

УДК 342.9

Негативні наслідки зловживання недобросовісними учасниками ринку експортно–імпортних операцій правом на забезпечення позову в адміністративному процесі

І. Р. Любавська,

аспірант кафедри публічно–правових дисциплін
Приватного вищого навчального закладу
«Київський міжнародний університет»,
заступник керівника відділу
юридичного супроводження
Державного управління справами

Розглядаються питання доцільності, обґрунтованості застосування адміністративним судом заходів забезпечення адміністративного позову відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України. Проаналізовано підстави вжиття заходів забезпечення позову, особливості їх застосування та наслідки застосування в контексті реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Інститут забезпечення позову розглянуто на прикладі рішень адміністративних судів України. Досліджено вплив застосування забезпечення адміністративного позову на економіку України, зокрема на структуру експортно–імпортних операцій у сфері обігу металобрухту. Висвітлено проблематику наслідків застосування адміністративним судом інституту забезпечення адміністративного позову про визнання нормативно–правового акта протиправним для добросовісних вигодонабувачів. Запропоновано механізм захисту приватного інтересу добросовісних вигодонабувачів у випадку визнання недійсним

© Любавська Ірина Романівна – аспірант кафедри публічно-правових дисциплін Приватного вищого навчального закладу «Київський міжнародний університет», заступник керівника відділу юридичного супроводження Державного управління справами

Адміністративна юстиція в Україні

нормативно-правового акта. Розроблено пропозиції щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, що дозволять компенсувати майнову шкоду в розмірі вигоди, яку зацікавлена особа могла б отримати за умов чинності нормативно-правового акта.

Ключові слова: адміністративний позов, приватноправові інтереси, публічно-правові інтереси, майнова шкода, добросовісний вигодонабувач.

Любавская И.Р. Негативные последствия злоупотребления недобросовестными участниками рынка экспортно-импортных операций правом на обеспечение иска в административном процессе

Рассматриваются вопросы целесообразности, обоснованности применения административными судами Украины мер обеспечения административного иска в соответствии с нормами Кодекса административного судопроизводства Украины. Проанализированы основания принятия мер обеспечения иска, особенности их применения и последствия применения в контексте реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности. Институт обеспечения иска рассмотрен на примере решений административных судов Украины. Исследовано влияние применения обеспечения административного иска на экономику Украины, в частности на структуру экспортно-импортных операций в сфере оборота металлолома. Освещена проблематика последствий применения административным судом института обеспечения административного иска в делах о признании нормативно-правового акта противоправным для добросовестных выгодоприобретателей. Предложен механизм защиты частного интереса добросовестных выгодоприобретателей в случае признания недействительным нормативно-правового акта. Разработаны предложения по внесению изменений в Кодекс административного судопроизводства Украины, которые позволят компенсировать материальный ущерб в размере выгоды, которую заинтересованное лицо могло бы получить при условии действия нормативно-правового акта.

Ключевые слова: административный иск, частноправовые интересы, публично-правовые интересы, имущественный вред, добросовестный выгодоприобретатель.

Lubavska Iryna. Negative consequences of abuse by unscrupulous participants in the market of export-import operations the right to secure a claim in the administrative process

The questions of feasibility, validity of use of administrative court measures to ensure administrative claim in accordance with the Code of Administrative Procedure Ukraine. Analyzed the reasons to take measures to secure the claim, especially their use and its consequences in the context of regulatory policy in the sphere of economic activity. Institute to ensure the claim is considered on the example of the decisions of administrative courts of Ukraine. The effect of the use of administrative action to ensure Ukraine's economy, particularly on the structure of export-import operations in treatment of scrap metal. Deals with the problems of the effects of the administrative court institution providing administrative claim for recognition of the legal act illegal for bona fide beneficiaries. The mechanism of protection of private interests of bona fide beneficiaries in case of annulment of a legal act. Proposals to amend the Code of Administrative Procedure Ukraine that will compensate for property damage in the amount of benefit that the person concerned could be obtained under conditions force of the legal act.

Keywords: administrative litigation, private and legal interests, public legal interests, property damage, conscientious beneficiary.

Україна як частина глобальної економіки сьогодні перебуває в посткризовому періоді. Головною ознакою цієї кризи є тотальна втрата довіри учасників ринку один до одного та до інституцій, які зобов'язані забезпечувати рівність і справедливість «правил гри».

Не виняток і діяльність судової системи України¹, що іноді стає заручником недобросовісних учасників ринку, які зловживають своїми процесуальними правами та завдають значної шкоди економіці України в цілому.

Згідно зі ст. 32 Конституції України кожному громадянину держави гарантується судовий захист його прав і свобод. Ця норма кореспондується з положеннями ст. 8 Загальної декларації прав людини². Інститут забезпечення позову безпосередньо реалізує проголошені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами права на судовий захист. Незалежність, неупередженість системи правосуддя в Україні тісно пов'язані з гарантіями неупередженості судового процесу, що закріплені в статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод³. Суди своїми рішеннями, правовими позиціями здійснюють вплив, зокрема, на реалізацію державної політики в Україні. У тому числі у сфері економіки.

Вирішуючи спір, суд зобов'язаний дотримуватися принципу рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Зазначений принцип – це принцип неупередженого ставлення суду до сторін. Рішення суду – наслідок врегулювання конфлікту, спосіб захисту прав та інтересів особи.

Дослідженням питань стосовно адміністративного позову в цілому та інституту забезпечення адміністративного позову, зокрема, займалися такі вчені, як Ю.С. Педько, М.Д. Загряцков, Г.В. Медвідчук. Прийнятим Верховною Радою України Законом № 6232 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» в Кодекс адміністративного судочинства України вводиться нова глава 10, яка присвячена інституту забезпечення позову. Нею передбачено, зокрема, можливість відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, але не запроваджено дієвого механізму уникнення зловживання позивачем своїми процесуальними правами в адміністративному процесі. Автори цього законопроекту звузили перелік способів забезпечення позову тим самим обмеживши право відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень правом на зустрічне забезпечення. Крім того, частина друга статті 158 Кодексу адміністративного судочинства України взагалі унеможливило стягнення збитків відповідачем або іншою особою, чиї права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову, які є суб'єктом владних повноважень⁴.

Забезпечення позову, як найважливіший елемент процесуальної форми і

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

² Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

³ Целлер Едіт. Питання структурної незалежності та судового діалогу в системах конфліктуючих норм: матеріали конференції «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: Сучасний стан і перспективи розвитку в Україні». 2015. URL: <http://www.osce.org/uk/ukraine/233086?download=true>

⁴ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: проект Закон № 6232 від 23.03.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/paran7755#n7755>.

як найбільш деталізований в Кодексі адміністративного судочинства України⁵ правовий інститут, нібито визначає гарантії виконання судового рішення. Проте практика застосування адміністративними судами України інституту забезпечення адміністративного позову доводить, що цей інститут потребує вдосконалення, оскільки суди стикаються з викликами, які призводять до прийняття рішень, що шкодять економіці держави. Зокрема, Пленум Вищого адміністративного суду України⁶ постановив звернути увагу суддів на те, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень належить перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачений Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та держави і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку. З огляду на вказану норму під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам.

Крім того, як вказала колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, ухвалюючи рішення у справі № 21-295а14, ухвала суду про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якою відповідно до ст. 117 Кодексу адміністративного судочинства України зупинено дію нормативно-правового акта, не скасовує його чинність, не змінює обсягу прав та обов'язків сторін у спорі, а лише тимчасово забороняє застосування передбачених цим актом заходів до вирішення спору по суті⁷.

Водночас питання законності й обґрунтованості прийняття заходів забезпечення позову при розгляді адміністративних справ в суді є, безперечно, важливим, оскільки такими заходами можуть бути істотно обмежені права осіб, щодо яких вони приймаються, та завдано шкоди державі в цілому.

Відповідно до ч. 5 ст. 13 Цивільного кодексу України⁸ не допускається використання цивільних прав для неправомірного обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також недобросовісна конкуренція. У разі недодержання особою при здійсненні своїх прав вимог,

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/paran92#n992>.

⁶ Постанова Верховного Суду України від 20.01.2015 у адміністративній справі № 21-295а14 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42576391>.

⁷ Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України [...] Вищий адміністративний суд України: Постанова від 06.03.2008 № 2. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

⁸ Цивільний кодекс України, Верховна Рада України; Кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/paran81#n81>.

які встановлені ч. 2 – 5 ст.13 ЦК України, суд може зобов'язати її припинити зловживання своїми правами, а також застосувати інші наслідки, встановлені законом. Зокрема, згідно із ч. 3 ст. 16 ЦК України⁹ суд може відмовити у захисті цивільного права та інтересу особи в разі порушення нею положень ч 2 5 ст. 13 ЦК України.

Загрозливою є ситуація, коли при винесенні рішення суди не беруть до уваги ні роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду України, ні вказані норми цивільного законодавства України.

Прикладом зловживання процесуальним правом можуть бути дії позивача в адміністративній справі № 826/4100/16¹⁰. У рамках цієї справи ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 15 березня 2016 р.¹¹ було задоволено клопотання позивача про забезпечення позову шляхом зупинення дії наказу Мінекономрозвитку від 01 березня 2016 р. № 337 «Про затвердження розрахункового балансу утворення та споживання металобрухту чорних металів на внутрішньому ринку на 2016 рік» до моменту вирішення справи по суті з мотивів, окрім іншого, що в подальшому фактичне виконання зазначеного наказу спричинить загрозу правам та інтересам позивача, для відновлення яких необхідно буде докласти значних зусиль і витрат. У подальшому суд, зважаючи на неявку деяких третіх осіб на судові засідання, задовольнив клопотання позивача розглядати справу в порядку письмового провадження.

Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 серпня 2016 р. у справі № 826/4100/16 адміністративний позов задоволено у повному обсязі¹². У подальшому 10 листопада 2016 р. постановою Київського апеляційного адміністративного суду в цій же справі цю постанову суду першої інстанції скасовано та ухвалено нове рішення, яким у задоволенні адміністративного позову відмовлено¹³.

Слід зазначити, що в інших адміністративних справах, предметом яких було визнання протиправними дій Мінекономрозвитку України з реєстрації зовнішньоекономічних контрактів (договорів) та видачі карток реєстрації-обліку зовнішньоекономічних контрактів (договорів) на 2016 р., адміністративний суд, спираючись на вищезазначену ухвалу Окружного адміністративного суду міста Києва від 15 березня 2016 р. щодо вирішення питання про вжиття заходів забезпечення позову в адміністративній справі № 826/4100/16, забезпечував адміністративний позов не тільки шляхом зупинення дії оскаржуваних наказів,

⁹ Там само.

¹⁰ Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про відкриття провадження у справі від 15 березня 2016 року, справа № 826/4100/16 /ю Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56548527>.

¹¹ Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва щодо вирішення питання про вжиття заходів забезпечення позову від 15 березня 2016 року, справа № 826/4100/16 //Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56547962>.

¹² Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.08.2016 у справі № 826/4100/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61385052>.

¹³ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 10.11.2016 у справі № 826/4100/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62653423>.

а й з вказівкою на заборону вчинення дій особам, які не є стороною справи¹⁴.

На мою думку, в цій адміністративній справі суд, вживаючи заходів забезпечення позову, вирішив публічно-правовий спір по суті без фактичного його розгляду. Занепокоєння викликає й те, що ухвалене рішення про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову діє до вирішення адміністративної справи по суті й набрання судовим рішенням у вказаній справі законної сили та її оскарження не зупиняє виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду адміністративної справи.

Таким чином, у розглянутих прикладах маємо ситуацію, коли суди, порушуючи ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України,¹⁵ яка передбачає, що адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, на дев'ять місяців зупиняють дію акта, який був підґрунтям для реєстрації, оформлення та видачі Міністерством економічного розвитку і торгівлі України карток реєстрації-обліку зовнішньоекономічних контрактів (договорів) на здійснення експортних операцій з металобрухтом. Внаслідок цього Державна фіскальна служба України та її територіальні органи припинили здійснювати (проводити) митне оформлення брухту чорних металів, що мав вивозитися з України в митному режимі експорту, якщо документи на експортований металобрухт містили картки реєстрації-обліку зовнішньоекономічного контрактів (договорів) на експортні операції з металобрухтом, видані Мінекономрозвитку України з 16 березня 2016 р.¹⁶ Зазначене призвело до зупинки експорту металобрухту.

Слід зазначити, що результати спеціальних досліджень засвідчили¹⁷, що запровадження у 2013–2014 рр. в Україні системи обмеження експорту металобрухту, який є сировиною для металургійної промисловості, шляхом квотування його обсягів під штучним гаслом підтримки металургійних підприємств України, було помилковим рішенням.

Штучне квотування експорту брухту чорних металів у 2013–2014 рр. зменшило обсяги експорту цієї продукції, але повністю експорт не зупинило. Крім того, дерегуляція експортної політики в державі й відміна будь-якого квотування експорту металобрухту забезпечили збільшення у 2016 р. обсягів експорту металобрухту до 1,2 млн тонн¹⁸. Але вказана вище ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва щодо вирішення питання про вжиття заходів забезпечення позову від 15 березня 2016 р., справа № 826/4100/16 фактично заборонила експорт брухту чорних металів у 2016 р., її дія завдала колосальних

¹⁴ Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову від 22 квітня 2016 року у справі № 826/5099/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57343526>.

¹⁵ Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/paran1033#n1033>.

¹⁶ Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову від 22 квітня 2016 року у справі № 826/5099/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57343526>

¹⁷ Мазур В. Л., Тимошенко М. В., Мазур С. В. Проблеми регулювання ринку брухту чорних металів в Україні // Економіка України. 2014. №11. С. 40-50.

¹⁸ Мазур В. Л. Запропоновані Закони повинні позитивно впливати на економіку держави // Голос України. 2017. 24 червня. №115. С. 4.

збитків як підприємствам, що працюють у сфері заготівлі та експорту металобрухту, так й економіці держави в цілому.

Згідно зі статистичними даними, наданими Державною статистичною службою України на запит автора, зокрема, у 2016 р. порівняно з 2015 р. експорт відходів та брухту чорних металів; зливки чорних металів для переплавлення (шихтові зливки) (код 7204000000) зменшився на 75 % (з 1 млн 212,558 тис. тонн у 2015 р. до 272,569 тис. тонн у 2016 р.). У результаті держава не отримала валютних надходжень на 300 млн доларів. Експорт металобрухту в грошовому виразі зменшився у 2016 р. на 83,3 %, до 48,643 млн доларів (у 2015 році було 289,541 млн).

З огляду на наведені економічні розрахунки будь-які обмеження експорту металобрухту негативно впливають на функціонування металургії, а отже, на фінансово-економічний стан держави. Таким чином, наслідки застосування адміністративним судом інституту забезпечення адміністративного позову у вищезазначених випадках як для добросовісних вигодонабувачів, так і для економіки держави є нищівними.

Ураховуючи той факт, що без відповідного врегулювання питання про право особи (у тому числі органу влади як сторони адміністративного процесу) на відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, неможливо уникнути зловживань з боку недобросовісних позивачів при здійсненні ними своїх правомочностей з незаконною метою, порушуючи при цьому права і законні інтереси інших осіб.

Таким чином, необхідно вдосконалити інститут забезпечення адміністративного позову шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, доповнивши його нормою, яка б передбачала, що в разі скасування заходів забезпечення позову, набрання законної сили рішенням про відмову в задоволенні позову чи ухвалою про закриття провадження у справі або залишення заяви без розгляду особа, щодо якої вжито заходів забезпечення позову, має право на відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову.

Lubavska Iryna. Negative consequences of abuse by unscrupulous participants in the market of export-import operations the right to secure a claim in the administrative process

The article deals with the issues of expediency, justification of the administrative court's use of measures to secure an administrative claim in accordance with the norms of the Code of Administrative Justice of Ukraine. The reasons for the application of measures to secure a claim, the peculiarities of their application and the consequences of its application in the context of the implementation of the state regulatory policy in the field of economic activity are analyzed. The Institute for securing the claim is considered on the example of the decisions of the administrative courts of Ukraine on the example of the case No. 826/4100/16 on the suit of the Metallurgprom Association of Enterprises with the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine with the participation of third parties - the Ministry of Justice of Ukraine, the State Regulatory Service of Ukraine on the recognition of illegal, ineffective and cancellation of the order.

The above made it possible to draw a conclusion on the imbalance of the parties in the administrative process and the effect of applying the provision of an administrative claim on the Ukrainian economy, in particular on the structure of export-import operations in the sphere of scrap metal circulation. The problems of the application by the administrative court of the institute of providing an administrative claim on the recognition of the legal act unlawful for the good

faith beneficiaries are covered. The mechanism of protection of the private interest of good faith beneficiaries in the event of invalidation of a legal act is proposed.

The bill № 6232 «On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other legislative acts, which provides, in particular, for the possibility of reimbursement of losses incurred in securing a claim.

However, the goal set by the author of the bill in view of the content of Article 158 of the proposed Code of Administrative Justice of Ukraine can not be achieved, since the second part of this article excludes bodies of state power, bodies of local self-government, their officials and officials, other subjects of power management functions on the basis of legislation, including for the implementation of delegated authority, from the circle of persons who are entitled to compensation for the damage caused by the provision of a claim.

Proposals on amendments to the Code of Administrative Justice of Ukraine have been developed, which will allow to compensate for property damage in the amount of benefit that the person concerned could obtain in the event of the validity of a legal act, namely: in case of cancellation of measures to secure a claim, entering into legal force a decision to refuse in the satisfaction of the claim or the decision to close the proceedings or to leave the application without consideration, the person in respect of which the measures taken to secure the claim are entitled to reimbursement of the losses caused by the security m claim.

Keywords: administrative litigation, private and legal interests, public legal interests, property damage, conscientious beneficiary.

УДК 347.73

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб як суб'єкт адміністративно-правового регулювання відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні

Є. С. Ходак,
аспірант Харківського національного університету
внутрішніх справ

Проаналізовано нормативно-правові аспекти діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Встановлено, що слід розмежовувати правове регулювання банківської діяльності і правове регулювання управління банківською діяльністю, які забезпечуються адміністративно-правовими нормами. Показано, що діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб має публічно-правовий характер, а його функції свідчать про реалізацію ним виконавчої влади. Визначено ознаки Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, які характеризують його як суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері гарантування вкладів фізичних осіб в Україні.

Ключові слова: публічно-правові відносини, регуляторна діяльність, система гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

© Ходак Євген Сергійович – аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ