

ОПЕРАТИВНІСТЬ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК НАПРЯМ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФОРМ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ПІДПРИЄМНИЦТВО У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю оперативності позовного провадження як напрямку розвитку процесуальних форм захисту права на підприємництво у адміністративному суді, виробленню на цій основі пропозицій щодо вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. З цією метою проаналізовано останні публікації з тематик: оперативності адміністративного судочинства; визначення позовного провадження в адміністративному судочинстві як процесуальної форми здійснення правосуддя; ефективності адміністративного судочинства як сукупності певних показників його здійснення. Водночас, у зазначених роботах не враховуються особливості правовідносин, що виникають у зв'язку із реалізацією права на підприємництво. Звернено увагу на активність динаміки правовідносин влади та бізнесу, що зумовлена швидкоплинністю процесів здійснення підприємницької діяльності та відповідно, необхідністю змін у методах адміністрування у цій сфері. Водночас, актуальна практика адміністративних судів першої інстанції свідчить про достатньо тривалі строки розгляду адміністративних справ, пов'язаних із захистом права на підприємництво. Тому наголошено, що оперативність здійснення адміністративного судочинства постає умовою ефективного захисту права на підприємництво, ефективного поновлення цього права відповідно до ст. 8 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р. Тісно пов'язаним із оперативністю визначено поняття ефективності адміністративного судочинства. Процесуальна форма позовного провадження в адміністративному суді щодо розгляду справ про захист права на підприємництво має забезпечувати оперативність розгляду адміністративної справи, для чого має включати відповідні процесуальні засоби для адміністративного суду (забезпечення більш активної ролі адміністративного суду, розширення можливостей щодо використання примірних процедур). Доведено, що оперативність розгляду справи щодо захисту права на підприємництво полягає у: 1) фактичних мінімальних затратах часу на розгляд конкретної адміністративної справи; 2) забезпечення при цьому належної якості розгляду справи за рахунок розвиненого законодавства про адміністративне судочинство. Оперативність розгляду зазначених адміністративних справ визначено одним з показників ефективності адміністративного судочинства як засобу правового захисту відповідно до ст. 8 Загальної декларації прав людини. Обґрунтовано, що подальша диференціація процесуальної форми позовного провадження у справах щодо захисту права на підприємництво сприятиме оперативності адміністративного судочинства та реалізації права на розгляд справи упродовж розумного строку (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

Ключові слова: оперативність, ефективність, адміністративне судочинство, право на підприємницьку діяльність, процесуальна форма, адміністративний суд.

Постановка проблеми. У науковій літературі достатньо тривалий час підкреслюється поширеність співпраці органів публічної влади із суб'єктами підприємництва та багатоманітність її форм. Так, ще у 2013 році Ф.В. Узунов, за результатами опрацювання проблематики видів взаємодії бізнесу із органами державної влади, виділяв три найважливіших форми партнерства: економічне, правове та організаційне партнерство. Так, під правовим партнерством розуміється спільна (органами влади та бізнесом) організація процесу державного регулювання підприємницької діяльності. Способами цього партнерства є: участь представників бізнесу у робочих групах щодо розробки законодавства; залучення фахівців від органів влади до участі у саморегулювальних організаціях тощо. Також правова взаємодія органів влади та бізнесу включає державне регулювання: здійснення підприємницької діяльності; конкуренції; взаємодії підприємницьких та державних структур [1]. Характеризуючи функціональну роль механізму державної влади у забезпеченні свободи підприємницької діяльності, В.А. Шатіло виділяє такі напрямки розвитку механізму державної влади у цій сфері, як зокрема: оптимізація системи відносин компетенційного характеру між органами державної влади; розвиток механізмів державного та громадського контролю за діяльністю органів державної влади; сприяння процесам децентралізації державної влади; запровадження аутсорсингу функцій держави та деякі інші [2, с. 126].

Отже, можна констатувати активність динаміки правовідносин влади та бізнесу, що зумовлена швидкоплинністю процесів здійснення підприємницької діяльності та відповідно, необхідністю змін у методах адміністрування у цій сфері. Водночас, актуальна практика адміністративних судів першої інстанції свідчить про достатньо тривалі строки розгляду адміністративних справ, пов'язаних із захистом права на підприємництво. Так, 19.09.2023 р. ФОП ОСОБА_1 звернувся із адміністративним позовом про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення. Рішення по суті справи було винесене адміністративним судом 28.12.2023 р., тобто більше ніж через три місяці [3; 4]. У справі про визнання протиправним та скасування рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про невідповідність особи займаній посаді провадження відкрито 06.03.2023 р., а рішення по суті справи, яким позов було задоволено, винесене 11.12.2023 р., тобто більше ніж через 9 місяців [5; 6]. Зазначена тривалість розгляду справ часто пов'язана не тільки із традиційними причинами, такими як неявка сторони у судові засідання, а й має законодавче підґрунтя. Так, у наведеній справі стосовно податкового повідомлення-рішення адміністративним судом не було

здійснено складних процесуальних дій, що вимагають значної кількості часу (витребування доказів, забезпечення позову, призначення судової експертизи тощо). Усі необхідні докази було надано позивачем при поданні позовної заяви, а відповідачем – при поданні відзиву на позову, отже затримок у збиранні доказів теж не було. Зазначене свідчить про актуальність створення процесуальних засобів, що надавали б адміністративному суду можливість не припускати невиправданих зволікань у ході розгляду справи. Крім того, наслідком задоволення такого позову є обов'язок органу влади повторно розглянути справу та прийняти рішення, що додатково збільшує строк реалізації прав. Тому оперативність здійснення адміністративного судочинства постає умовою ефективного захисту права на підприємництво, ефективного поновлення цього права відповідно до ст. 8 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р. (далі – Загальна декларація прав людини) [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика оперативності адміністративного судочинства отримала увагу на рівні окремих наукових публікацій [8]. Предметом комплексних досліджень була дотична проблематика: визначення позовного провадження в адміністративному судочинстві як процесуальної форми здійснення правосуддя [9, с. 170-194]; ефективність адміністративного судочинства як сукупність певних показників його здійснення [10, с. 390]. Втім, у зазначених роботах не враховуються особливості спірних правовідносин, а саме правовідносин, що виникають у зв'язку із реалізацією права на підприємництво.

Метою статті є розкриття оперативності позовного провадження як напрямку розвитку процесуальних форм захисту права на підприємництво у адміністративному суді, вироблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство.

Виклад основного матеріалу. Оперативність адміністративного судочинства розглядається як один з його принципів, який реалізується у нерозривному поєднанні із принципом процесуального формалізму, що означає дотримання передбаченої законом процедури розгляду адміністративних справ. В межах принципу оперативності реалізуються такі цінності, як: неприпустимість затягування процесу; розумне пом'якшення процесуальних вимог; спрямованість дій учасників процесу на прискорення процесу, але без шкоди для його якості. Тому оперативність адміністративного судочинства визначається чинником його ефективності [8, с. 83-84]. Така точка зору викликає окремі зауваження. Так, обґрунтовуючи значення оперативності як принципу, автору варто було б звернути увагу на усталене у доктрині та практиці поняття «розумні строки» та встановити співвідношення оперативності із ним. Крім того, визначення «розумного змякшення процесуальних формальностей» фактично як цінності адміністративного судочинства є доволі спірним. Водночас, варто погодитись із дослідницею щодо ключового значення оперативності адміністративного судочинства для виконання його завдань, передбачених у ч. 1 ст. 2 КАС України.

Ю.Ф. Лавренюк, за результатами опрацювання проблематики оперативності адміністративного судочинства при захисті економічних інтересів України вказує на органічне поєднання поняття оперативності вирішення адміністративних справ та поняття «розумний строк». Дослідник формулює авторське визначення оперативності вирішення вказаної категорії справ

та виділяє фактичну та юридичну сторони оперативності. Фактичною стороною є фактичне швидке вирішення справи, а юридичною – закріплені у законодавстві строки вирішення справи. При цьому вказується про необхідність забезпечення відповідності фактичної та юридичної сторони [12, с. 94].

Таким чином, поняття оперативності у адміністративному судочинстві є тісно пов'язаним із усталеними поняттями розумних строків розгляду справи, але є ширшим, оскільки охоплює собою не тільки фактичний найкоротший строк розгляду справи, але й закріплення реальних строків розгляду справи у законодавстві про адміністративне судочинство, а також законодавче забезпечення досягнення фактично найкоротших строків розгляду справи. Таким чином, поняття оперативності набуває законотворчого контексту.

Тісно пов'язаним із оперативністю є поняття ефективності адміністративного судочинства. Актуальність використання цього терміну щодо адміністративного судочинства як механізму захисту права на підприємництво зумовлено вже згадуваними положеннями статті 8 Загальної декларації прав людини, відповідно до якої кожна людина має право на поновлення у правах, що є ефективним.

У контексті адміністративного судочинства термін «ефективність» використовується переважно у двох аспектах. Так, О.М. Капля, розглядаючи ефективність як неформалізований принцип судового адміністративного процесу, визначає його як сукупність кількісно-якісних показників процесуальної діяльності адміністративного суду, що відображають оптимальність його здійснення. Ефективність означає також виконувальність судових рішень (як матеріальних, так і процесуальних) [10, с. 390]. У подібному контексті розглядає ефективність судового процесу В.В. Бонтлаб, пропонуючи запровадити спеціалізовані трудові суди, а також виокремити галузі трудового та трудового процесуального права, що дозволило б максимально врахувати специфіку трудових спорів [11, с. 72].

Натомість, М.І. Поворознюк, за результатами опрацювання проблематики сутності адміністративного позову як засобу реалізації права на судовий захист, розглядає поняття ефективного судового захисту у контексті права на задоволення адміністративного позову. Ефективність судового захисту означає застосування адміністративним судом способу захисту, який обраний позивачем (ч. 1 ст. 5 КАС України), відповідає суті спірних правовідносин та забезпечить ефективне поновлення позивача у правах [9, с. 216]. Ю.Ф. Лавренюк, опрацьовуючи діяльність адміністративних судів щодо захисту економічних інтересів України, доходить висновку, що оперативність вирішення адміністративних справ є умовою визначення адміністративного судочинства ефективним засобом захисту вказаних інтересів [12, с. 94].

Процесуальна діяльність адміністративного суду та способи захисту, що застосовуються адміністративним судом є хоча й тісно пов'язаними, але різно площинними категоріями, кожна з яких має свій чітко відокремлений зміст. З іншого боку, складно уявити ефективний суд, що обирає би належний спосіб захисту за результатами надмірно затягнутої процедури, або навпаки, розглядав би справу швидко, але виносив рішення, що не можуть бути виконані. Тому ці обидві категорії характеризують адміністративне судочинство як правовий засіб ефективного поновлення у правах у своїй сукупності.

Вимога своєчасного розгляду і вирішення публічно-правового спору (ч. 1 ст. 2 КАС України [13]) стосується розгляду справ будь-якої категорії. Водночас, швидка змінюваність обставин здійснення підприємницької діяльності у поєднанні із, як правило, значною ціною адміністративного позову зумовлюють особливу актуальність оперативності адміністративного судочинства у справах щодо захисту права на підприємництво.

Процесуальна форма розгляду адміністративних справ у порядку адміністративного судочинства [14, с. 816] містить значну кількість процесуальних засобів оперативного та ефективного здійснення захисту прав. Водночас, значні особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ зумовили диференціацію системи проваджень у адміністративному судочинстві: виділення спрощеного провадження, а також проваджень, передбачених параграфом 11 розділу 2 КАС України.

Таким чином, диференціація процесуальної форми у напрямку забезпечення оперативності адміністративного судочинства постає іманентним напрямом розвитку законодавства про адміністративне судочинство. Вказане повною мірою актуальне й щодо процесуальних форм захисту права на підприємництво в адміністративних судах.

Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 184 КАС України, проведення врегулювання спору за участі судді не допускається зокрема, у справах, визначених главою 11 розділу 2 КАС України. Однією з категорій справ, визначених у вказаній главі, є справи за зверненнями податкових та митних органів щодо стягнення коштів за податковим боргом (п. 5 ч. 1 ст. 283 КАС України). Таким чином, проведення врегулювання спору за участі судді у цих справах неможливе. Водночас, у практиці адміністративних судів неодноразово зустрічаються справи, коли позивачем є не орган влади, а приватна особа, щодо якої констатовано наявність податкового боргу через податкові повідомлення-рішення, і яка оскаржує такі повідомлення-рішення. Оскільки позивачем у цьому випадку є приватна особа, то процедура врегулювання спору за участі судді у таких справах допускається [15; 16].

Існування можливості застосування примирення залежно від ініціативи сторін правовідносин не вбачається логічним. У цьому контексті інтерес представляють положення Кодексу адміністративної юстиції Франції у редакції, чинній на 23.01.2024 р. (Code de justice administrative, CJA) [17] щодо медіації в адміністративному судочинстві. Так, стаття L114-1 CJA, безпосередньо присвячена цьому питанню, не містить переліку справ, щодо яких не допускається застосування медіації. Більше того, у деяких категоріях адміністративних справ, визначених у CJA (спори щодо апеляцій на певні категорії рішень, перелік яких визначається указом Державної ради) застосування медіації є обов'язковим.

Характеризуючи адміністративне судочинство Франції, В.А. Сьоміна вказує про активний характер адміністративного суду під час розгляду справи: саме суд, а не сторони, керує процесом розгляду справи, і тому він може зобов'язати одну сторону подати докази іншій стороні. Такий характер історично притаманний адміністративному судочинству Франції, яке ще за середніх віків характеризувалось інквізиційними засадами здійснення [18, с. 146]. Таким чином, перспективним є розширення застосування примирних процедур в адміністра-

тивному судочинстві при розгляді та вирішенні спорів щодо захисту права на підприємництво. Умовою для цього є подальший розвиток активної позиції адміністративного суду у судовому процесі.

Актуальна судова практика свідчить про поступове розширення застосування саме активних засад участі адміністративного суду у спорах, що стосуються підприємницької діяльності. Так, адміністративний суд першої інстанції повернув позовну заяву позивачеві на підставі пункту 9 частини 1 статті 240 КАС України, зазначивши, що позивачем не подано у визначений судом строк витребувані адміністративним судом докази. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, скасовуючи зазначене рішення, зазначив про обов'язок адміністративного суду з власної ініціативи витребувати докази відповідно до ч. 4 ст. 77 КАС України, а крім того – надсилати та вручати ухвалу про витребування доказів виключно у передбачений законом спосіб [19].

Висновки. Проведене дослідження надає підстави для наступних висновків.

1. Процесуальна форма позовного провадження в адміністративному суді щодо розгляду справ про захист права на підприємництво має забезпечувати оперативність розгляду адміністративної справи, для чого має включати відповідні процесуальні засоби для адміністративного суду (забезпечення більш активної ролі адміністративного суду, розширення можливостей щодо використання примирних процедур).

Оперативність розгляду справи щодо захисту права на підприємництво полягає у: 1) фактичних мінімальних затратах часу на розгляд конкретної адміністративної справи; 2) забезпечення при цьому належної якості розгляду справи за рахунок розвиненого законодавства про адміністративне судочинство. Оперативність розгляду зазначених адміністративних справ є одним з показників ефективності адміністративного судочинства як засобу правового захисту відповідно до ст. 8 Загальної декларації прав людини.

2. Подальша диференціація процесуальної форми позовного провадження у справах щодо захисту права на підприємництво сприятиме оперативності адміністративного судочинства та реалізації права на розгляд справи упродовж розумного строку (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод).

Література:

1. Узунов Ф.В. Види взаємодії бізнесу з органами державної влади та управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=611> (дата звернення: 23.01.2024 р.).
2. Шатіло В.А. Функціональна роль механізму державної влади у забезпеченні свободи підприємницької діяльності в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Випуск 76: частина 1. С. 122-126.
3. Ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 19 вересня 2023 року у справі № 260/7990/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113564379> (дата звернення: 23.01.2024 р.);
4. Рішення Закарпатського окружного адміністративного суду від 28 грудня 2023 року у справі № 260/7990/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116017518#> (дата звернення: 23.01.2024 р.).
5. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 06.03.2023 р. у справі № 320/5060/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109371643> (дата звернення: 23.01.2024 р.);

6. Рішення Київського окружного адміністративного суду 11.12.2023 р. № 320/5060/23 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115549397#> (дата звернення: 23.01.2024 р.).
7. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. *Голос України* офіційне видання від 10.12.2008 – № 236
8. Борякіна В.В. Принцип оперативності в аспекті ефективності здійснення адміністративного судочинства. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2018. Випуск 26. С. 82-84. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/12682/12078> (дата звернення: 24.01.2024 р.).
9. Поворознюк М.І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. Київ, 2019. 247 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0419U004628/> (дата звернення: 24.01.2024 р.).
10. Капля О.М. Принципи адміністративного судочинства України: теорія та практика реалізації: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Приватне акціонерне товариство "Вищий навчальний заклад "Міжрегіональна Академія управління персоналом". Київ, 2017. 463 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0518U000361/> (дата звернення: 24.01.2024 р.).
11. Бонглад В.В. Право на судовий захист трудових прав: науково-теоретичний аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 68-74.
12. Лавренюк Ю.Ф. Сутність оперативності здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції як засобу захисту економічних інтересів України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2021. № 1. С. 92-94.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 26.08.2005 – 2005 р., № 32, стор. 11, стаття 1918, код акта 33303/2005.
14. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 19: Кримінальний процес, судоустрій, прокуратура та адвокатура / редкол.: В.Т. Нор (голова) та ін. 2020. 1005 с.
15. Ухвала Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 12 березня 2018 р. у справі № 809/1290/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72707047> (дата звернення: 24.01.2024 р.);
16. Рішення Луганського окружного адміністративного суду від 10 травня 2023 р. № 360/4718/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110856787> (дата звернення: 24.01.2024 р.).
17. Code de justice administrative. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000033424061/#LEGISCTA000033424061 (дата звернення: 23.01.2024 р.).
18. Сьоміна В.А. Досвід створення та функціонування Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції адміністративної юстиції у Франції та Німеччині та Німеччині та Німеччині. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2002. Випуск 4. С. 143-149. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2691/1/Somina_143.pdf (дата звернення: 23.01.2024 р.).
19. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 01 червня 2022 р. у справі № 320/3604/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104580030> (дата звернення: 24.01.2024 р.).

Riabchenko V. Effectiveness of legal proceedings as a direction of development of procedural forms of protection of the right to entrepreneurship in the administrative court

Summary. The article is devoted to the disclosure of the efficiency of the legal proceedings as a direction of the development of procedural forms of protection of the right to entrepreneurship in the administrative court, to the development of proposals on the basis of this to improve the legislation on administrative proceedings. For this purpose, the latest publications on the following topics were analyzed: efficiency of administrative proceedings; definition of legal proceedings in administrative proceedings as a procedural form of justice administration; effectiveness of administrative proceedings as a set of certain indicators of its implementation. At the same time, the mentioned works do not take into account the peculiarities of legal relations arising in connection with the realization of the right to entrepreneurship. Attention is paid to the dynamics of the legal relationship between government and business, which is caused by the rapidity of the processes of entrepreneurial activity and, accordingly, the need for changes in the methods of administration in this area. At the same time, the actual practice of administrative courts of the first instance shows that administrative cases related to the protection of the right to entrepreneurship take a long time to consider. Therefore, it is emphasized that the efficiency of administrative proceedings is a condition for effective protection of the right to entrepreneurship, effective renewal of this right in accordance with Art. 8 of the Universal Declaration of Human Rights dated December 10, 1948. The concept of effectiveness of administrative proceedings is closely related to efficiency. The procedural form of a claim proceeding in an administrative court regarding the consideration of cases on the protection of the right to entrepreneurship must ensure the speed of the consideration of an administrative case, for which it must include appropriate procedural means for the administrative court (ensuring a more active role of the administrative court, expanding opportunities for the use of conciliation procedures). It has been proven that the efficiency of the consideration of the case regarding the protection of the right to entrepreneurship consists in: 1) the actual minimal expenditure of time for the consideration of a specific administrative case; 2) at the same time, ensuring the appropriate quality of case consideration at the expense of developed legislation on administrative proceedings. The promptness of consideration of these administrative cases is defined as one of the indicators of the effectiveness of administrative proceedings as a means of legal protection in accordance with Art. 8 of the Universal Declaration of Human Rights. It is justified that the further differentiation of the procedural form of legal proceedings in cases related to the protection of the right to entrepreneurship will contribute to the efficiency of administrative proceedings and the realization of the right to review the case within a reasonable time (clause 1, article 6 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

Key words: efficiency, efficiency, administrative proceedings, right to entrepreneurial activity, procedural form, administrative court.