

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ — ПОШУК ШЛЯХІВ ОПТИМІЗАЦІЇ**

З кінця 80-х і початку 90-х років у країнах СНД, у тому числі й в Україні, стала інтенсивно розвиватися нова форма підприємництва — гральний бізнес у його різноманітних легальних і нелегальних проявах. Ця своєрідна підприємницька діяльність потребує досконалого правового регулювання і належного контролю з боку держави. Отже, необхідні відповідні нормативні акти, серед яких важливу роль мають відігравати норми адміністративного права.

Світова практика грального бізнесу, а також певною мірою й України, свідчить про те, що ця підприємницька діяльність породжує значний кримінальний фон, є середовищем для вчинення різноманітних правопорушень, у тому числі адміністративних проступків, відповідальність за які має бути передбачена новими статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Слід зазначити, що законодавцем (а також органами виконавчої влади) зроблено спробу взяти цю сферу підприємницької діяльності під особливий державний контроль і нагляд шляхом прийняття цілої групи нормативно-правових актів, водночас залишивши без змін норми, що встановлюють відповідальність за ведення грального бізнесу. Причому й чинні акти, що регламентують цей вид підприємницької діяльності, неадекватно відбивають становище, яке сформувалося в гральному бізнесі, що не могло не спричинити його криміналізацію (шахрайство, порушення податкового законодавства, приховування доходів тощо).

На жаль, ситуація, що склалася, обумовлена явно недостатньою увагою правової науки (у першу чергу адміністративно-правової) до дослідження місця і ролі грального бізнесу в структурі підприємницької діяльності, а це, у свою чергу, призвело до того, що досі відсутні науково обґрунтовані рекомендації щодо удосконалення законодавства, яке регулює гральний бізнес, і практики його застосування.

Отже, оскільки в нашій вітчизняній правовій науці не було монографічних досліджень цих проблем, їх аналіз і розробка шляхів їх вирішення є сьогодні актуальними з огляду на необхідність забезпечення законності в області грального бізнесу.

Особливе місце в структурі підприємницької діяльності посідає гральний бізнес. Існування особливої групи норм, які визначають особливе місце грального бізнесу в структурі підприємницької діяльності, пов'язане насамперед із специфікою цього виду діяльності.

Передусім, цей вид діяльності має назву “гральний бізнес”, у той час, як значна кількість напрямів підприємницької діяльності не визначається терміном “бізнес”. Аналіз законодавства держав близького та дальнього зарубіжжя дозволив зробити висновок, що законодавці цих держав визначають гральний бізнес особливими термінами. Це свідчить про особливе місце, яке посідає дана галузь підприємництва у значній кількості країн, що потребує адекватного правового регулювання.

Такий аналіз дозволив дійти висновку, що значна кількість нормативних актів, які стосуються визначення правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності, не поширюються на визначення стану суб'єктів грального бізнесу. Виходячи з цього, постає завдання встановити, чому гральний бізнес потребує особливого правового регулювання. Вивчення цього питання призвело до висновку щодо наявності подвійного ставлення держави до цього виду бізнесу: з одного боку — позитивне, оскільки він дає значні надходження до бюджету (державного та місцевого), з іншого боку — негативне або, принаймні, індеферентне.

Аналіз змісту ряду нормативних актів дав підставу для висновку, що цей вид підприємницької діяльності законодавець не забороняє, однак і не підтримує тією мірою, якою підтримує інші галузі підприємницької діяльності. Таке ставлення держави до грального бізнесу пов'язане з тим, що цей вид підприємницької діяльності не пов'язаний з матеріальним виробництвом або наданням послуг. Зміст грального бізнесу як виду діяльності (що потребує особливого правового регулювання) полягає в тому, що він базується на платній участі у грі, яка пов'язана з бажанням гравця здобути майнові цінності, майнові права або набути стресового стану, а отримання цих результатів значною мірою залежить від випадку. Тобто гральний бізнес пов'язаний з ризиком (ст. 1 Закону України “Про підприємство” у редакції від 22 лютого 2000 р.), що є спільною рисою з іншими видами підприємницької діяльності, у той час як інші риси, визначені законодавцем як такі, що характеризують підприємницьку діяльність, в характеристиці грального бізнесу відсутні.

Це не могло не позначитися на виникненні особливої групи норм у системі українського законодавства, присвячених регулюванню грального бізнесу. Норми права, які регулюють цей вид підприємницької діяльності, належать до спеціальних, тобто таких, які мають пріоритетне значення щодо основної групи норм, тобто “підприємницького права”, які регулюють відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність. Свій спеціальний статус норми, які регулюють суспільні відносини у сфері грального бізнесу, отримують, по-перше, тому, що вони містяться у спеціальних правових актах, які регулюють відносини, що виникають в особливій сфері бізнесу; по-друге, тому, що законодавець чітко визначився відносно особливої відповідальності за порушення правил, які регламентують гральний бізнес; по-третє, тому, що ці норми регулюють не тільки зовнішні відносини суб’єктів грального бізнесу з державними структурами, але й внутрішні організаційні відносини у сфері грального бізнесу (вимоги до кадрового складу, до технічного обладнання об’єктів грального бізнесу, до організації роботи цих об’єктів тощо).

Ці спеціальні норми, оскільки вони регулюють організаційні відносини у сфері грального бізнесу, за своєю правовою природою належать до адміністративних та адміністративно-процесуальних норм. До того ж законодавець використовує при регулюванні цього виду підприємницької діяльності особливі поняття та терміни, що веде до неоднозначного ставлення держави до визначення правового (особливо адміністративно-правового) статусу суб’єктів, що діють в цій сфері. По-перше, це особливий порядок легалізації суб’єкта грального бізнесу; по-друге — спрощений порядок. При цьому законодавець визначає два порядки появи суб’єкта грального бізнесу в якості суб’єкта адміністративного права. Це пов’язано з тим, що суб’єкти грального бізнесу належать до закладів, а не до підприємств, сукупність яких, як свідчить статистика, утворює масив підприємницької діяльності.

Також установи грального бізнесу мають неоднозначний статус, що впливає на порядок легалізації. Звернено увагу на появу в структурі грального бізнесу таких закладів, як тоталізатори, букмекерські контори тощо, легалізація яких не потребує ліцензування, тобто набуття цими закладами статусу суб’єктів адміністративного права здійснюється відповідно до порядку, встановленого Законом України “Про ліцензування певних видів підприємницької діяльності” від 1 червня 2000 р., а інші заклади грального бізнесу можуть бути легалізовані лише за наявності у них ліцензії на здійснення цього виду бізнесу. Специфіка одержання ліцензії на цей вид підприємницької діяльності виявляється у тому, що державний орган, який має право на надання ліцензії установі грального бізнесу, повинен не тільки здійснити перевірку відповідності інформації, що міститься в цих документах, фактичному стану місця, яке призначене для здійснення грального бізнесу. Більше того, спираючись на аналіз існуючих нормативних актів, що регламентують порядок створення та функціонування суб’єктів цього виду підприємницької діяльності, можна зробити висновок про те, що ліцензуючий орган здійснює також і перевірку відповідності об’єкта багатьом іншим вимогам, додержання яких дає підставу для видачі ліцензії.

Вивчення нормативних актів показало, що порядок ліцензування закладів грального бізнесу значно відрізняється від порядку ліцензування інших суб’єктів підприємницької діяльності, що підтверджується, зокрема, аналізом спеціальної інструкції Ліцензійної палати від 11 вересня 1998 р. № 86, яка регламентує не тільки порядок створення гральних закладів, але й організацію азартних ігор, організацію роботи цих закладів (вимоги до приміщень, працівників тощо). Аналіз нормативних актів, які визначають порядок створення цих закладів, дозволив зробити висновок, що існування відокремленої групи адміністративно-процесуальних норм, службове призначення яких полягає у тому, щоб регламентувати цей порядок, особливості адміністративно-процесуальних відносин, які виникають між закладами цієї сфери та органами державної виконавчої влади, можуть розглядатися як самостійне провадження у структурі адміністративного процесу, відокремленого від загального визначення реєстраційно-дозвільного провадження. Це твердження спирається також на те, що провадження щодо легалізації грального бізнесу складається з трьох етапів-стадій: державної реєстрації, ліцензування та патентування, кожна з яких вирішує окремі завдання цього провадження, та закінчується прийняттям правозастосовного акта, яким підтверджується державна реєстрація, видача ліцензії, отримання патенту.

Для поліпшення контролю з боку держави за законністю діяльності усіх об’єктів грального бізнесу, особливо за їх фінансовою діяльністю, необхідно встановити єдину процедуру легалізації таких об’єктів, виключити спрощений порядок, який діє щодо букмекерських контор, що виникли лише в останні роки.

Підставою для застосування заходів адміністративного стягнення є порушення двох груп норм: перша група — це норми, що встановлюють відповідальність за порушення правил організації грального бізнесу, друга група — норми, що встановлюють відповідальність за порушення порядку в процесі надання послуг у цій сфері підприємницької діяльності. На нашу думку, анулювання ліцензії на гральний бізнес є заходом адміністративного стягнення, й у зв’язку з цим пропонується внести деякі зміни до чинного Кодексу

України про адміністративні правопорушення (шляхом доповнення ст. 24 КпАП переліком заходів адміністративного стягнення). Такі самі зміни пропонується внести до проекту нового Кодексу про адміністративні проступки.

УДК 342.922:35.086

*Н. О. Армаш*  
викладач кафедри адміністративного  
та господарського права Гуманітарного університету  
“ЗІДМУ” (м. Запоріжжя)

### ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Однією з характерних ознак правового статусу керівників органів виконавчої влади є питання їх відповідальності. Напевно, ні в кого з сучасників не викличе заперечень необхідність існування інституту відповідальності усіх суб'єктів правовідносин взагалі і керівників органів виконавчої влади зокрема. А от у 1976 році А. В. Дмитрієв зазначав: “Посада секретаря виконкому (певний аналог сучасного керівника органу виконавчої влади — Н. О.) надається сумлінним та поважним людям, які з критичних зауважень, які надійшли на їхню адресу роблять, зазвичай, правильні висновки...тому включення в той чи інший нормативний акт статті про дисциплінарну відповідальність секретаря виконкому не буде, на наш погляд, сприяти підвищенню авторитету, та до того ж не є необхідністю” [1]. Звичайно, така думка пояснюється існуючою на той час ідеологією “презумпції правоти” партійного керівництва, хоча вже у 1980 році О. І. Щербак не погодився з таким твердженням: “Система юридичної відповідальності керівників та інших посадових осіб будується на тих же засадах, що і відповідальність інших громадян” [2]. Нова генерація науковців України вважає: “Ненадійний контроль за діяльністю державних службовців, невідпрацьований механізм адміністративної, матеріальної і навіть дисциплінарної відповідальності — це фактори, що провокують корупцію в державній службі та в інших сферах суспільного життя нашої держави” [3]. І з цим дійсно важко не погодитись.

На сучасному етапі реформування державного управління тема відповідальності керівників органів виконавчої влади червоною стрічкою проходить у виступах, зверненнях, нормотворчій діяльності Президента України, Прем'єр-міністра України, інших керівників, які іноді мають на увазі свої ж посади. Це є непогана ознака певних зрушень у системі бюрократичного апарату, коли його елементам повертається “правова свідомість”, от тільки б не залишилось це лише на рівні “самобичування” заради додаткових “балів” на політичних перегонах.

Але все ж таки відповідальність, яку несуть керівники органів виконавчої влади має деякі особливості, в порівнянні з характерними ознаками відповідальності “пересічних” громадян. Певна “знаковість” проявляється у тому, що для цієї категорії керівників характерна персональна відповідальність за реалізацією ввіреними їм органами державної політики та притаманних функцій. При цьому “Становище посадової особи ускладнює те, що вона виступає елементом правосуб'єктності державного органу в багатьох правовідносинах...” [74]. Це відбувається внаслідок того, що компетенція керівника є похідною від компетенції органу, а отже маємо уособлення керівниками органів, які вони очолюють.

Отже, відбувається явище, при якому одна особа (керівник органу виконавчої влади) має подвійну деліктоздатність: по-перше, несе відповідальність за діяльність ввіреного їй органу; по-друге, несе відповідальність за особисті вчинки. Подібний симбіоз, з одного боку, забезпечує уявність беззаперечного та бездоганного функціонування системи органів виконавчої влади (оскільки наперед відомо — хто є відповідальним за недоліки), а з іншого, не виключає можливості притягнення до юридичної відповідальності керівників органів виконавчої влади на загальних засадах за вчинені правопорушення.

Але при детальному дослідженні використаної нами термінології для пояснення такої ситуації ми наштовхуємось на беззаперечні розбіжності у розумінні цих понять. Термін “деліктоздатність” в правовій літературі традиційно використовується в сфері юридичної відповідальності, яка, в свою чергу, пов'язана з вчиненням правопорушення [5], а сам термін “деліктоздатність” походить від латинського слова *delictum* — “недозволене діяння” [6]. У ситуації, коли керівник несе відповідальність за діяльність органу в цілому, правопорушення не вчиняються, а має місце певне недоопрацювання, діяльність за межами офіційної політичної течії тощо. Тобто все те, що виходить за межі юридичної відповідальності з-поміж