

УДК 342.51

Герасименко В. С., здобувач кафедри
загально-правових дисциплін факультету
права і масових комунікації ХНУВС

Система суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні

У статті надається характеристика змісту понять: суб'єкт, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових відносин та протидія. Як наслідок, автор формулює поняття суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу. Дослідивши компетенцію усіх можливих суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, автор визначає їх перелік та, як наслідок, структуроване розміщення у системі. Окремо описані низка прогалин нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу.

Ключові слова: гральний бізнес, суб'єкти адміністративно-правових відносин, протидія.

В статтю охарактеризовано содержание понятий: субъект, субъект административного права, субъект административно-правовых отношений и противодействие. Как следствие, автор формулирует понятие субъектов противодействия незаконному игорному бизнесу. Исследовав сферу компетенции всех возможных субъектов противодействия незаконному игорному бизнесу, автор определяет их перечень и, как следствие, структурированное размещение в системе. Отдельно описаны недостатки нормативно-правового регулирования деятельности субъектов противодействия незаконному игорному бизнесу.

Ключевые слова: игорный бизнес, субъекты административно-правовых отношений, противодействие.

In article are described the concepts: subject, subject of administrative law, subject of administrative legal relations and counteraction. As a result, the author formulates concept of subjects counteraction to an illegal gaming. Having investigated the sphere of competence of counteraction to an illegal gaming subject, the author defines their list. Shortcomings of standard and legal regulation of subjects counteraction to an illegal gaming activity are separately described.

Keywords: gaming, subjects of administrative legal relations, counteraction.

Постановка проблеми. Прийняття 15 травня 2009 р. Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» [1] мало на меті вирішення питань щодо заборони використання власності на шкоду людині і суспільства, виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення. Разом з тим, безумовна заборона азартних ігор сприяла переорієнтування здійснення останнього у тіні під виглядом клубів спортивного покеру, інтернет-клубів, лотерей та інших утворень, які замасковано можуть надавати своєрідні послуги прихильникам азартних ігор. Все це свідчить про необхідність забезпечення належної протидії зазначеним явищам. Очевидно, що ключову роль у окресленому процесі належить саме певним суб'єктам.

Зазначені обставини не могли не викликати інтересу науковців до характеристики актуальних питань діяльності суб'єктів протидії гральному бізнесу в Україні. Разом з тим дослідження проблем останньої знайшли свою підтримку переважно серед представників науки кримінального права та кримінології, а саме: Є. В. Айдемського, І. І. Кучерявого, Н. Н. Лапуніної, О. М. Литвинова, С. А. Панова, Р. А. Севастьянова, О. О. Смирнової, В. В. Топчія, П. Л. Фріса та інших. Натомість адміністративно-правова література висвітлює проблеми діяльності суб'єктів протидії гральному бізнесу в Україні фрагментарно або в рамках ширшої проблематики.

Проте чітке визначення та характеристика системи останніх є лише першим кроком на шляху встановлення конкретних напрямів покращення їх взаємодії, удосконалення форм та методів діяльності тощо.

Отже, **мета** даної статті полягає у визначенні поняття суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, встановлення переліку таких суб'єктів та здійснення їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Етимологічний зміст терміну «суб'єкт» можна подати як «особа чи організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті» [2, с. 1211] або «носії предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, які спрямовані на об'єкт» [3, с. 116].

Проекуючи зміст терміну «суб'єкт» на поняття протидії незаконному гральному бізнесу, приходимо висновку, що об'єктом, на який спрямована активність певних осіб чи організацій є незаконний гральний бізнес. Поняття грального бізнесу¹ надає ст. 1 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» [3], а саме як: діяльність, пов'язану 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.

Окремо необхідно відзначити, що серед предметів досліджень юридичної науки чинне місце займають категорії «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Маємо констатувати, що визначення даних понять не знайшли свого однозначного вирішення, особливо у контексті їх співвідношення. Разом з тим, не вдаючись у полеміку з цього приводу, слідуємо позиції О. Ф. Скакун, під суб'єктом права будемо розуміти осіб, що наділені правосуб'єктністю, в свою чергу під суб'єктами правовідносин — індивідуальних або колективних суб'єктів права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [4, с. 384-385].

Підкреслимо, що суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу ми розглядаємо в якості одного з елементів однойменного адміністративно-правового механізму. Як наслідок, необхідно звернутися до визначень понять «суб'єкти адміністративного права» та «суб'єкти адміністративно-правових відносин». Так, на думку В. К. Колпакова, суб'єкт адміністративного права — це носій (власник) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [5, с. 69]. З викладеного принциповим виглядає висновок, що невід'ємною ознакою суб'єкта адміністративного права є його потенційна здатність вступати в адміністративні правовідносини, реалізовувати надані йому повноваження у сфері державного управління, нести юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на нього обов'язків. Суб'єкт адміністративного права стає

¹ З прийняттям Закону України «Про заборону грального бізнесу» на території нашої держави заборонено гральний бізнес та участь в азартних іграх. В свою чергу у прикінцевих положеннях зазначеного закону обмежено термін його дії до прийняття спеціального законодавства, що передбачає право здійснення грального бізнесу у спеціально створених гральних зонах, тобто де-юре у перспективі гральний бізнес буде поділятися на легальний та незаконний гральний бізнес.

суб'єктом адміністративно-правових відносин з моменту реалізації ним своїх прав та обов'язків у сфері виконавчої влади [6, с. 65]. Зазначені висновки рівною мірою можуть бути поширені на визначення поняття суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, які, маючи адміністративну правосуб'єктність та потенційну здатність вступати в адміністративно-правові відносини, є суб'єктами адміністративного права, а реалізуючи надані повноваження щодо протидії незаконному гральному бізнесу набувають статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Окремо необхідно відзначити, що процес, у якому належить активна роль певній особі чи організації (якщо ми розглядаємо загальнотеоретичне поняття «суб'єкт») або сфера реалізації повноважень відповідних суб'єктів (у контексті розуміння поняття «суб'єкт адміністративно-правових відносин»), виходячи зі змісту предмету даного дослідження, можуть бути об'єднані поняттям «протидія».

Слово «протидія» означає дію, що спрямована проти іншої дії, перешкоджає їй [1, с. 992]. Розуміння сутності поняття «протидії» є тим необхідним напрямом створення умов для формулювання поняття та виокремлення конкретних суб'єктів, форм і методів їх діяльності по відношенню до боротьби з незаконним гральним бізнесом.

Адміністративно-правова література не надто обтяжена питанням дослідження етимологічного змісту терміну «протидія», не дивлячись на те, що автори активно використовують останній для позначення правоохоронної адміністративно-правової діяльності (наприклад, по відношенню до корупції, насильства в сім'ї тощо). Наприклад, В. О. Іванцов, досліджуючи адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням, приходять до висновку, що сутність останніх полягає в активній діяльності уповноважених суб'єктів (їх посадових осіб), яка направлена на виявлення, попередження, припинення де-факто існуючого правопорушення та притягнення винних осіб у їх вчиненні до відповідальності. За такого підходу адміністративний примус виступає єдиним засобом протидії правопорушенням [7, с. 61]. Такий підхід автора не можна визнати виправданим, адже він значно звужує спектр потенціалу адміністративно-правового подолання тих чи інших негативних проявів, що відповідно не може слугувати належному забезпеченню прав і свобод громадян. Натомість у кримінологічній літературі питання стосовно вивчення терміну «протидія» набуло значного поширення, адже коли мова йде про вплив на злочинність з метою зниження її рівня або зменшення ступеня її суспільної небезпеки використовується досить багато термінів, серед яких: боротьба, протидія, попередження, профілактика, запобігання та ін. [8, с. 166]. Ця ситуація у літературі отримала назву «війна термінів» [9]. При цьому маємо погодитися з О. М. Бандуркою та О. М. Литвиновим, які зазначають, що поняття «попередження», «профілактика», «запобігання» є складовими категорії «протидія», яка, в свою чергу, є тотожною поняттю «боротьба» [8, с. 44, 167].

Враховуючи викладене, стосовно поділу на види суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу вважаємо за доцільне слідувати класифікації, запропонованій О. І. Безпаловою, яка здійснює поділ суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави на дві групи: державні та недержавні суб'єкти; державні суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави за характером компетенції поділяються на загальні суб'єкти — суб'єкти, які визначають державну політику України у правоохоронній сфері; спеціальні суб'єкти — суб'єкти, для яких здійснення правоохоронної діяльності є основним призначенням (суб'єкти наділені спеціальною компетенцією). До числа недержавних суб'єктів реалізації

правоохоронної функції держави належать: органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства (громадські організації та політичні партії, громадські консультативні ради, громадські формування правоохоронної спрямованості, волонтерські організації та окремі волонтери тощо) та інші суб'єкти (зокрема, адвокатура, нотаріат, громадські експерти, аудитори тощо) [6, с. 13].

Саме ця запропонована вченою класифікація дає змогу повною мірою розмежувати суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні. При цьому зміст протидії незаконному гральному бізнесу повною мірою поглинається поняттям «правоохоронна функція», під якою автор розуміє самостійний комплексний напрямок діяльності держави, обумовлений її соціальним призначенням, який реалізується системою суб'єктів (державних та недержавних), що уповноважені виключно в рамках закону з використанням відповідних форм та методів здійснювати юридичні заходи впливу (в тому числі примусові заходи) з метою досягнення бажаного соціального ефекту — охорони права в цілому, забезпечення охорони законності і правопорядку, прав і свобод громадян зокрема [10, с. 6].

Спираючись на описану класифікацію, перейдемо до характеристики діяльності відповідних суб'єктів щодо протидії незаконному гральному бізнесу.

Групу загальних суб'єктів складають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства. Особливе місце серед цих органів займає Верховна Рада України. Специфіка даного суб'єкта полягає в тому, що він не належить до числа суб'єктів адміністративного права, але в результаті аналізу основних напрямів його діяльності можна дійти висновку про його визначальну роль у процесі формування державної політики України [6, с. 71], у тому числі стосовно правового статусу грального бізнесу, правових засад забезпечення протидії його незаконним формам прояву тощо. Зазначене є закономірним, адже виключно на Верховну Раду України покладено обов'язок щодо прийняття нормативно-правових актів вищої юридичної сили (п. 3 ст. 85 Конституції України [11]). Виключно Законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина (ст. 92 Конституції України). Так, законодавчим органом нашої держави були прийняті: Закон України: «Про заборону грального бізнесу», яким запроваджено обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні, виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству; забігаючи дещо наперед, основні законодавчі акти, які регламентують діяльність спеціальних суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу: Закони України «Про міліцію» [12], «Про судоустрій і статус суддів» [13] тощо.

Окремо необхідно відзначити, що крім законодавчої функції Верховна Рада України здійснює функцію контролю. Такий напрямок діяльності законодавчого органу Конституція України називає парламентським контролем (п. 33 ст. 85). Парламентський контроль згідно Основного закону може здійснюватися тимчасовими слідчими комісіями, які утворює Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес (ч. 3 ст. 89). Крім того парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [14]).

Згідно ст. 2 Конституції України Президент України є гарантом додержання прав і свобод людини та громадянина. На виконання Конституції і законів України Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ч. 3 ст. 106 Конституції України), здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади [6, с. 69]. Зокрема, Президент України затверджує і контролює виконання комплексних цільових програм боротьби зі злочинністю, програм профілактики злочинності, у межах яких чинне місце може знайти відображення актуальних питань протидії незаконному гральному бізнесу. Наприклад, одним із організаційно-правих заходів згідно п. 86 Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю, затвердженої Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837/96 [15] названо необхідність розроблення та здійснення цільової програми боротьби зі злочинами у сфері грального бізнесу.

З прийняттям Закону України «Про заборону грального бізнесу» в Україні заборонена будь-яка інша гральна діяльність, крім державних лотерей. В свою чергу Президент України з метою забезпечення прозорості функціонування сфери лотерейної діяльності, збільшення надходжень до державного бюджету, належного захисту інтересів та прав громадян визначає шляхи посилення державного регулювання лотерейної діяльності в Україні, прийнявши Указ «Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності» [16].

Наступним суб'єктом протидії незаконному гральному бізнесу в Україні можна визнати Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). Серед основних завдань Кабінету Міністрів України, закріплених ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [17] можна назвати вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Так, Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» у зв'язку з його прийняттям на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок стосовно розроблення і внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про діяльність з організації та проведення азартних ігор у спеціально відведених для цього гральних зонах, а також подання Верховній Раді України пропозиції щодо внесення змін до законів України, що випливають із Закону «Про заборону грального бізнесу» (ст. 4). Указом «Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності» Президент України постановив Кабінету Міністрів України: а) подати у двомісячний строк на розгляд Верховної Ради України законопроект про лотереї та азартні ігри в Україні, спрямований на реалізацію положень цього Указу; б) розробити та затвердити у четвертому кварталі 2002 року програму розвитку лотерейної діяльності на 2003-2008 роки, передбачивши заходи зі збільшення надходжень до державного бюджету від проведення лотерей та цільового використання цих коштів для фінансування соціальних програм та інші.

В свою чергу розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку є ще одним із конституційних завдань Кабінету Міністрів України (п. 4 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Повноваження Кабінету Міністрів України з розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм регламентовані статтею 30 Закону «Про Кабінет Міністрів України».

Кабінет Міністрів здійснює також певну організаційну діяльність. Так, згідно

пунктів 9 та 9.1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. У цьому контексті щодо протидії незаконному гральному бізнесу Кабінет Міністрів України прийняв рішення стосовно створення спеціальних суб'єктів протидії описуваному явищу, а саме: Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення державної фіскальної служби України» від 21 травня 2014 р. № 160 [18] утворено Державну фіскальну службу України (ДФС України) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення. При цьому поняття, правові засади діяльності, завдання, права та обов'язки Державної фіскальної служби України визначені у Положенні про Державну фіскальну службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [19].

Ще одним державним загальним суб'єктом протидії незаконному гральному бізнесу необхідно визнати Міністерство фінансів України (Мінфін), що впливає з наступного. По-перше, Кабінетом Міністрів України як суб'єктом законодавчої ініціативи подано до Верховної Ради України три законопроекти: «Про діяльність казино в Україні», «Про букмекерську діяльність», «Про лотереї». Разом з тим зазначені законопроекти були розроблені саме Мінфіном [20]. По-друге, згідно Закону «Про державні лотереї в Україні» [21] вимоги до випуску та проведення державних лотерей визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, політики у сфері випуску і проведення лотерей відповідно до законодавства про ліцензування. Таким органом згідно п. 1 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 [22] є Міністерство фінансів України. Зазначене пункт 3 Положення про Міністерство фінансів України відносить до основних завдань Мінфіну.

Відповідно до покладених на нього завдань Міністерство фінансів України здійснює нормативно-правове регулювання у сфері випуску і проведення лотерей, а також регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри (п.п. 5, 77 п. 4 Положення про Міністерство фінансів України).

Спеціальними суб'єктами протидії незаконному гральному бізнесу в Україні є органи міліції, доходів і зборів та суд, адже саме на ці органи покладено спеціальні повноваження щодо боротьби з незаконним гральним бізнесом. Такий висновок впливає зі змісту ст. 3 Закону «Про заборону грального бізнесу в Україні», а саме: застосування передбачених законом фінансових санкцій здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів.

Закон України «Про міліцію» бланкетною нормою закріплює обов'язок міліції наступного змісту: «забезпечувати в межах своїх повноважень виконання вимог закону про заборону грального бізнесу в Україні» (п. 32 ст. 10). Завдання та права (повноваження) міліції та її окремих підрозділів щодо протидії незаконному гральному бізнесу нами були розглянуті у попередніх роботах [23, с. 40-42]. В

свою чергу нами обґрунтовано позицію, що у складі органів внутрішніх справ безпосередньо завдання стосовно протидії незаконному гральному бізнесу покладено на підрозділи державної служби боротьби з економічною злочинністю та по боротьбі з кіберзлочинністю [23, с. 40-41].

Окремо необхідно відзначити, що у короткостроковій перспективі органи міліції будуть ліквідовані, а на зміну їм придуть органи Національної поліції. Так, 2 липня 2015 р. Верховною Радою України у 2-му читанні був прийнятий проект Закон України «Про Національну поліцію» [24]. Проте зазначений Закон не містить положень стосовно виконання обов'язків щодо протидії незаконному гральному бізнесу, які наразі покладені на міліцію. Разом з тим є очевидним, що органи Національної поліції мають стати правонаступником міліції у цій сфері, що відповідно потребує належного нормативно-правового врегулювання.

Стосовно органів доходів та зборів як спеціального органу протидії незаконному гральному бізнесу маємо відзначити, що вони перебувають на стадії реорганізації шляхом їх приєднання, про що мова йшла вище (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення державної фіскальної служби України); на рівні територіальних органів доходів і зборів шляхом їх приєднання до відповідних територіальних органів ДФС України згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 6 серпня 2014 р. № 311 [25]. Тож де-факто наразі функціонують як органи доходів і зборів України (на районному рівні) та органи ДФС України (на загальнодержавному та регіональному рівні). У зв'язку з цим стосовно назви спеціального суб'єкта протидії незаконному гральному бізнесу доречно вести мову про органи ДФС України як правонаступників органів доходів і зборів України. Актуальна назва зазначеного державного органу також має знайти своє відображення у Законі «Про заборону грального бізнесу в Україні».

У складі органів ДФС України саме на підрозділи податкової міліції покладено обов'язки щодо протидії гральному бізнесу (ст. 41 Податкового кодексу України [26]). В свою чергу актуальні проблеми реалізації повноважень податкової міліції щодо протидії незаконному гральному бізнесу нами вже були розглянуті [23, с. 41-44].

Суд як спеціальний суб'єкт протидії незаконному гральному бізнесу уповноважений приймати рішення щодо застосування до суб'єктів господарювання, які організовують і проводять азартні ігри, фінансових санкцій у вигляді штрафу у розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання та перерахування прибутку (доходу) від проведення азартної гри до Державного бюджету України (ст. 3 Закону «Про заборону грального бізнесу»). Крім того згідно ст. 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення [27] (КУпАП) суд уповноважений приймати рішення по справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 181 КУпАП, за участь в організованих без дозволу азартних іграх на гроші, речі та інші цінності. Санкції ст. 181 КУпАП передбачають застосування таких адміністративних стягнень як штраф та конфіскація грального приладдя, грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі.

Крім основного напрямку діяльності суд реалізовує також допоміжні функції зокрема шляхом здійснення судового контролю з метою запобігання порушенням прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, аналізу судової ста-

тистики, вивчення та узагальнення судової практики [6, с. 74] тощо. Стосовно протидії незаконному гральному бізнесу для прикладу можемо привести узагальнення Верховним Судом України практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення у сфері грального бізнесу, відповідальність за які передбачена ст. 164 КУпАП.

Серед числа недержавних суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу чинне місце займають органи місцевого самоврядування. Згідно ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [28] виключно до компетенції сільських, селищних, міських рад належить зокрема затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування (п. 22). Відповідно районні та обласні ради на своїх засіданнях вирішують питання щодо затвердження програм соціально-економічного розвитку конкретного району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання (п. 16 ч. 1 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Для прикладу, можемо привести наступне рішення органу місцевого самоврядування щодо протидії незаконному гральному бізнесу: Ухвала Львівської міської ради «Про затвердження комплексної програми профілактики узалежнень від комп'ютерних ігор серед дітей та молоді у м. Львові на 2007-2008 роки» № 799 від 10 травня 2007 р. [29].

Спираючись на описану нами класифікацію, перейдемо до характеристики інституцій громадянського суспільства щодо протидії незаконному гральному бізнесу в Україні.

Стаття 36 Конституції України надає громадянам України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Без заперечення особливе місце серед інституцій громадянського суспільства займають громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону. Згідно ст. 1 Закону України «Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону» [30] громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України (ДПС України) та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння міліції (поліції) та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

При цьому такі об'єднання та їх члени можуть бути носіями владних повноважень, реалізуючи при цьому в передбачених формах та методами конкретні функції держави. Наприклад, для виконання завдань, визначених у Законі

України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону та їх члени мають право зокрема: 1) брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку разом з працівниками міліції (поліції), а в сільській місцевості — самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника органу внутрішніх справ; 2) вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів; 3) взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на: а) ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів; б) надання допомоги у боротьбі із злочинами у тому числі у сфері економіки, податкового законодавства тощо; 4) вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню. Так, наприклад, у м. Стрий Львівської області працівники міліції спільно з активістами викрили гральний заклад [31].

Крім безпосередньо делегування громадським організаціям деяких владних повноважень, держава також гарантує останнім право брати участь в управлінні державними справами, що знаходить свій вияв у здійсненні громадського контролю за органами державної влади та місцевого самоврядування.

В. Л. Федоренко і Я. О. Кагляк зазначають, що громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [32, с. 55].

Так, згідно п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» [33] громадські об'єднання мають право звертатися до органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами.

В свою чергу Закон України «Про звернення громадян» [34] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Формами звернення громадян закон називає пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

З викладеного випливає, що громадяни мають право звернутися до спеціальних суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу з повідомленням про порушення чинного законодавства (заявою) у тому числі у сфері грального бізнесу; пропозицією щодо врегулювання актуальних питань у тому числі стосовно запобігання вчинення правопорушень у сфері грального бізнесу. Наприклад, громадяни повідомили до міліції про те, що на одній з вулиць м. Золочева Львівської області функціонує ігровий зал. Як наслідок, під час обшуку приміщення було виявлено та вилучено 17 ігрових автоматів з купюроприймачами [35].

Зрозуміло, що зміст громадського контролю щодо протидії незаконному гральному бізнесу не полягає у реалізації владних повноважень громадянами, такий вплив громадськості на негативні прояви незаконного грального бізнесу має швидше опосередкований характер, тобто де-факто припинення незаконної гральної діяльності забезпечують спеціальні суб'єкти протидії незаконному гральному бізнесу, разом з тим така діяльність має важливий запобіжний, профілактичний вплив.

Більше того ст. 24 Закону України «Про звернення громадян» встановлює, що особи, винні у порушенні вимог цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України. На прикладі відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян одного із спеціальних суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу – міліції (поліції) відзначимо, що у разі задоволення скарги орган внутрішніх справ або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, витрати на виїзд для розгляду скарги на вимогу відповідального органу і втрачений за цей час заробіток (п. 10 Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України [36]).

З викладеного маємо констатувати, що громадяни можуть виступати окремим суб'єктом протидії незаконному гральному бізнесу в Україні.

Висновки. Дослідивши систему суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні можемо зробити наступні висновки.

1. Під суб'єктами протидії незаконному гральному бізнесу слід розуміти носіїв передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері державного управління, які здатні надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати з використанням відповідних форм та методів з метою відвернення, попередження і припинення забороненої законом діяльності, пов'язаної з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор, а також участі у них, притягненні осіб, винних у здійсненні такої діяльності та прийнятті участі до відповідальності.

2. Систему суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу складають:

2.1) державні суб'єкти, які за характером компетенції поділяються на загальні суб'єкти: суб'єкти, які визначають державну політику України щодо грального бізнесу – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України; спеціальні суб'єкти – суб'єкти, для яких протидія незаконному гральному бізнесу є складовою їх компетенції (суб'єкти наділені спеціальною компетенцією) – органи міліції (поліції); органи ДФС України та суди.

2.2) недержавні суб'єкти протидії незаконному гральному бізнесу – органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства (громадські об'єднання, громадські консультативні ради, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону тощо) та громадяни.

3. Нами описані низка прогалин нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, вирішенням яких може стати внесення деяких змін до законодавства, а саме:

– ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію» потребує доповнення пунктом наступного змісту: «забезпечувати в межах своїх повноважень виконання вимог закону про заборону грального бізнесу в Україні»;

— після завершення реорганізації органів Міністерства доходів і зборів України шляхом приєднання до органів ДФС України скасувати Указ Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України» від 18 березня 2013 р. № 141/2013 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про Заборону грального бізнесу» викласти у наступній редакції: «Застосування фінансових санкцій, зазначених у частині першій цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів Національної поліції та/або органів Державної фіскальної служби України».

Наприкінці відзначимо, що компетенція та повноваження суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу та безпосередньо форми та методи протидії незаконному гральному бізнесу складає перспективний напрям наших наукових пошуків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 38. — ст. 536.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К., Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. — 1440 с.
3. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник / О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — 416 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія государства и права: [учебник] / О. Ф. Скакун. — Х.: Консул, 2000. — 704 с.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
6. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія / О. І. Безпалова. — Х.: НікаНова, 2014. — 544 с.
7. Іванцов В. О. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням в галузі фінансів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іванцов Володимир Олександрович. — Х., 2010. — 216 с.
8. Бандурка О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів: монографія / О. М. Бандурка, О. М. Литвинов. — Х.: ХНУВС, 2011. — 308 с.
9. Бандурка А. М., Давыденко Л. М. Противодействие преступности: война терминов, понятие, общая характеристика // Право і безпека. — 2004. — № 33. — С. 7-11.
10. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. І. Безпалова. — Х, 2015. — 40 с.
11. Конституція України від 28.06.1996 № 254К/96-ВР // Відомості Верховної Ради — 1996 — №30 — ст.141.
12. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — №4. — Ст. 20.
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41-42, 43, 44-45. — Ст. 529.
14. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97 — ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — ст. 99.
15. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 17.09.1996 № 837/96 // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/837/96/card6#Public>
16. Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності: Указ Президента України від 10.09.2002 № 813 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 37. — ст. 4.
17. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 13. — ст. 222.
18. Про утворення Державної фіскальної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від

21.05.2014 № 160 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 46. — ст. 15.

19. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 55. — ст. 31.

20. Проекти регуляторних актів для обговорення — 2014 [Електронний ресурс] / Законодавство та регуляторна діяльність // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=390899&cat_id=390898

21. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 31. — ст. 369.

22. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 69. — ст. 70.

23. Герасименко В. С. Адміністративний примус як метод протидії незаконному гральному бізнесу в Україні : заходи та прогалини правового забезпечення його реалізації // Право і безпека. — 2014. — № 4(55). — С. 38-45.

24. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 58-VIII // Голос України. — 2015. — № 142(6146).

25. Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби України та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 311 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 64. — ст. 26.

26. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13, / № 13-14, № 15-16, № 17. “ С. 556. “ ст. 112.

27. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — ст. 1122.

28. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. — Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — ст. 170.

29. Про затвердження комплексної програми профілактики uzалежнень від комп'ютерних ігор серед дітей та молоді у м. Львові на 2007-2008 роки [Електронний ресурс] : ухвала Львівської міської ради № 799 від 10.05.2007 № 799. — Режим доступу: <http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/91c21bb29b2b4f47c22571340037f910/3fc3b683712f58d9c22572e200505f83?OpenDocument>

30. Про участь громадян в охороні громадського порядку : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — ст.338

31. У Стрию активісти та міліція викрили підпільний гральний заклад [Електронний ресурс] : інформація ВЗГ ГУМВС України у Львівській області 12.05.2015 // ЗІК. — Режим доступу: http://zik.ua/ua/news/2015/02/12/u_stryuu_aktivisty_ta_militsiya_vykryly_pidpilnyu_gralnyy_zaklad_563919

32. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Денисюк Станіслав Федорович. — Д, 2010. — 393 с.

33. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30. — Ст. 26.

34. Про звернення громадян : закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. № 47. — ст. 256.

35. На Львівщині міліція разом з активістами викрили підпільне казино [Електронний ресурс] : інформація ВЗГ ГУМВС України у Львівській області 27.02.2014 // ЗІК. — Режим доступу: http://zik.ua/ua/news/2014/02/27/na_lvivshchyni_militsiya_razom_z_aktivistamy_vykryly_pidpilne_kazyno_465489

35. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 43. — ст. 93.

