

[Електронний ресурс] : наказ МВС України від 21 серп. 1998 р. № 622. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=z0637-98>.

13. Обидин В. С. Осуществление органами внутренних дел лицензионно-разрешительной системы и использование ее возможностей в борьбе с организованной преступностью / В. С. Обидин. – М. : Юрид. лит., 1996. – 189 с.

14. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ ; Еспада, 2000. – 368 с.

Надійшла до редколегії 04.03.2011

**ДЖАФАРОВА Е. В. РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Проанализировано действующее законодательство с целью определения разрешительных полномочий правоохранительных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, которая имеет направленность на реализацию прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

**DZHAFAROVA O. PERMISSIVE PLENARY POWERS OF LAW ENFORCEMENT
AUTHORITIES IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY PROVIDING**

The current legislation with the aim of determination of permissive plenary powers of law enforcement authorities in the field of public safety providing, which has an orientation on realization of rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons is analyzed.

УДК 342.95

О. А. ЗАДИХАЙЛО,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права

Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ**

Проаналізовано проблемні питання організації та діяльності адміністративних комісій, що виникають у зв'язку з прогалинами в чинному законодавстві, та окреслено шляхи їх вирішення.

Ефективне функціонування механізму державного реагування на адміністративні проступки багато в чому залежить від діяльності органів адміністративної юрисдикції, які його представляють. Серед цих органів досить широкі повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення мають адміністративні комісії, які у переважній більшості створюються і діють при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад.

Різні аспекти організації і діяльності адміністративних комісій тією чи іншою мірою досліджувались у працях Д. М. Бахраха, І. А. Галагана, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, Л. М. Розіна, Н. Г. Салішевої, В. Д. Сорокіна, М. С. Студенікіної, О. М. Якуби тощо. Вказані автори зробили значний внесок у розроблення теоретичних проблем організації та діяльності адміністративних комісій, сформулювали низку пропозицій щодо удосконалення їх роботи.

Разом із тим слід зауважити, що переважна більшість наукових досліджень з даної проблематики проводилась у 60–80-х роках минулого сторіччя, тобто ще за часів існування Радянського Союзу. На жаль, в Україні на сьогодні майже відсутні наукові розробки та дослідження з питань правового регулювання діяльності адміністративних комісій. Утім, рівень правової регламентації діяльності зазначених органів адміністративної юрисдикції не можна вважати задовільним.

За роки незалежності в Україні відбулися кардинальні політичні, економічні та соціальні реформи, які супроводжувалися значними змінами в законодавстві країни. Проте активна нормотворча робота останніх років лише частково торкнулася діяльності адміністративних комісій. Положення про адміністративні комісії України було затверджено Указом Президії Верховної Ради УРСР ще у 1988 р. [1] й досі

залишається у незмінному вигляді, незважаючи на те, що більшість його норм суперечить чинному законодавству України. Тому на сьогодні питання щодо порядку формування та діяльності адміністративних комісій вирішуються відповідно до статей 213–216 Кодексу України про адміністративні правопорушення [2], законів України «Про місцеві державні адміністрації» [3] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], хоча цього явно недостатньо. Тож багато адміністративних комісій змушені сьогодні працювати в умовах правової невизначеності, що, безумовно, впливає на якість їх роботи. Ініціативу з регулювання діяльності адміністративних комісій змушені були взяти на себе органи місцевого самоврядування. Таким чином, правовий статус адміністративних комісій при муніципальних органах часто регулюється спеціальними положеннями про них, затвердженими органами місцевого самоврядування та їх керівниками. Як приклад можна навести Положення про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради, затвержене рішенням Київської міської ради від 28 серпня 2008 р. № 82/82 «Про адміністративні комісії у м. Києві» [5]. Подібна практика є неприпустимою, зважаючи на те, що більшість адміністративних комісій в сучасних умовах мають статус недержавних органів. У той же час, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення та накладаючи адміністративні стягнення, адміністративні комісії реалізують державні повноваження, які органам місцевого самоврядування можуть надаватися відповідно до ст. 143 Конституції України [6], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте органи місцевого самоврядування, які самі не є органами державної влади, не мають своїми актами визначати порядок реалізації державних повноважень недержавними інституціями, зокрема адміністративними комісіями. До того ж такі муніципальні акти не завжди відповідають чинному законодавству України.

Таким чином, необхідність удосконалення правового регулювання діяльності адміністративних комісій є очевидною. Вирішення цієї проблеми потребує насамперед ґрунтовного аналізу юридичної літератури та відповідних нормативно-правових актів, а також виокремлення особливостей, притаманних юрисдикційній діяльності адміністративних комісій.

Серед органів адміністративної юрисдикції адміністративні комісії посідають особливе місце, адже це єдині в даній системі колегіальні

органи, які були створені виключно для розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Слід підкреслити, що адміністративні комісії мають подвійну природу: по-перше, більшість адміністративних комісій, які діють при виконавчих органах місцевого самоврядування, – це недержавні органи, які утворюються у містах, селах і селищах згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] виконкомоміями місцевих рад; по-друге, адміністративні комісії мають статус державних органів, якщо вони утворюються в районах областей, районах міст Київ і Севастополь відповідно до ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [3] місцевими державними адміністраціями. На жаль, у КУпАП, який був прийнятий ще у 1984 р., так і не знайшли відображення зміни щодо правової природи адміністративних комісій. Відповідно у статтях 214–218 Кодексу, які регламентують питання діяльності адміністративних комісій мова йде лише про адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад та їх компетенцію, а компетенція адміністративних комісій при районних державних адміністраціях узагалі не визначена [2]. Причому це питання на сьогодні не врегульовано в жодному законодавчому акті.

Тому з метою уникнення законодавчих колізій доцільно було б, на наш погляд, прийняти єдиний Закон України «Про загальні засади організації та діяльності адміністративних комісій», у якому слід чітко визначити правову природу адміністративних комісій, а також вирішити низку інших важливих питань, пов'язаних з їх діяльністю. Зокрема, слід законодавчо врегулювати питання щодо складу адміністративних комісій. На сьогодні адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови (який є заступником голови або членом виконавчого комітету), заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. До складу комісії зазвичай входять депутати Рад, представники профспілкових та інших громадських організацій, трудових колективів. Роботу щодо підготовки справ про адміністративні правопорушення до розгляду, а також контроль за виконанням постанов адміністративних комісій виконує відповідальний секретар. У той же час потрібно відзначити, що на практиці в діяльності адміністративних комісій щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення проявляється юридична некомпетентність її членів, які в переважній більшості

випадків не мають відповідної освіти. А отже, мають місце численні порушення вимог законодавства щодо змісту і форми процесуальних документів, які складаються при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що, у свою чергу, призводить до порушення прав та законних інтересів як потерпілих, так і осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності. Тому в новому Законі України «Про загальні засади організації та діяльності адміністративних комісій» слід передбачити обов'язкову наявність юридичної освіти для голови адміністративної комісії, а також для відповідального секретаря, який готує справи про адміністративні правопорушення до розгляду. Крім того, потрібно законодавчо визначити коло осіб, які не можуть входити до складу адміністративних комісій. Окрім посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також працівників прокуратури, суду, адвокатури, до них слід віднести також осіб, які є членами сім'ї або близькими родичами учасників розгляду справи про адміністративне правопорушення. На наш погляд, це дозволить уникнути упередженості та необ'єктивності членів адміністративної комісії під час розгляду справи.

Слід звернути увагу також на питання розмежування компетенції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Згідно зі ст. 214 КУпАП адміністративні комісії розглядають усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком, віднесених КУпАП до відання інших органів (посадових осіб), тобто виходячи зі змісту цієї статті адміністративні комісії мають право розглядати більшість справ про адміністративні правопорушення. У той же час у ст. 218 КУпАП наведено перелік справ, віднесених до відання адміністративних комісій, який з огляду на зміст ст. 214 не є повним і вичерпним. До того ж компетенція адміністративних комісій щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення практично повністю збігається з компетенцією виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, визначеною у ст. 219 КУпАП [2]. На практиці міські виконавчі комітети справи про адміністративні правопорушення зазвичай передають на розгляд адміністративних комісій. Таким чином, з метою усунення дублювання в процесі діяльності зазначених суб'єктів адміністративної юрисдикції доцільно було б виключити ст. 219 та п. 2 ст. 213 з КУпАП та вилучити з системи орга-

нів, які мають право вирішувати справи про адміністративні правопорушення, виконками місцевих рад, а в новому Законі України «Про загальні засади організації та діяльності адміністративних комісій» чітко визначити компетенцію адміністративних комісій у цій сфері, залишивши за ними повноваження розглядати лише справи про адміністративні правопорушення, за які передбачаються такі види адміністративних стягнень, як попередження та штраф у розмірі від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Доцільність такого кроку пояснюється насамперед тим, що невелика шкідливість таких адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування.

Законодавчого врегулювання потребують також деякі процесуальні аспекти розгляду справ про адміністративні правопорушення в адміністративних комісіях. За загальним правилом, справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. У разі відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадку, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи (ст. 268 КУпАП). Але на практиці ця норма зазвичай не виконується через відсутність нормативно-визначеного механізму контролю за моментом отримання особою, що викликається на засідання адміністративної комісії, повідомлення про час і місце його проведення. Тому засідання адміністративних комісій часто відбуваються за відсутності осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, оскільки повідомлення про проведення засідання або надходять із значним запізненням, або взагалі не надходять до адресата. Таким чином, особа позбавляється можливості реалізації своїх прав, передбачених у ч. 1 ст. 268 КУпАП, що є грубим порушенням законності. З іншого боку, це дозволяє безперешкодно оскаржити будь-яку постанову адміністративної комісії, винесену за відсутності запрошеної особи. Тому слід нормативно закріпити вимогу вручати повідомлення (повістки) під розписку не пізніше ніж за три дні до засідання адміністративної комісії або надсилати рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Серед недоліків у роботі адміністративних комісій необхідно вказати також на порушення вимог законодавства щодо змісту постанов у справах про адміністративні правопорушення,

а також порядку їх прийняття. Зокрема в постановках, що приймаються адміністративними комісіями, часто відсутні необхідні відомості про осіб, щодо яких розглядаються справи, не повністю викладаються обставини вчинення правопорушення й підстави притягнення до адміністративної відповідальності. Не виконуються вимоги законодавства й щодо строків оголошення постанови по справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови. Відповідно до ч. 1 ст. 285 КУпАП постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи, а копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено [2]. На практиці ж адміністративні комісії рідко дотримуються строків надсилання матеріалів справи. Зазвичай особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, отримує постанову у справі вже після закінчення 10-денного терміну її оскарження, який починає обчислюватися з моменту винесення постанови, що позбавляє особу стосовно якої її винесено, можливості реалізації однієї з найважливіших гарантій захисту прав людини – права на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. У зв'язку з цим доцільно було б внести відповідні зміни до ст. 289 КУпАП, визначивши, що скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня отримання постанови. Закріплення такого положення в КУпАП стало б додатковою гарантією захисту прав особи, на яку накладено стягнення, захистити свої права у випадку неправомірних дій адміністративної комісії або іншого органу (посадової особи), який виніс постанову.

Суттєві недоліки, що існують у роботі більшості адміністративних комісій, зумовили негативне ставлення до їхньої діяльності в суспільстві і, як наслідок, поставили під сумнів доцільність їх існування в системі органів адміністративної юрисдикції. Про це доволі категорично висловлюються окремі вчені-адміністративісти [7, с. 624]. У проєкті Коцєпції реформи адміністративного права України також ідеться про необхідність розгляду питання щодо доцільності існування адміністративних комісій. При цьому пропонується передати розгляд усіх без винятку справ про адміністрати-

вні правопорушення кримінальним та адміністративним судам.

Визнаючи правосуддя одним із найбільш досконалих засобів юрисдикційного захисту прав та інтересів особи та держави, тим не менш вважаємо, що віднесення до підвідомчості суду всіх справ про адміністративні правопорушення, тим більше тих, за вчинення яких передбачені не надто суворі види стягнень, на сьогодні є дещо передчасним і недоцільним. Це пояснюється насамперед тим, що велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування. Покладення ж на суди повноважень щодо розгляду такої великої кількості матеріалів про адміністративні правопорушення без збільшення штату суддів та обсягів фінансування негативно позначиться на якості розгляду судами кримінальних і цивільних справ, які потребують більшої уваги з боку судді.

Крім того, не слід забувати, що значна кількість адміністративних правопорушень є державно-управлінськими протиправними вчинками, які суперечать установленому порядку управління в державі. Наявність же у складі адміністративних комісій спеціалістів у різних сферах управлінської діяльності забезпечує здатність комісій розглядати і компетентно вирішувати найрізноманітніші справи про адміністративні правопорушення.

Тому на сьогодні, з нашої точки зору, слід приділяти більше уваги удосконаленню правового регулювання діяльності адміністративних комісій, оскільки законодавство у цій сфері в сучасних умовах виявилось суперечливим та фрагментарним, таким, що потребує значного удосконалення. Вирішення цього питання потребує як внесення змін до вже існуючих нормативно-правових актів, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і прийняття єдиного узагальнюючого Закону України «Про загальні засади організації та діяльності адміністративних комісій». Положення ж про адміністративні комісії, затверджені органами місцевого самоврядування та їх керівниками, мають деталізувати питання організації та складу адміністративних комісій відповідно до норм чинного законодавства.

Список використаної літератури

1. Про затвердження положення про адміністративні комісії Української РСР : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 берез. 1988 р. № 5540-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – № 12. – Ст. 318.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

3. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Про затвердження положення про адміністративну комісію при виконавчому органі Київської міської ради [Електронний ресурс] : рішення Київської міської ради від 28 серп. 2008 р. № 82/82. – Режим доступу: <http://kmr.ligazakon.ua/site2>.

6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.

Надійшла до редколегії 23.02.2011

ЗАДЫХАЙЛО Е. А. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ

Проанализированы проблемные вопросы организации и деятельности административных комиссий, возникающие в связи с пробелами в действующем законодательстве, и определены пути их решения.

ZADYKHAYLO O. ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE COMMISSIONS

The problem issues of organization and activity of the administrative commissions arising because of the gaps in the existing legislation is analyzed and the means of their solution are determined.

УДК [343.46:343.9](477)

М. А. КОЛЕСНИК,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

РЕЙДЕРСТВО В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Надано повну характеристику рейдерству як суспільно-негативному явищу. Визначено та проаналізовано ознаки рейдерської діяльності. Досліджено основні стадії виникнення та формування рейдерства в Україні. Сформульовано авторське визначення поняття «рейдерство».

У 1990–2000-х роках Україна зіткнулася зі значною кількістю загроз економічній безпеці, які не були відомі до цього часу. Рейдерство становить одну із найнебезпечніших загроз економічній безпеці держави, яка виникла та набула свого масового поширення нині. Зазначимо, що основною причиною такого стану справ є недосконалість ринкових інструментів перерозподілу власності, відсутність регуляторної ринкової оцінки ліквідних активів підприємств, нечітка та непрозора система реєстрації прав власності, низька інформаційна транспарентність українських підприємств, зростання корпоративних конфліктів, пов'язаних із недосконалістю корпоративного законодавства, порушення різноманітними формальними та неформальними групами прав та інтересів інших суб'єктів економіки.

Відомо, що через процеси незаконного привласнення чужого бізнесу (рейдерство) пройшла економіка майже всіх розвинених країн світу, страждають від неї й країни, що розвиваються. Слід підкреслити, що в Україні це явище набуло надмірного цинізму та агресії. Протягом останніх років рейдерство в Україні перетворилося на справжню суспільну катастрофу, яка загрожує позитивному розвитку української економіки, спричиняє колапс правової системи, висвітлює сумнівні перспективи існування та розвитку в Україні приватного середнього і малого бізнесу. Так, за оцінками експертів інвестиційних компаній, щорічний обсяг сегмента поглинань і злиття становить в Україні понад 3 млрд дол. США, дві третини поглинань мають недружній характер рейдерських захоплень [1]. Зазначимо, що на даний момент в Україні діє щонайменше