

Summary

Krakhmalova K. The definition, features and essence of the administrative-legal status of the internally displaced persons in Ukraine.

This article is dedicated to the definition, features and essence of the administrative-legal status of the internally displaced persons in Ukraine. The author determines relationship between the category of the administrative-legal status of the internally displaced persons and general categories of the legal and administrative-legal status of the person; analyzes its structure; identifies such specific features of the administrative-legal status of the internally displaced persons in Ukraine as temporariness, special rights and duties that have only internally displaced persons, difference in the amount of such rights and duties depending on the citizenship of Ukraine or lack thereof in light of the last legislative developments. The author's definition of the administrative-legal status of the internally displaced persons in Ukraine is formulated in conclusions.

Key words: internally displaced persons, administrative-legal status of the person, definition, features and structure of the administrative-legal status of the IDPs.

УДК 342.9

І. А. ЛЮК

Ірина Анатоліївна Люк, здобувач Київського університету права НАН України

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У ЗАРУБІЖНОМУ ТА ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРОЦЕДУРИ РЕЄСТРАЦІЇ БАНКІВ В УКРАЇНІ

У рамках боротьби з корупцією в Україні, етапом якої є напрацювання законодавства, спрямованого на усунення її передумов, питанню регламентації адміністративних процедур приділено необґрунтовано мало уваги. Відсутнє розуміння того, що провести адміністративну реформу шляхом підвищення заробітних плат державним службовцям є недостатнім, необхідно створити фундамент для подальшої діяльності органів публічної влади, так звану ідеологію їх дій.

Вважаємо, що вирішити це питання можливо шляхом закріплення адміністративних процедурних норм в окремому законодавчому акті. Адже практично у всіх цивілізованих країнах світу такий законодавчий акт існує, зокрема, у більшості європейських країн, починаючи з 20-х рр. ХХ ст., законодавство про адміністративну процедуру систематизовано та подано у вигляді кодексу або закону (Австрія, Польща, Угорщина, Іспанія, ФРН, Данія, Італія, Австрія, Нідерланди, Естонія, Латвія та ін.).

В Україні проблема напрацювання такого законодавчого акта вирішується з 1998 р. – часу, коли Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 була затверджена Концепція адміністративної реформи в Україні. Вперше проект Адміністративно-процедурного кодексу було винесено на розгляд у 2004 році. Декілька спроб розробити та затвердити Адміністративно-процедурний кодекс закінчились пропозицією Міністерства юстиції України обговорити проект Закону України «Про адміністративну процедуру»¹. І саме на цьому спроба законодавчої регламентації адміністративної процедури зупинилась, не зважаючи на важливість прийняття такого закону.

Чому прийняття означеного закону є важливим? На нашу думку, цей законопроект встановлює основи діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів, які визначені законом, з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. При цьому саме формальне визначення принципів є однією з найважливіших проблем, оскільки принципи – це основа і для правотворчості, і для правозастосування.

Зазначений недолік правової системи України знаходить своє відображення, в тому числі, у процедурах реєстрації банків в Україні. Ці процедури, як у подальшому буде доведено, значною мірою не відповідають встановленим у світовій практиці основним принципам адміністративних процедур.

У цій статті спробуємо зосередитися на тому, які саме принципи мають створити основу законодавства України про адміністративну процедуру, здійснивши порівняльний аналіз принципів адміністративної процедури, що закріплені законодавством зарубіжних країн, та довести важливість їх формального визначення у законі, розглянувши наявні процедури реєстрації банків.

У загальному вигляді різні аспекти взаємодії публічної влади та приватних осіб були предметом наукових досліджень провідних вчених-адміністративістів України: В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Коліушка, Н. Нижник, А. Селіванова, М. Тищенко, В. Тимошука, Ю. Шемшученка та ін. Так, наприклад, Ю. Шемшученко пропонує поняття «принцип» тлумачити наступним чином (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа): 1) це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внут-

рішнього й міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що належать до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний); 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки)². В. Тимошук серед найважливіших принципів адміністративної процедури виділяє: законність, рівність, публічність, оперативність, ефективність та підконтрольність³. Інколи принципи поділяють на групи, наприклад: загальні (загальноправові) та галузеві принципи⁴, загальні принципи і принципи-норми⁵.

Російські дослідники Ю. Тихоміров, Е. Талапіна, С. Агафонов та ін. до основних принципів адміністративних процедур відносять правореалізаційне забезпечення, законність, відкритість, доступність, обов'язковість, ефективність, концентрацію дій⁶.

З точки зору прикладної реалізації принципів, у певних законодавчих актах їх поділ на групи не суттєвий, важливішим є те, який перелік принципів формально визначений в законі та що вкладається в зміст кожного принципу.

При вивченні питання реалізації принципів адміністративних процедур у зарубіжних країнах слід насамперед звернути увагу на Резолюцію Ради Європи (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів, прийняту Комітетом Міністрів від 28 вересня 1977р. на 275-му засіданні заступників міністрів⁷. У ній вказано, що незалежно від відмінностей в адміністративних та правових системах держав-членів в основному було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких повинні базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується необхідності забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами, а саме:

– право бути вислуханим. Щодо будь-якого адміністративного акта, який за своїм характером може несприятливо впливати на права, свободи або інтереси особи, така особа може пред'явити факти й аргументи та, у відповідних випадках, докази, що будуть враховані адміністративним органом. У відповідних випадках особу, якої це стосується, повідомляють у належний час і способом, прийнятний для справи;

– доступ до інформації. За своїм запитом відповідна особа, до прийняття адміністративного акта, належним чином отримує інформацію про всі існуючі факти, що стосуються прийняття такого акта;

– допомога та представництво. Особі може надаватися допомога або забезпечуватися представництво в адміністративній процедурі;

– виклад мотивів. Якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така особа отримує інформацію про мотиви, на яких він ґрунтується. Інформація про мотиви зазначається в акті або передається відповідній особі, за її запитом, у письмовій формі протягом розумного строку;

– зазначення засобів правового захисту. Якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання.

Серед країн колишнього СРСР Грузія є країною з найлегшими умовами ведення бізнесу, що, безумовно, пов'язано з правовим регулюванням відносин держави та приватних осіб. Законодавчим актом, що визначає адміністративні процедури в Грузії, є Загальний адміністративний кодекс Грузії (1999 р.)⁸. Вказаним Кодексом визначено наступні принципи адміністративних процедур:

1) рівність перед законом – усі рівні перед законом і адміністративним органом; забороняється приймати різні рішення при ідентичності обставин та надавати переваги у випадках, прямо не передбачених законодавством;

2) здійснення повноважень на підставі закону – заборона здійснювати адміністративному органу діяння, що суперечить закону; видання нормативно-правових актів чи здійснення інших діянь, наслідком яких є обмеження прав і свобод, можливе лише з врахуванням Конституції, на підставі повноважень, передбачених законом;

3) дискреційне повноваження адміністративний орган здійснює тільки з метою, для досягнення якої надане повноваження;

4) пропорційність публічних та приватних інтересів – при виконанні дискреційного повноваження не може видаватися акт, якщо шкода, завдана правам та інтересам особи, значно перевищує благо, для якого він був виданий;

5) неупереджене вирішення справи;

6) гласність – право на ознайомлення з публічною інформацією;

7) секретність – заборона розголошувати секретну інформацію;

8) право на звернення до адміністративного органу;

9) право заінтересованої сторони на викладення своїх міркувань.

Закон Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження»⁹ формально визначає наступні принципи:

1) законності – адміністративні органи мають право втручатися в права і свободи людей в порядку і випадках, визначених законом;

2) рівності – усі рівні перед законом і адміністративним органом, забороняється приймати різні рішення у справах, що мають однакові фактично значимі обставини;

- 3) охорона права на довіру – довіра осіб до адміністративного органу охороняється законом;
- 4) заборона зловживань формальними вимогами – забороняється покладати ті чи інші зобов'язання на осіб з метою виконання формальних вимог; невиконання або неналежне виконання формальних вимог не може слугувати підставою для відмови при винесенні рішення;
- 5) заборона відмови від застосування права – правова норма застосовується як за заявою, так і за власною ініціативою органу, при наявності повноважень;
- 6) співмірність – заходи щодо втручання в правовий статус осіб мають відповідати законній меті;
- 7) охоплення більшим меншого – заборона вимагати вчинення дій, що охоплюються раніше здійсненими іншими діями;
- 8) надійність – документи та докази, надані особами, вважаються надійними, доки не доведено протилежне;
- 9) право звернення до адміністративного органу;
- 10) участь в адміністративному провадженні;
- 11) неупередженість при розгляді справи;
- 12) об'єктивне дослідження обставин справи;
- 13) ознайомлення з матеріалами адміністративного провадження.

Федеральний Закон Про адміністративну процедуру США, прийнятий 11 червня 1946 р.¹⁰, визначає спосіб, в якому адміністративні органи федерального уряду Сполучених Штатів можуть запропонувати і встановити правила та містить, зокрема, такі принципи:

1) свобода інформації – публікація інформації в Федеральному реєстрі, зокрема щодо прийнятих правил, процедур, форм та інше; кожне агентство, відповідно до опублікованих правил, має зробити доступними для громадського контролю та копіювання: остаточні думки, в тому числі й окрему думку, а також висновки, сформульовані під час розгляду справ; заяви та інтерпретації, які були прийняті в агентстві і не опубліковані у Федеральному реєстрі;

2) правило рішень – участь у прийнятті рішень громадськості в установленому порядку, орган повинен надати заінтересованим особам право ініціювати прийняття, зміну або скасування правила;

3) правила розгляду питань – особи, які мають право на отримання повідомлення про слухання агентства, повинні бути своєчасно проінформовані про час, місце й характер слухань; повноваження і юрисдикцію, відповідно до якого таке слухання відбудеться, питання фактичних обставин і права.

Таким чином, не зважаючи на відмінності правових систем, принципи адміністративних процедур досить часто є спільними для законодавчих актів різних країн.

Щодо України слід вказати, що не зважаючи на відсутність окремого законодавчого акта про адміністративну процедуру, певні принципи адміністративних процедур закріплені у п. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України¹¹. Зокрема, вказана норма передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Однак наявність вказаних принципів у цьому Кодексі не забезпечує виконання завдань щодо створення фундаменту для діяльності органів публічної влади, а лише надає можливість у подальшому оскаржувати окремі рішення.

Слід констатувати, що на сьогодні проект Закону України «Про адміністративну процедуру» знаходиться на розгляді у Міністерстві юстиції України. Проектом Закону формально визначені наступні принципи адміністративної процедури:

- 1) верховенства права в адміністративній процедурі – адміністративний орган під час розгляду та вирішення справи керується принципом верховенства права, за яким людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями;
- 2) законності – адміністративний орган діє виключно на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством;
- 3) рівності учасників адміністративного провадження перед законом;
- 4) виконання повноважень з належною метою – адміністративний орган має виконувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані;
- 5) обґрунтованості та визначеності – повинні бути враховані всі обставини, що мають значення для вирішення справи;

- 6) безсторонності (неупередженості) – забезпечення однакового ставлення до всіх учасників адміністративного процесу;
- 7) добросовісності й розсудливості – адміністративний орган має діяти добросовісно, керуватись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі;
- 8) пропорційності – адміністративний акт має відповідати меті, з якою приймається, негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути мінімальними;
- 9) відкритості – забезпечувати реалізацію права кожного на доступ до інформації, що пов'язана зі здійсненням органом владного повноваження;
- 10) своєчасності і розумного строку – розгляд та вирішення справи, а також вчинення процедур протягом розумного строку;
- 11) ефективності – розгляд та вирішення справ з найменшою витратою часу і коштів у простий та ефективний спосіб;
- 12) презумпція правомірності дій та вимог особи – дії особи є правомірними, якщо інше не буде доведено під час розгляду та вирішення справи;
- 13) мовчазної згоди – заява вважається задоволеною, за умови подання документів в повному обсязі, якщо адміністративний акт не доведено у встановлений строк або не повідомлено про продовження розгляду справи;
- 14) офіційності та «єдиного вікна» – обов'язок встановлювати обставини, що мають істотне значення для розгляду справи самостійно, без залучення заявника;
- 15) гарантія права особи на участь в адміністративному провадженні – право особи бути вислуханою;
- 16) гарантування ефективних заходів правового захисту – право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Як вбачається, зазначений проект Закону в основному врахував встановлені у світовій практиці принципи. Однак він не містить такого важливого принципу, визначеного Резолюцією Ради Європи, як «виклад мотивів» – адміністративний акт, що несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, має містити мотиви, на яких він ґрунтується. Цей принцип мав би убезпечити органи публічної влади від прийняття необґрунтованих рішень, що обмежують права, свободи або інтереси осіб. Крім того, відсутній принцип «заборони зловживань формальними вимогами», який для існуючої в Україні системи відносин є досить важливим на сьогодні, оскільки відмови органів публічної влади при зверненні до них здебільшого обґрунтовуються формальними обставинами, такими як помилки в документах.

Проект Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до ст. 1, регулює відносини органів виконавчої, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо прийняття адміністративного акта та його виконання. Крім того, за ст. 1 проекту встановлено, що принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на іншу діяльність адміністративних органів.

Таким чином, прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» матиме вирішальний вплив на всі адміністративні процедури, в тому числі на процедури створення банків.

Для аналізу питання відображення вироблених юридичною наукою та практикою принципів адміністративних процедур в процедурах реєстрації банків слід розглянути законодавчі акти, що регулюють зазначені процедури. До вказаних актів належать: Закон України «Про банки і банківську діяльність»¹²; Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затверджене Постановою Правління Національного банку України 08.09.2011 № 306¹³; Положення про порядок подання відомостей про структуру власності банку, затверджене постановою Правління Національного банку України 21 травня 2015 р. № 328¹⁴; Положення про визначення пов'язаних із банком осіб, затверджене постановою Правління Національного банку України 12 травня 2015 р. № 315¹⁵.

Відсутність основи у вигляді законодавчого акта про адміністративну процедуру в законодавстві про створення банків призвело до порушення наступних принципів адміністративних процедур:

1) заборона зловживань формальними вимогами. Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про банки і банківську діяльність», однією з підстав для відмови Національного банку України у погодженні статуту юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, є невідповідність документів вимогам законів України чи нормативно-правових актів Національного банку України. Таким чином, наявність будь-якої помилки у документі є формальною підставою для відмови у погодженні статуту та порушенням принципу заборони зловживань формальними вимогами. Для забезпечення прав осіб, які звертаються за погодженням статуту, необхідним було б зобов'язати Національний банк України надавати перелік помилок та розумний час для їх виправлення;

2) неврахування у існуючих нормативних документах щодо створення банків принципів ефективності й офіційності та «єдиного вікна» призвело до наявності вимог про збір інформації у вигляді довідок в інших органах державної влади, бюро кредитних історій, хоча вказані документи мали б збиратися Національним банком України самостійно;

3) за вимогами Національного банку України особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, зобов'язана подати відомості про пов'язаних осіб, а саме про: споріднених та афілійованих осіб (особи, які мають з банком спільних власників істотної участі); керівників споріднених та афілійованих осіб; близьких родичів вказаних осіб, до яких належать чоловік або дружина, прямі родичі цієї особи (батько, мати, діти,

рідні брати та сестри, дід, баба, онуки), прями родичі чоловіка або дружини цієї особи, чоловік або дружина прямого родича (афілійовані особи); осіб, в яких всі вказані фізичні особи є керівниками і контролерами та іншу інформацію. Таким чином, вказані норми встановлюють обов'язок від осіб, які не беруть участь у створенні банку та, відповідно, не є об'єктами регулювання Національним банком України, надавати інформацію про себе та свою діяльність, що є порушенням принципу верховенства права та розсудливості. При цьому відсутність розкритої структури власності є підставою для відмови у погодженні статуту, за вимогами ст. 18 Закону України «Про банки і банківську діяльність».

Отже, проведений нами аналіз принципів адміністративних процедур переконує, що в діючому законодавстві різних країн існує достатня кількість схожих та відмінних норм, однак спільним для більшості з них залишається розуміння значущості законодавства, що фактично встановлює правила роботи органів публічної влади з метою забезпечення прав і свобод громадян, в тому числі як чинника боротьби з корупцією. Розуміння цього Україною та прийняття відповідного законодавчого акта повинно забезпечити основу для подальшого розвитку суспільства, у тому числі матиме значний вплив і на процедури реєстрації банків.

¹ Закон України «Про адміністративну процедуру»: Проект (неофіційний текст) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/old/show_bill/3457

² Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 5; – К.: «Укр. енцикл.», 1998.

³ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 32–36.

⁴ Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури / О. М. Соловійова // Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – 2011. – № 988. – Вип. № 10. – С. 149–155. – (Серія «Право»).

⁵ Талаліна Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талаліна, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

⁶ Талаліна Э. В. Вказана праця. – С. 4; Агафонов С. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных государствах / С. Агафонов // Право и жизнь. – 2006. – № 101. – С. 264–268.

⁷ Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Reports/videosurveillance_2003.pdf

⁸ Общій административный кодекс Грузии : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf>.

⁹ Об административном производстве : Закон Азербайджанской Республики : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868

¹⁰ Federal Administrative Procedure Act : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw/

¹¹ Кодекс адміністративного судочинства України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>

¹² Про банки і банківську діяльність : Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

¹³ Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затверджене постановою Правління Національного банку України від 8 вересня 2011 р. № 306 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1203-11>

¹⁴ Положення про порядок подання відомостей про структуру власності банку, затверджене постановою Правління Національного банку України 21 травня 2015 № 328 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0328500-15>

¹⁵ Положення про визначення пов'язаних із банком осіб, затверджене Постановою Правління Національного банку України 12 травня 2015 р. № 315 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0315500-15>

Резюме

Лоук І. А. Принципи адміністративної процедури у зарубіжному та вітчизняному законодавстві та їх вплив на процедури реєстрації банків в Україні.

У статті досліджується питання закріплення принципів адміністративної процедури у зарубіжному законодавстві та намагання їх визначити через прийняття відповідного законодавчого акта в Україні. Здійснено порівняльний аналіз означених принципів у зарубіжному та вітчизняному законодавстві та надано рекомендації щодо можливого використання існуючого досвіду правового регулювання в Україні. Розглянуто питання відповідності прийнятих процедур реєстрації банків принципам адміністративної процедури. Сформульовано висновки щодо значимості прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» в Україні як для побудови правової держави загалом, так і для процедур реєстрації банків зокрема.

Ключові слова: адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, процедури реєстрації банків.

Резюме

Лоук І. А. Принципы административной процедуры в зарубежном и отечественном законодательстве и их влияние на процедуры регистрации банков в Украине.

В статье исследуется вопрос закрепления принципов административной процедуры в зарубежном законодательстве и попытки их определить через принятие соответствующего законодательного акта в Украине. Осуществлен сравнительный анализ указанных принципов в зарубежном и отечественном законодательстве и даны рекомендации по возможному использованию существующего опыта правового регулирования в Украине. Рассмотрены вопросы соответствия принятых процедур

регистрации банков принципам административной процедуры. Сформулированы выводы о значимости принятия Закона «Об административной процедуре» в Украине как для построения правового государства в целом, так и для процедур регистрации банков в частности.

Ключевые слова: административная процедура, принципы административной процедуры, процедуры регистрации банков.

Summary

Loyuk I. Defining the principles of administrative procedures in foreign and national legislation and its influence on the banks' registration procedure.

The article explores the question of providing the principles of administrative procedures in foreign legislation and attempts to define them through the adoption of relevant legislation in Ukraine. The comparative analysis of these principles in the foreign and domestic laws and recommendations on the possible use of the existing experience of legal regulation in Ukraine. The questions of conformity of the registration procedures of banks to the principles of the administrative procedure. The conclusions about the significance of the adoption of the Law "On administrative procedures" in Ukraine for the building a State based on the rule of law in general, and for the procedures for the registration of banks in particular.

Key words: principles of administrative procedures, registration of banks.

УДК 347.73 (477)

О. С. РИЖЕНКО

Олександр Сергійович Риженко, здобувач Національного університету біоресурсів і природокористування України

ЮРИДИЧНІ ДЕФЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ПОНЯТТЯ «РИЗИК» У ПОДАТКОВОМУ КОДЕКСІ УКРАЇНИ

Для досягнення реального результату у вирішенні будь-якої комплексної проблеми в системі регулювання суспільних відносин необхідно насамперед дану проблему юридично правильно сконструювати, адже саме юридичні конструкції посилюють правозастосовний потенціал правових регуляторів. Важливою проблемою сьогодення залишається регулювання окремих податкових правовідносин як різновиду фінансових та особливого виду суспільних відносин, що урегульовуються фінансово-правовими нормами, які містяться у нормативно-правових актах фінансового законодавства.

Незважаючи на те, що більш ніж 25 років в Україні формується національне податкове законодавство, однак воно не повною мірою забезпечує реалізацію принципу законності у сфері регулювання податкових відносин, в тому числі через численні юридичні дефекти. На нашу думку, кодифікація податкового законодавства не повною мірою вирішила проблему його дефектності, однак важливим позитивом слід вважати зменшення кількості податкових актів. Адже, починаючи з 1 січня 2011 р., податкове законодавство України складається з Конституції України; Податкового кодексу України (далі – ПК України); Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання ПК України і законів з питань митної справи; рішень органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів, прийнятих за правилами, встановленими ПК України¹.

Переважає більшість податкових правовідносин, тобто відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, регулюється ПК України, який, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні та порядок їх адміністрування; платників податків та зборів, їх права та обов'язки; компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю; відповідальність за порушення податкового законодавства тощо². Тобто, ПК України виступає основним законодавчим актом, який регулює відносини оподаткування, податкову систему в цілому, її основи, елементи правового механізму податку. У цьому акті поєднуються матеріальні процесуальні сторони регулювання податкової системи, всі аспекти податків та зборів.

ПК України регулює сукупність специфічних відносин, що дає змогу виділити їх із загальної маси фінансових відносин на підставі того, що цим актом обумовлюється надходження коштів у власність держави й територіальних громад по вертикалі (від платника до бюджету) у формі податків і зборів. За нашим переконанням, такий важливий суспільно-економічний акт не повинен містити юридичних дефектів, серед яких нами виділено дефекти правової конструкції використання терміна «ризик».

При аналізі загального питання уникнення вад, помилок та неточностей актів фінансового законодавства нами використано праці таких вітчизняних дослідників у галузі фінансового права – В. В. Коваленка, А. Т. Ковальчука, М. П. Кучерявенка, В. В. Мушенка, П. С. Пацурківського; у галузі економіки – В. В. Вітлінсь-