

УДК 342.9

Н.П. КАПТАНЕНКО, канд. юрид. наук,
Запорізький інститут економіки та інформацій-
них технологій

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ

Ключові слова: адміністративна відповідаль-
ність, гральний бізнес, адміністративні право-
порушення

Трансформаційні процеси в суспільному розвитку та побудова демократичної, правової держави в Україні спонукають до оновлення доктринальних засад українського адміністративного права в контексті євроінтеграційних вимог. Адміністративно-правова доктрина передбачає поряд з іншими якісними змінами модернізацію його складових, насамперед, інституту адміністративної відповідальності, зокрема, стосовно господарської діяльності, а також одного з її видів – діяльності з організації та проведення азартних ігор.

Інститут адміністративної відповідальності, на думку більшості правознавців, залишається в вітчизняній адміністративно-правовій науці в свої основі незмінним з часів існування Радянського Союзу. Унормування адміністративно-деліктного законодавства, напрацювання адміністративно-правової термінології наблизить вітчизняну галузь адміністративного права до загальноєвропейських стандартів.

Зміни в українській державі початку 90-х років ХХ ст., які характеризувалися значними політичними, економічними та соціальними перетвореннями, створили умови для появи підприємництва як явища, нових законодавчо неврегульованих його видів, зокрема, грального бізнесу. Відсутність чіткого на законодавчому рівні визначеного державного механізму регулювання ринку азартних ігор створювало умови для стрімкого та хаотичного розвитку сфери гральних послуг, породжу-

вало масову доступність гральних закладів, сприяло збільшенню кількості правопорушень, пов'язаних із залежністю особи від азартних ігор. За таких обставин було прийнято Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 р., який обмежив діяльність з організації та проведення азартних ігор в Україні до прийняття відповідного закону щодо здійснення грального бізнесу у спеціально створених гральних зонах [1]. Відтак, для українського суспільства важливим є розроблення, обговорення та прийняття відповідного законодавства, яке б передбачало, зокрема, обґрунтовану адміністративну відповідальність за проступки у зазначеній галузі.

Питанню юридичної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу в цілому та адміністративної відповідальності зокрема приділено значну увагу в працях українських учених: Д.О. Гетманцева, В.М. Дорогих, Н.І. Майданик, Н.О. Петричко, а також російських правників: В.М. Берекета, М.І. Брагінського, В.Д. Леготкіна, М.Ю. Неруша, Н.І. Сазанової, І.В. Шмарова. Науковці досліджували в основному кримінальну та цивільно-правову відповідальність за порушення законодавства щодо азартних ігор, однак проблема адміністративної відповідальності за проступки у сфері грального бізнесу спеціально не вивчалася, в існуючих наукових працях вона висвітлена фрагментарно або в межах більш широкої адміністративно-правової проблематики. Актуальність та недостатній рівень наукової розробленості проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу створюють передумови для творчого пошуку.

Тому мета дослідження полягає у визначенні особливостей та встановленні сутності адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу в Україні.

Поняття адміністративної відповідальності, її обсягу та змісту залишається одним із дискусійних питань української адміністративно-правової науки [2, с.75]. Підставою для розмаїття думок вчених-правників слугує, передусім, відсутність у вітчизняному законо-

давстві визначення терміну «адміністративна відповідальність». Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) містить положення про те, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає лише в тих випадках, коли ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності (ч.2 ст.9), а також норму про те, що мірою адміністративної відповідальності є адміністративне стягнення (ст.23). Однак визначення адміністративної відповідальності на законодавчому рівні так і не надано. За такої ситуації питання реформування інституту адміністративної відповідальності, зокрема напрацювання термінології, набуває злободенності та актуальності в вітчизняній адміністративно-правовій науці й практиці.

Інститут адміністративної відповідальності – це багатогранне соціально-правове явище, яке охоплює адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, проступки з їх класичним складом, стягнення та порядок їх застосування, діяльність правозастосовних органів тощо. Розгляд зазначених питань, які являють структуру адміністративної відповідальності, надасть можливість дослідити один із видів юридичної відповідальності, зокрема, у сфері грального бізнесу.

Слід зазначити, що всі існуючі дефініції адміністративної відповідальності, надані вченими, носять науково-дослідницький характер, хоча широкий спектр проблем правового регулювання даного інституту адміністративно-правової галузі до цього часу залишається невирішеним. Так, Л.В. Коваль вважає, що адміністративну відповідальність не можна сприймати інакше, ніж у контексті з іншими видами відповідальності, бо синтезуючим началом тут є необхідність відповідати за власні дії, протиправні вчинки, брати на себе вину за їхні наслідки [3, с.122].

Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко визнають, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил,

які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [4, с.170]. На думку І.П. Голосніченка, за нових суспільних відносин, термін «адміністративна відповідальність», може бути використано як у широкому розумінні – відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадян, інших фізичних та юридичних осіб, так і у вузькому розумінні як адміністративно-деліктні відносини, змістом яких є відповідальність перед державою за протиправні дії [5, с.20].

О.Ф. Скакун звертає увагу на той факт, що в умовах переходу до формування громадянського суспільства і правової держави зростає значення правовідновлюючої відповідальності, тому першочерговим завданням відповідальності є відновлення порушених прав громадянина або об'єднання громадян, відшкодування шкоди за рахунок правопорушника [6, с.437]. С.В. Петков, розробляючи модель побудови публічно-правових відносин, пропонує ввести поняття «публічна відповідальність», яка настає за вчинення особою (громадянином) публічного проступку. В свою чергу, адміністративна відповідальність передбачається за вчинення адміністративного проступку, тобто публічного правопорушення, вчиненого особою, наділеною владними повноваженнями [7, с.16–19].

В.К. Колпаков, проаналізувавши дефініції адміністративної відповідальності, надані українськими дослідниками, вказав на наявність трьох основних точок зору щодо зазначеної проблематики: 1) адміністративна відповідальність являє собою застосування до правопорушника заходів примусу; 2) відповідальність проявляється в обмеженні майнових, особистих благ та інтересів за здійснення адміністративних проступків; 3) адміністративна відповідальність – це сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до суб'єкта правопорушення адміністративних стягнень. В результаті, вчений дійшов висновку, що адміні-

стративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [8, с.289–290].

Отже, дослідження інституту адміністративної відповідальності спеціалістами в галузі адміністративного права надає можливість визнати, що відсутність законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності збіднює його зміст, не сприяє цілісності наукових досліджень. Варто погодитися з О.Ф. Андрійко в тому, що саме наука адміністративного права, в першу чергу, має подбати про розробку наукових і правових понять теорії даної галузі права [9, с.128].

Адміністративна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності має загальні та особливі (специфічні) ознаки [10, с.12], які поєднують або вирізняють її від інших видів відповідальності. До специфічних ознак адміністративної відповідальності відносять наступне: 1) підставою для притягнення до адміністративної відповідальності особи є вчинення нею адміністративного правопорушення (проступку); 2) сутність адміністративної відповідальності полягає в застосуванні до винних осіб адміністративних стягнень, передбачених законом, бо саме адміністративне стягнення є мірою відповідальності (ст.23 КУпАП); 3) мета адміністративної відповідальності полягає в вихованні особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, а також запобігання вчинення нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами; 4) значна кількість суб'єктів адміністративної юрисдикції, які наділені правом приймати рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності (глава 17 КУпАП надає перелік органів владних повноважень, їх на сьогодні близько п'ятдесяти); 5) особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, який характеризується певною простотою, оперативністю та економічністю, але в той же час містить необхідні га-

рантії законності та права на захист; 6) правові норми, які регламентують адміністративну відповідальність, містить не один кодифікований адміністративно-деліктний закон, а різні за юридичною силою нормативно-правові акти.

Слід зауважити, що дані ознаки є характерними також і для адміністративної відповідальності у сфері грального бізнесу, хоча ця відповідальність має певні особливості, зумовлені специфікою сфери застосування. Опираючись на основні характеристики інституту адміністративної відповідальності та враховуючи ознаки грального бізнесу, вважаємо за необхідне визначити особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу в Україні.

По-перше, правові відносини в сфері азартних ігор регулюються нормами публічного права, насамперед, нормами адміністративного права. В умовах заборони грального бізнесу в Україні нормативну підставу адміністративної відповідальності в зазначеній галузі становлять норми Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 р.

По-друге, специфічною є сфера застосування адміністративної відповідальності – гральний бізнес, тобто діяльність, пов'язана з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор у казино, на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера [1]. Стартував український гральний бізнес в кінці 1991 р. з моменту заснування в Києві спільного українсько-шведського підприємства «Split», яке стало основою потужної гральної корпорації «Casino Split Group» [11, с.72]. З часу легалізації грального бізнесу правовідносини у цій сфері врегульовувалися окремими законами з питань ліцензування, патентування діяльності, підзаконними нормативно-правовими актами, однак належного законодавчого регулювання цього виду діяльності так і не відбулося, що призвело до

значних проблем в українському суспільстві. Варто зауважити, що особливість правового регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор полягає в тому, що, з одного боку, державою повинні бути створені умови для здійснення підприємницької діяльності суб'єктами господарювання, а з іншого – має бути надана можливість кожному для реалізації мінімально необхідної потреби права на азарт.

По-третє, чинне адміністративне законодавство щодо регулювання правовідносин у сфері грального бізнесу є застарілим і не відповідає змінам, які відбулися у цій сфері за час розвитку ринкових відносин в Україні. Як вже було зазначено, на сьогодні гральний бізнес в країні заборонено з червня 2009 р. Чи може діяльність з організації і проведення азартних ігор в Україні залишатися забороненою тривалий час? Європейський досвід надає поодинокі приклади заборони такого виду господарської діяльності (Ірландія, Кіпр), однак значна більшість країн легалізували гральний бізнес, передбачивши певні законодавчо врегульовані обмеження. Легалізація грального бізнесу в нашій країні могла би забезпечити значні надходження до державного та місцевих бюджетів від суб'єктів господарювання-організаторів та учасників азартних ігор, наприклад, під час Євро-2012. Відтак, нагальною є потреба в розробленні, обговоренні та прийнятті спеціального закону, який би в систематизованому вигляді містив норми розпорошеного на сьогодні законодавства, передбачаючи, поряд з іншими важливими положеннями, відповідальність за правопорушення в зазначеній галузі. Сучасна адміністративно-правова наука базується на комплексному підході до визначення мети відповідальності. Метою адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор, на наш погляд, має бути застосування стягнень, передбачених законом, до особи, яка вчинила правопорушення, виховання її та попередження вчинення нових проступків як порушником, так й іншими особами.

По-четверте, суб'єктами адміністративної відповідальності в разі вчинення адміністративного правопорушення у сфері азартних ігор є фізичні особи та суб'єкти господарювання. Аналіз кодифікованого адміністративно-деліктного закону надає можливість встановити, що суб'єктом адміністративної відповідальності є фізична особа, осудна, яка має досягти на момент скоєння проступку шістнадцятирічного віку [12, с.48]. Чинне адміністративно-деліктне законодавство щодо сфери азартних ігор передбачає відповідальність фізичних осіб-учасників та посадових осіб публічної влади за неправомірні дії щодо суб'єктів грального бізнесу. Крім того, ст.3 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» передбачає адміністративну відповідальність суб'єктів господарювання у сфері грального бізнесу, якими відповідно до ч.2 ст.55 Господарського кодексу України є фізичні особи-підприємці та юридичні особи. Слід констатувати, що на сьогодні відповідальності підлягають особи, які порушують заборону на здійснення вказаної діяльності.

По-п'яте, справи про застосування санкцій за порушення законодавства у сфері діяльності з організації і проведення азартних ігор розглядаються лише в судовому порядку за позовами органів міліції та/або органів державної податкової служби. Варто зауважити, що саме сфера застосування норм за порушення у сфері грального бізнесу ілюструє справжній рівень проблематики. Адміністративна відповідальність у галузі азартних ігор реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень, які є визначеною в законі мірою покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння [13, с.441]. До суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері азартних ігор застосовуються стягнення як майнового характеру (штраф, конфіскація грального приладдя, а також грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі – до фізичних осіб, а до суб'єктів

господарювання – штраф, конфіскація грального обладнання, прибутку (доходу) від проведення азартної гри), так і особистого характеру (попередження). Практика застосування адміністративної відповідальності в період заборони грального бізнесу виявила певні спірні питання щодо порядку застосування стягнень, встановлення судової юрисдикції спорів, строків застосування санкцій, застосування конфіскації грального обладнання як основного чи додаткового стягнення тощо [14].

По-шосте, після заборони гральний бізнес або змінився, або іммігрував до країн, в яких даний вид підприємницької діяльності легалізовано [15, 16]. Крім того, заборона діяльності з організації та проведення азартних ігор призвела до посилення криміногенної ситуації в українському суспільстві стосовно зазначеної сфери, що призвело до введення кримінальної відповідальності за зайняття гральним бізнесом (ст.203² Кримінального кодексу України).

Таким чином, реформування інституту адміністративної відповідальності передбачає, насамперед, напрацювання основних термінів адміністративно-правової науки, передусім, дефініції адміністративної відповідальності. Наукові пошуки вітчизняних правознавців мають трансформуватися в законодавчо встановлений термін, що сприятиме цілісності творчих доробок вчених та вдосконаленню застосування відповідних норм права, зокрема, щодо відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу.

Розглянуті ознаки адміністративної відповідальності у галузі діяльності з організації та проведення азартних ігор як в період її здійснення в Україні, так і під час заборони мають значення для вироблення правильної стратегії подальшого розвитку вказаної сфери в гральних зонах. На сьогодні нагальною є необхідність в розробленні, обговоренні та прийнятті законодавства стосовно врегулювання сфери азартних ігор, яке б визначало порядок з іншими питаннями засади адміністративної відповідальності за проступки у зазначеній діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» : від 15.05.2009 р. // ВВР України. – 2009. – № 38. – Ст. 536.
2. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
3. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. – К. : ВЕНТУРІ, 1996. – 208 с.
4. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність / І. Голосніченко // Право України. – 2002. – № 10. – С. 20–24.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Петков С. В. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С. В. Петков. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – 104 с.
8. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
9. Андрійко О. Ф. Стан, зміст та перспективи адміністративного права України / О. Ф. Андрійко // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2005. – № 4. – С. 126–131.
10. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. – 2-е вид., переробл. і допов. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
11. Германова О. Азарт у законі: Розвиток і регулювання грального бізнесу в Україні / О. Германова // Вісник податкової служби України. – 2007. – № 41. – С. 72–77.
12. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в

Україні : навч. посіб. / О. І. Миколенко. – Х. : Одіссей, 2010. – 368 с.

13. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.

14. Інформаційний лист Вищого Адміністративного суду України «Щодо порядку стягнення санкцій, пов'язаних із заборонаю організації і проведення азартних ігор на

території України» : від 28.09.2009 р., № 1270/13/13-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.

15. Гральний бізнес втік до Інтернету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tema.in.ua/article/5069.html>.

16. Українські казино перебираються до Західної Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.ua/post/300578>.

Капітаненко Н. П. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу / Н. П. Капітаненко // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 308–313 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12knpсgb.pdf>

Розглянуто дефініції адміністративної відповідальності, надані вітчизняними вченими; проаналізовано чинне законодавство, наукові праці, результати правозастосовної практики, та встановлено характерні ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу в Україні.

Капітаненко Н.П. Особенности административной ответственности за правонарушения в сфере игорного бизнеса

Рассмотрены дефиниции административной ответственности, представленные отечественными учеными; проанализировано действующее законодательство, научные работы, результаты правоприменительной практики, и определены характерные черты административной ответственности за правонарушения в сфере игорного бизнеса в Украине.

Kapitanenko N.P. Peculiarities of Administrative Responsibility for Violations in the Sphere of Gambling

Researches the definitions of administrative responsibility, as provided by national scientist; analysis of the current legislation, research, the results of the law application practice and is characterized by signs of administrative responsibility for violations in the sphere of gambling business in Ukraine.