміністративних процедур та ефективного досудового врегулювання публічно-правових спорів.

У Федеративній Республіці Німеччина позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності ґрунтується на поєднанні загальних адміністративно-процедурних гарантій, внутрішньо-адміністративного перегляду, парламентського контролю, діяльності незалежних регуляторних і контрольних органів, а також спеціалізованих механізмів у сферах конкуренції, ліцензування, захисту даних, енергетики, телекомунікацій та фінансового нагляду. Загальною правовою основою таких механізмів є Основний Закон ФРН від 23 травня 1949 року, який

гарантує право кожного звертатися з письмовими проханнями або скаргами до компетентних органів і парламентських представництв [2], а також Закон про адміністративну процедуру від 25 травня 1976 року, що встановлює фундаментальні стандарти адміністративної діяльності: обов'язок з'ясування обставин справи, участь заінтересованих осіб у процедурі, право бути вислуханим перед ухваленням несприятливого адміністративного акта, вимоги до мотивування адміністративних рішень та можливість виправлення процедурних недоліків [3]. У підприємницькій сфері важливе значення має також Промисловий кодекс ФРН, який регулює загальні засади здійснення підприємницької діяльності, торговельного нагляду та адміністративного впливу на суб'єктів господарювання [4].

Особливістю німецької моделі є те, що позасудовий контроль значною мірою інтегрований у саму логіку адміністративного процесу. Йдеться не лише про контроль «після» прийняття рішення, а й про превентивне забезпечення законності в межах адміністративної процедури. Адміністративний орган зобов'язаний діяти в межах компетенції, дотримуватися принципу пропорційності, забезпечувати особі можливість надати пояснення, а також належно мотивувати рішення. Для бізнесу це має принципове значення, оскільки більшість управлінських рішень у сфері підприємництва – дозволи, ліцензії, заборони, приписи, санкції, рішення регуляторів – безпосередньо впливають на можливість ведення господарської діяльності. Важливим елементом німецької системи є інститут адміністративного заперечення – *Widerspruchsverfahren*, правова основа якого міститься у Кодексі адміністративного судочинства ФРН від 21 січня 1960 року, зокрема у положеннях про попереднє провадження перед зверненням до адміністративного суду [5]. Попри те, що цей акт належить до судово-процесуальної сфери, сам інститут заперечення має виразно позасудовий характер, оскільки передбачає перегляд адміністративного акта самим органом або вищестоящим адміністративним органом до початку судового спору. Для суб'єктів підприємництва така процедура є важливою, оскільки дає змогу швидше, дешевше та менш формалізовано виправити незаконне або необґрунтоване рішення адміністрації.

У сфері економічної конкуренції ключовою інституцією позасудового контролю в Німеччині є Федеральне картельне відомство — *Bundeskartellamt*, яке діє на підставі Закону проти обмежень конкуренції від 26 червня 2013 року в редакції чинного законодавства [6]. Воно здійснює контроль за антиконкурентними узгодженими діями, зловживанням домінуючим становищем, концентраціями суб'єктів господарювання, а також має повноваження ухвалювати обов'язкові рішення, проводити розслідування та застосовувати санкції. Хоча рішення такого органу можуть бути оскаржені до суду, сама його діяльність є позасудовим адміністративним механізмом забезпечення правомірності поведінки як бізнесу, так і публічної адміністрації у сфері ринкового регулювання. У ширшому розумінні до інституцій позасудового контролю належать також Федеральне мережеве агентство, Федеральний уповноважений із захисту даних і свободи інформації, земельні контрольні органи, органи торговельного нагляду, а також комітети з петицій Бундестагу і земельних парламентів, які можуть розглядати скарги підприємців на дії адміністрації. Перевагою німецької моделі є її процедурна чіткість, високий рівень юридичної визначеності, сильна роль мотивування адміністративного акта, розвиненість попереднього адміністративного перегляду та наявність професійних спеціалізованих регуляторів. Водночас недоліком цієї моделі можна вважати її складність, федеративну фрагментарність, відмінності між землями щодо обов'язковості окремих досудових процедур, а також значний рівень формалізації, який може бути складним для малого бізнесу.

Французька Республіка репрезентує іншу, але не менш важливу для України модель позасудового контролю, яка поєднує сильну централізовану адміністративну традицію з розвиненими інститутами медіації, незалежних адміністративних органів, адміністративного оскарження та захисту прав осіб у відносинах із публічною владою. Центральним нормативним актом у цій сфері є Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією, сформований на підставі Ордонансу № 2015-1341 від 23 жовтня 2015 року та Декрету № 2015-1342 від 23 жовтня 2015 року [7]. Цей кодекс має особливе значення, оскільки систематизує правила адміністративної процедури, доступу до адміністративних документів, мотивації адміністративних актів, розгляду звернень, адміністративного оскарження та врегулювання спорів з адміністрацією. Для суб'єктів підприємницької діяльності французька модель є важливою тим, що вона надає їм не лише можливість судового захисту, а й широкий набір попередніх, альтернативних та примирних процедур, які можуть бути використані до звернення до суду.

Однією з найважливіших інституцій французького позасудового контролю є Захисник прав – *Défenseur des droits*, який діє на підставі Органічного закону № 2011-333 від 29 березня 2011 року [8]. Цей орган розглядає скарги на порушення прав і свобод з боку адміністрації, публічних установ та інших

суб'єктів, що виконують публічні функції. У контексті підприємницької діяльності його значення полягає в тому, що він може реагувати на дискримінаційні, непропорційні, непрозорі або неправомірні адміністративні практики, хоча його рішення здебільшого мають рекомендаційний характер. Специфічною французькою інституцією, безпосередньо орієнтованою на бізнес, є Медіатор підприємств – *Médiateur des entreprises*, який після ухвалення Декрету № 2016-66 від 29 січня 2016 року щодо медіації підприємств об'єднав функції медіатора міжпідприємницьких відносин і медіатора публічних закупівель [9].

Його діяльність спрямована на врегулювання спорів між підприємствами, а також між підприємствами та публічними замовниками чи адміністративними структурами, зокрема у сфері державних закупівель, інновацій, затримки платежів, виконання контрактів і доступу бізнесу до публічних ресурсів. Саме цей елемент французької моделі є особливо цінним для України, оскільки він демонструє, що позасудовий контроль може мати не лише каральний чи наглядовий, а й сервісний, примирний та партнерський характер.

У сфері конкуренції ключову роль у Французькій Республіці відіграє *Autorité de la concurrence* – незалежний адміністративний орган, статус і повноваження якого визначені Французьким торговельним кодексом, зокрема у статтях L461-1 – L464-10 [10]. Цей орган здійснює адміністративний контроль за дотриманням правил економічної конкуренції, розглядає справи щодо антиконкурентних узгоджених дій, зловживання домінуючим становищем, недобросовісних ринкових практик, а також контролює концентрації суб'єктів господарювання. Його особливістю є поєднання наглядових, квазісанкційних та превентивно-регуляторних функцій, що дозволяє розглядати його не лише як інструмент державного економічного регулювання, але і як важливий механізм позасудового контролю за законністю адміністративного впливу на підприємницьке середовище. Відмінною рисою французької моделі є те, що незалежні адміністративні органи не лише здійснюють контроль за дотриманням нормативних вимог суб'єктами господарювання, але й самі виступають інституційними гарантіями стримування надмірного втручання держави у сферу економічної свободи.

На відміну від німецької моделі, яка тяжіє до процедурної юридикації адміністративного контролю та чіткої формалізації внутрішньо-адміністративного перегляду, французький підхід демонструє більш гнучкий, інституційно диференційований характер. Якщо в Німеччині позасудовий контроль значною мірою реалізується через адміністративну процедуру як елемент самообмеження адміністрації, то у Франції суттєва роль належить зовнішнім щодо адміністративного органу механізмам – омбудсменським структурам, медіаційним інституціям та незалежним адміністративним органам. Такий підхід дозволяє не лише перевіряти законність конкретного рішення, але й усувати структурні проблеми адміністративної практики, що особливо важливо у сфері підприємництва, де конфлікти між бізнесом і державою часто мають системний характер.

Порівняльний аналіз зазначених моделей із національною системою позасудового контролю дозволяє констатувати, що український механізм, попри суттєві законодавчі зміни останніх років, досі перебуває на етапі інституційного становлення. В Україні правові засади відповідного контролю визначаються насамперед Законом України «Про адміністративну процедуру» [11], Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [12], Законом України «Про звернення громадян» [13], а також галузевим законодавством у сферах ліцензування, антимонопольного регулювання, дозвільної системи та державного нагляду. Проте на відміну від Німеччини та Франції, українська модель залишається нормативно фрагментованою, інституційно неоднорідною та концептуально не завершеною.

Однією з ключових відмінностей є характер адміністративного оскарження. У Німеччині процедура *Widerspruch* історично інтегрована в логіку адміністративного процесу як ефективний інструмент самоконтролю адміністрації, тоді як в Україні адміністративне оскарження тривалий час сприймалося переважно як формальна попередня стадія перед судовим захистом, а не як самостійний дієвий механізм поновлення порушених прав. Навіть після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» ефективність цього інституту значною мірою залежатиме від правозастосовної практики, адміністративної культури органів публічної влади та готовності останніх до реального перегляду власних рішень [11]. У цьому аспекті німецький досвід демонструє більш зрілу модель, де адміністративний контроль виступає не винятком, а звичайним елементом належного управління.

Іншою принциповою відмінністю є ступінь інституційної спеціалізації. У Франції сформовано окремі позасудові механізми, орієнтовані саме на захист суб'єктів підприємництва у взаємодії з публічним сектором. Йдеться насамперед про інститут *Médiateur des entreprises*, який забезпечує оперативне

врегулювання конфліктів без надмірної формалізації, із застосуванням принципів конфіденційності, нейтральності та процедурного партнерства. В українській правовій системі аналогічного спеціалізованого інституту фактично не існує. Хоча окремі консультативні або бізнес-орієнтовані механізми функціонують, вони не мають належної нормативної визначеності, процесуальної автономії та інституційної сталості.

Суттєвим недоліком української моделі також є недостатній рівень незалежності окремих контрольних механізмів. У Німеччині та Франції значна частина позасудового контролю здійснюється інституціями, які мають високий ступінь функціональної автономії, що забезпечує довіру суб'єктів господарювання до результатів такого контролю. В Україні ж адміністративне оскарження нерідко здійснюється в межах тієї самої вертикалі підпорядкування, що породжує сумніви щодо неупередженості та реальної ефективності перегляду.

Разом із тим українська модель має і певні переваги. Її беззаперечним позитивом є активна модернізація адміністративного законодавства, цифровізація адміністративних процедур, спрощення доступу до публічних послуг, розвиток електронного урядування та поступове впровадження європейських принципів належного адміністрування. Крім того, українська система має потенціал для більш швидкої інституційної адаптації, оскільки не обтяжена тривалими історичними адміністративними традиціями, які інколи ускладнюють реформування усталених моделей.

Таким чином, аналіз досвіду Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки дозволяє дійти висновку, що ефективний позасудовий контроль за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності не обмежується лише існуванням формального права на подання скарги чи адміністративного звернення. Його реальна ефективність залежить від комплексного поєднання належної адміністративної процедури, інституційної незалежності контрольних органів, доступності альтернативних механізмів врегулювання спорів, спеціалізації органів, орієнтованих на захист підприємницьких прав, а також сформованої правової культури відповідальності публічної адміністрації перед приватною особою. Для України в умовах євроінтеграційної трансформації особливо цінним є запозичення не окремих юридичних конструкцій, а функціональної логіки європейських моделей, відповідно до якої позасудовий контроль розглядається не як допоміжний елемент адміністративної системи, а як самостійний механізм забезпечення верховенства права, належного врядування та реального захисту свободи підприємницької діяльності.

Висновки. Проведене дослідження зарубіжного досвіду позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності на прикладі Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки дає підстави для висновку, що в сучасних європейських правових порядках позасудовий контроль розглядається не як другорядний або допоміжний механізм захисту прав суб'єктів господарювання, а як самостійний, функціонально значущий елемент системи належного публічного врядування, спрямований на забезпечення законності адміністративної діяльності, підвищення її прозорості, підзвітності та ефективності. Європейський підхід демонструє, що реальний захист прав суб'єктів підприємницької діяльності у відносинах із публічною адміністрацією не може обмежуватися виключно судовими засобами, оскільки саме оперативні, доступні, менш формалізовані та економічно менш обтяжливі позасудові механізми здатні забезпечити своєчасне поновлення порушених прав, зниження адміністративного тиску на бізнес та запобігання ескалації публічно-правових конфліктів.

Встановлено, що німецька модель позасудового контролю характеризується високим рівнем процедурної впорядкованості, юридичної визначеності та інтегрованістю контрольних механізмів у саму структуру адміністративного процесу. Її ключовою особливістю є те, що забезпечення законності діяльності адміністрації реалізується не лише через зовнішній контроль, але й через механізми внутрішньо-адміністративного самоконтролю, зокрема процедури адміністративного перегляду рішень, обов'язковість дотримання адміністративної процедури, принцип пропорційності, належне мотивування адміністративних актів та право особи бути вислуханою до ухвалення рішення. Така модель демонструє високу ефективність у сфері підприємницької діяльності, оскільки дозволяє суб'єктам господарювання оперативно реагувати на неправомірні рішення адміністративних органів без необхідності негайного звернення до суду. Водночас німецька система характеризується значним рівнем нормативної складності, високими вимогами до професійної підготовки адміністративного апарату та певною федеративною диференціацією процедур, що ускладнює її пряме механічне запозичення.

Французька модель, натомість, демонструє більш інституційно диверсифікований і функціонально гнучкий підхід до позасудового контролю. Її характерною рисою є поєднання класичних адміністративно-процедурних механізмів із діяльністю незалежних адміністративних органів, омбудсменських інституцій та спеціалізованих медіаційних структур. Особливо цінним для українського правопорядку є французький досвід інституціоналізації спеціалізованих позасудових механізмів захисту бізнесу, орієнтованих не лише на формальний контроль за законністю рішень адміністрації, але й на конструктивне врегулювання конфліктів між підприємцями та публічним сектором. Насамперед йдеться про інститут *Médiateur des entreprises*, який демонструє можливість реалізації сервісно-орієнтованої моделі публічного адміністрування, у межах якої держава виступає не виключно контролюючим суб'єктом, а й партнером у забезпеченні стабільності економічних відносин.

Порівняльний аналіз дозволяє констатувати, що національна система позасудового контролю, попри суттєві законодавчі зміни останніх років, зокрема ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», усе ще перебуває на стадії інституційного становлення та не характеризується належним рівнем цілісності, процедурної завершеності й ефективності. Основними проблемами залишаються фрагментарність правового регулювання, недостатня ефективність адміністративного оскарження, обмежена довіра бізнесу до внутрішньо-адміністративного перегляду, недостатня незалежність окремих контрольних механізмів, дублювання контрольних повноважень, а також відсутність спеціалізованих інституцій, безпосередньо орієнтованих на захист суб'єктів підприємництва у взаємодії з органами публічної влади.

Разом із тим результати дослідження свідчать, що імплементація зарубіжного досвіду в національне законодавство має здійснюватися не шляхом механічного копіювання іноземних моделей, а через їх адаптивне запозичення з урахуванням конституційних засад, адміністративно-правових традицій, інституційної архітектури та сучасних потреб української держави. Україна має власну правову специфіку, зокрема історично сформовану модель адміністративної юстиції, особливості функціонування системи виконавчої влади, правозастосовну практику у сфері господарського адміністрування, а також специфічні виклики, пов'язані з трансформацією публічного управління в умовах євроінтеграції та післявоєнного відновлення. Саме тому модернізація механізму позасудового контролю повинна поєднувати запозичення європейських стандартів із збереженням національної правової ідентичності.

До найбільш доцільних напрямів імплементації позитивного зарубіжного досвіду слід віднести: подальший розвиток інституту адміністративного оскарження за німецькою моделлю як реального, а не формального інструменту самоконтролю адміністрації; посилення обов'язковості належного мотивування адміністративних актів; інституціоналізацію принципу обов'язкового вислуховування заінтересованої особи перед ухваленням несприятливого рішення; розвиток незалежних спеціалізованих контрольних та регуляторних органів із високим рівнем функціональної автономії; створення спеціалізованого позасудового механізму захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності за аналогією із французьким інститутом бізнес-медіації; впровадження більш гнучких медіаційних і примирних процедур у відносинах між бізнесом і публічною адміністрацією; а також подальшу цифровізацію адміністративних процедур, що сприятиме підвищенню доступності та прозорості позасудового контролю.

Водночас недоцільним видається пряме перенесення окремих зарубіжних інституцій без урахування українського контексту. Зокрема, надмірна процедурна формалізація німецької моделі може ускладнити адміністративні процедури в умовах недостатньої інституційної спроможності окремих органів публічної адміністрації, а французька система множинності незалежних адміністративних структур може призвести до дублювання компетенцій та додаткової організаційної складності. Тому для України оптимальним видається змішаний підхід, який поєднуватиме німецьку процедурну дисципліну та юридичну визначеність із французькою гнучкістю, сервісною орієнтованістю та інституційною медіаційністю.

Отже, перспективний розвиток національного механізму позасудового контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування у сфері підприємницької діяльності має бути спрямований на формування ефективної, прозорої, доступної та орієнтованої на захист прав підприємців системи, яка відповідатиме європейським стандартам належного врядування, але водночас зберігатиме національну адміністративно-правову самобутність. Подальші наукові дослідження доцільно зосередити на аналізі досвіду інших держав-членів Європейського Союзу, а також на виробленні конкретних законодавчих пропозицій щодо вдосконалення українського адміністративного законодавства у відповідній сфері.

Література:

1. European Commission. Better Regulation. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.05.1949 (Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>
3. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 25.05.1976 (Закон Федеративної Республіки Німеччина про адміністративну процедуру від 25 травня 1976 р.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
4. Gewerbeordnung (GewO), 21.06.1869 (Промисловий кодекс Федеративної Республіки Німеччина від 21 червня 1869 р.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/>
5. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 21.01.1960 (Кодекс адміністративного судочинства Федеративної Республіки Німеччина від 21 січня 1960 р.) URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>
6. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 26.06.2013 (Закон Федеративної Республіки Німеччина проти обмежень конкуренції від 26 червня 2013 р.) URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>
7. Code des relations entre le public et l'administration (Кодекс відносин між громадськістю та адміністрацією Французької Республіки): Ordonnance n° 2015-1341 du 23 oct. 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/
8. Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (Органічний закон Французької Республіки про Захисника прав). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023781167/>
9. Décret n° 2016-66 du 29 janv. 2016 relatif à la médiation des entreprises (Декрет Французької Республіки щодо медіації підприємств). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031941816/>
10. Code de commerce, dispositions concernant Autorité de la concurrence – art. L461-1–L464-10 (Торговельний кодекс Французької Республіки: положення щодо Французького органу з питань конкуренції – ст. L461-1–L464-10). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/
11. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Дата оновлення: 27.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>

References:

1. European Commission. Better Regulation. URL: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en [in English].
2. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.05.1949 [Basic Law for the Federal Republic of Germany of May 23, 1949]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/> [in German].
3. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 25.05.1976 [Administrative Procedure Act of the Federal Republic of Germany of May 25, 1976.]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> [in German].
4. Gewerbeordnung (GewO), 21.06.1869 [Trade, Commerce and Industry Regulation Act of June 21, 1869] URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/> [in German].
5. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 21.01.1960 [Administrative Court Procedure Code of the Federal Republic of Germany of January 21, 1960.]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> [in German].
6. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 26.06.2013 [Act against Restraints of Competition of the Federal Republic of Germany of June 26, 2013.]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/> [in German].
7. Code des relations entre le public et l'administration [Code of Relations between the Public and the Administration of the French Republic]: Ordonnance n° 2015-1341 du 23 oct. 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/ [in French].
8. Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits [Organic Law on the Defender of Rights of the French Republic]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023781167/> [in French].
9. Décret n° 2016-66 du 29 janv. 2016 relatif à la médiation des entreprises [Decree of the French Republic on Enterprise Mediation]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031941816/> [in French].
10. Code de commerce, art. L461-1–L464-10 [French Commercial Code]: dispositions concernant Autorité de la concurrence (L461-1–L464-10). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/ [in French].
11. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy № 2073-IX vid 17.02.2022 [On Administrative Procedure: Law of Ukraine No. 2073-IX of 17 February 2022]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> [in Ukrainian].
12. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy № 877-V vid 05.04.2007 [On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity: Law of Ukraine No. 877-V of 5 April 2007]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> [in Ukrainian].
13. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 r. № 393/96-VR [On Citizens' Appeals: Law of Ukraine No. 393/96-VR of 2 October 1996]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> [in Ukrainian].