

ГЕНЕЗИС ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ

Капітаненко Н.П., к.ю.н., доцент

Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій

У статті досліджено генезис інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу у вітчизняному законодавстві. На підставі комплексного аналізу наукових праць та відповідного адміністративно-деліктного ретроспективного законодавства запропоновано періодизацію інституту адміністративної відповідальності з визначенням особливостей відповідальності у відповідних хронологічних межах залежно від моделі правового регулювання ринку азартних ігор.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, гральний бізнес, адміністративні правопорушення, азартні ігри.

Капитаненко Н.П. ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ИГОРНОГО БИЗНЕСА / Запорожский институт экономики и информационных технологий, Украина

В статье исследован генезис института административной ответственности за правонарушения в сфере игорного бизнеса в отечественном законодательстве. На основании комплексного анализа научных работ и соответствующего административно-деликтного ретроспективного законодательства предложена периодизация исследуемого института с указанием особенностей административной ответственности в определенных хронологических границах в зависимости от модели правового регулирования рынка азартных игр.

Ключевые слова: административная ответственность, игорный бизнес, административные правонарушения, азартные игры.

Kapitanenko N.P. THE GENESIS OF THE INSTITUTE OF THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR LEGISLATIVE VIOLATION IN THE SPHERE OF GAMBLING / Zaporizhzhia institute of economics and information technology, Ukraine

The article deals with the study of the development of administrative responsibility for violations in the sphere of gambling.

The article studies the origin of the legal regulation of liability for violation of the established norms concerning gambling. The setting up of the Institute of administrative responsibility for violation of legislation in the sphere of gambling is caused, first of all, by the appearance of gambling as a phenomenon at a certain stage in the development of the civilization, which contributed to the formation of a complex of closely related relationships of a certain character.

The history of the development of the Institute of administrative responsibility for violations in the sphere of gambling business in the domestic administrative-criminal legislation can be roughly divided into four stages. Some of them can be identified as independent periods that have certain features.

The first stage (up to the mid – 17 th century) is characterized by the appearance of gambling market on the Ukrainian lands, the minimum interference of the government in this sphere of society because of the novelty of this phenomenon and imperfection of the legislation, in sufficient development of the institute of administrative responsibility.

The second stage (mid-17 th century – 1917) is characterized by the proliferation of gambling among all classes of the population, which contributed to the development of the gambling services, the formation of inconsistent national legislation: from total prohibition to partial legalization of gambling by strengthening of State control over the activities. This policy was also reflected in the responsibility, mainly, administrative, together with the establishment of penalties for committing violations.

The third stage of the genesis of the Institute of administrative responsibility for violations in the sphere of gambling (1917-1991) is determined by the period of temporary resumption of games at the legislative level in the 1920s, and then, since 1930s, by the period of prohibition accompanied with the introduction of coded administrative responsibility for participation and organization of gambling for money, things, and other values that are used as a stake in a game.

The fourth stage (1991 up to the present day) includes the period of gambling revival through the functioning operation of gambling business, which did not find timely reflection in the national legislation for the creation of a legal mechanism for regulation of the stated sector with the establishment of appropriate administrative liability for offences, and the period from June 2009 of a temporary ban of activities on the Organization and carrying out gambling games to the development, discussion and adoption of a special law for the implementation of activities in gambling areas. Because of political and economic diversity in the country, the nature of current administrative liability, connected with gambling does not match socio-economic realities of life in the Ukrainian society.

Key words: administrative responsibility, gambling business, administrative offences, gambling.

Трансформаційні процеси в суспільному розвитку та побудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави в Україні спонукають до оновлення доктринальних засад українського адміністративного права в контексті євроінтеграційних вимог. Серед важливих завдань зазначених перетворень – модернізація інституту адміністративної відповідальності, зокрема, за правопорушення у сфері господарської діяльності, а також одного з її видів – діяльності з організації та проведення азартних ігор.

Становлення на початку 90-х рр. ХХ ст. ринкової економіки в Україні створило умови для появи нових законодавчо не врегульованих видів підприємництва, у тому числі грального бізнесу. Відсутність чіткого адміністративно-правового механізму регулювання діяльності з причин її новизни та нерішучості законодавця в прийнятті відповідного нормативного акту призвели до прийняття Закону України “Про заборону грального бізнесу в Україні” від 15 травня 2009 р. [1] Однак короткостроковий досвід заборони грального бізнесу в країні (з червня 2009 р.) виявив певний дисбаланс між публічними та приватними інтересами. За таких обставин дослідження питання генезису інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу є важливим для українського суспільства, бо надає можливість враховувати вітчизняний досвід регулювання зазначеної 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 правознавців: В.М. Берекета, М.І. Брагінського, В.Д. Леготкіна, М.Ю. Неруша, Н.І. Сазанової, І.В. Шмарова. Науковці досліджують в основному такі види юридичної відповідальності, як кримінальна та цивільно-правова за порушення законодавства щодо азартних ігор, однак питання генезису інституту адміністративної відповідальності за проступки у сфері грального бізнесу спеціально не вивчалось, в існуючих наукових працях воно висвітлено фрагментарно або в межах більш широкої адміністративно-правової проблематики.

Актуальність дослідження зумовлена місцем інституту адміністративної відповідальності в забезпеченні правопорядку в господарській діяльності, зокрема, у сфері грального бізнесу, затяжним процесом розроблення вітчизняного законодавства для здійснення діяльності з організації та проведення азартних ігор у спеціально створених гральних зонах в умовах тимчасової заборони зазначеного виду підприємницької діяльності й необхідністю урахування особливостей адміністративної відповідальності у сфері грального бізнесу в процесі оновлення адміністративно-деліктного законодавства України.

Метою статті є дослідження генезису інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо діяльності з організації та проведення азартних ігор в Україні та встановлення етапів його розвитку з визначенням періодів залежно від моделі ринку азартних ігор.

Варто зауважити, що зародження азартних ігор сягає найдавнішої історії людства. Так, в останках матеріальної культури Стародавнього Єгипту ще за 3500 р. до н.е. археологи знайшли малюнки людей на камінні та кераміці, які кидають таранні кістки або бабки. Гравців, однак, переслідували, застосовуючи стягнення у вигляді тесання каміння для пірамід, хоча, як свідчать результати розкопок, в іграх у кості брали участь і фараони [2, 34]. Перший відомий закон проти азартних ігор *Lex aleatoria* (III ст. до н.е.) в Стародавньому Римі забороняв більшість азартних ігор і дозволяв ті, які були засновані на доблесті [3, 23]. Дигести Юстиніана (VI ст.) містили положення, спрямовані, в основному, не проти гри та гравців, а проти організаторів азартних ігор [4, 587]. У період середніх віків за посилення влади церкви та панування теологічного світогляду азартні ігри не могли набути широкого розповсюдження, однак церква, з часом, дещо змінила своє відношення до азартних ігор, осуджуючи не самі ігри, а гріхи, які вони породжували – злочинність, алкоголізм, лайку [2, 37].

Свій історичний шлях розвитку як явища азартні ігри пройшли і в Україні. Адміністративна наука не містить періодизації інституту адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері грального бізнесу. Аналіз законодавства та наукової літератури надає можливість запропонувати періодизацію інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері азартних ігор, яку умовно можна поділити на чотири етапи, в основу

якої покладено вид правової моделі регулювання ринку азартних ігор залежно від ставлення до них суспільства та впливу держави на ринок гральних послуг [5].

Перший етап (з давнини до середини XVII ст.) характеризується зародженням ринку азартних послуг в Україні з мінімальним регулюванням державою вказаної сфери, а також побутовим використанням азартних ігор без втручання з боку держави. Найбільш поширеною азартною грою на той час були гральні карти, які прийшли в Україну з Польщі в XVI ст. Д.І. Яворницький повідомляє, що козаки грали в куренях, ночами накриваючись жупанами, щоб вогонь свічки не заважав товаришам, а переможець тягав за чуб переможеного стільки разів, скільки очок залишилося на руках [6, 224]. Отже, перший етап генезису адміністративної відповідальності за проступки у сфері гральних послуг в Україні характеризує недостатня розвиненість інституту адміністративної відповідальності щодо сфери азартних ігор, що було спричинено певною новизною азартних ігор як соціального явища, недосконалою правовою регламентацією та створювало труднощі в здійсненні контролю з боку держави за цією сферою.

Другий етап (з середини XVII ст. до 1917 р.) характеризується значним розширенням ринку гральних послуг де-факто та періодичними заборонами його де-юре. Так, у середині XVII ст. найбільш поширеними іграми на тих українських землях, які ввійшли до складу Російської держави відповідно до Переяславської угоди 1654 р., були гра в карти та зернь [7, 232]. За часів Петра I, починаючи з 1717 р., спочатку для військових, а потім і для всіх верств населення заборонялися ігри в карти або зернь під загрозою грошового штрафу в потрібному розмірі від ставки [8]. У період Катерини II законодавство передбачало розподіл стягнутих штрафів, конфіскованих грошей і застав, а саме: одна частка суми штрафів спрямовувалася на утримання госпіталів і поліції, а ще дві частки – доносителям у встановленому письмовому провадженні.

Перший кодифікований нормативний акт України «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1773 р.) містив заборону на азартні ігри, а учасники азартних ігор були позбавлені права судового захисту один до одного, також до них застосовувалася відповідальність в вигляді стягнення штрафу на користь держави [9, 275]. В подальшому розвиток азартних ігор супроводжувався посиленням відповідальності за правопорушення в даній сфері. Так, в кінці XIX ст. до осіб, які в своєму будинку організували заборонені ігри, застосовувався штраф до 3-х тисяч рублів, а в разі повторного вчинення правопорушення – крім штрафу застосовувався ще й арешт від трьох тижнів до трьох місяців [10, 23]. Отже, розвиток азартних ігор на українських землях до початку XX ст. співпадає зі становленням адміністративно-деліктного законодавства, зокрема, стосовно адміністративної відповідальності за правопорушення в зазначеній галузі.

Третій етап генезису адміністративної відповідальності за порушення на ринку азартних ігор – радянський (з 1917 р. до 1991 р.) характеризувався значними перетвореннями в суспільстві і за змістом може бути поділений на два періоди. Під час першого періоду цього етапу (1917 р. – 1920-ті роки) відбулася часткова легалізація азартних ігор [11], однак згортання радянською владою політичного плюралізму та перехід до планової економіки в кінці 1920-х – на початку 1930-х років призвели до негайного закриття всіх гральних закладів. Другий період (1930-ті – початок 1990-х рр.) третього етапу розвитку адміністративної відповідальності за порушення в галузі азартних ігор визначається їх заборонаю. Отже, третій етап розвитку інституту адміністративної відповідальності в сфері гральних послуг в Україні поєднав два протилежні за сутністю періоди, від часткової легалізації азартних ігор у 1920-ті роки до заборони їх в подальшому зі встановленням кодифікованої адміністративної відповідальності за участь та організацію азартних ігор на гроші, речі та інші цінності шляхом застосування адміністративних стягнень (ст.181 КУпАП) [12].

Четвертий етап генезису інституту адміністративної відповідальності за проступки у сфері азартних ігор пов'язаний зі становленням України як суверенної, незалежної, правової, соціально-спрямованої, цивілізованої європейської держави з ринковою економікою [13]. Перший період четвертого етапу розвитку адміністративної відповідальності в галузі азартних ігор характеризувався легалізацією азартних ігор [14], ліберальним законодавством, яке створювало умови для стрімкого розвитку ринку гральних послуг та породжувало масову доступність гральних закладів. Верховна Рада України, розглянувши більше десяти відповідних законопроектів, так і не змогла прийняти відповідний закон з причин різноманітності підходів та поглядів щодо загальної концепції розвитку грального бізнесу. Характерною для даного

періоду є загальна тенденція посилення адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації в зазначений період, однак за проступки у сфері гральних послуг для організаторів та учасників азартних ігор відповідальність продовжувала врегульовуватися ст.181 КУпАП. Така ситуація підтверджувала невідповідність адміністративно-деліктного законодавства суспільним реаліям щодо сфери грального бізнесу.

На початок 2009 р. в Україні посилювалися негативні соціальні прояви діяльності з організації та проведення азартних ігор, а пожежа в одному із залів гральних автоматів у травні 2009 р. у м. Дніпропетровськ стала приводом для прийняття Верховною Радою України Закону «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15 травня 2009 р. Другий період (червень 2009 р. до сьогодні) четвертого етапу генезису адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері азартних ігор визначається законодавчою заборонаю даного виду діяльності до прийняття спеціального законодавства, що має передбачити можливість здійснення грального бізнесу в спеціально створених гральних зонах. На сьогоднішній день має місце посилення адміністративної відповідальності за проступки в зазначеній сфері [1]. Крім того, чинне законодавство передбачає кримінальну відповідальність за зайняття гральним бізнесом (ст.203² КК України) [15]. Однак, як свідчить зарубіжний та вітчизняний досвід, заборона грального бізнесу не вирішує проблему, а веде до криміналізації діяльності та має надзвичайно негативний вплив на стан суспільної моралі.

Таким чином, генезис інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу складають чотири етапи, у межах яких виділяються відносно самостійні періоди з характерними особливостями відповідальності залежно від моделі правового регулювання ринку азартних ігор. Гральний бізнес, тимчасово заборонений в Україні до прийняття відповідного закону, потребує запровадження єдиної державної політики у цій сфері, яка б могла забезпечити обмеження впливу азартних ігор на суспільство та максимізацію надходжень до бюджету.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15 травня 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 536.
2. Игрный бизнес: пер. с англ. и фр. / ред.-сост. А.В. Пурник. – М.: НВЦ “БиблиоМаркет”, 1994. – 208 с.
3. Брагинский М. Правовое регулирование игр и пари / М. Брагинский // Хозяйство и право. – 2004. – № 11. – С. 22–37; № 12. – С. 9–23.
4. Дигесты Юстиниана: пер. с лат. / отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М.: Статут, 2002. – Т. II. Книга одиннадцатая. Титул V. – 589 с.
5. Бураковський І. Гральний бізнес в Україні: потрібна ефективна система регулювання / І. Бураковський, Д. Науменко // Дзеркало тижня. – 2008. – № 35. – 27 вересня – 3 жовтня.
6. Яворницький Д. Історія запорізьких козаків / Д. Яворницький. – Л., 1992. – Т. 2. – 324 с.
7. Акты Земских соборов // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. – М.: Юрид. лит., 1986. – Т. 3. – 512 с.
8. Кальницький М. Карти віялом / М. Кальницький // Контракти. – 2006. – № 40. – 2 жовтня.
9. Права, за якими судиться малоросійський народ. 1743 р. / відп. ред. та автор передмови Ю.С. Шемшученко, упоряд. та автор нарисів І.А. Вислобоков. – К., 1997. – 275 с.
10. Шилова Ю.В. Правовое регулирование предпринимательской деятельности по организации игр и пари / Ю.В. Шилова // Кодекс–info. – 2003. – № 7–8.
11. Адміністративний кодекс УСРР: Затверджений ВУЦВК 12.10.1927 р., введений в дію 01.02.1928 р. // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63–65. – Ст. 239, 240.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

13. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
14. Про підприємництво: Закон України від 07.02.19991 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 14. – Ст. 168.
15. Кримінальний кодекс України: Затверджений Законом України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

УДК 342.9:007(477)

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЕКСПЕРТА В СФЕРІ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНОЇ МОРАЛІ

Новицька Н.Б., к.ю.н., ст.н.с., доцент

Національний університет державної податкової служби України

Стаття висвітлює проблемні питання щодо визначення адміністративно-правового статусу експерта в сфері захисту суспільної моралі. Досліджуються різні погляди вчених на визначення правової сутності експертної діяльності. Зроблені теоретичні висновки та сформульовані практичні пропозиції щодо визначення правового статусу експерта в сфері захисту суспільної моралі в Україні.

Ключові слова: суспільна мораль, експерт, експертна діяльність, адміністративно-правовий статус.

Новицкая Н.Б. К ОПРЕДЕЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЭКСПЕРТА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ МОРАЛИ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

Статья освещает проблемные вопросы определения административно-правового статуса эксперта в сфере защиты общественной морали. Исследуются различные взгляды ученых на определение правовой сущности экспертной деятельности. Сделаны теоретические выводы и сформулированы практические предложения по определению правового статуса эксперта в сфере защиты общественной морали в Украине.

Ключевые слова: общественная мораль, эксперт, экспертная деятельность, административно-правовой статус.

Novytska N.B. FOR DEFINITION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF AN EXPERT IN THE FIELD OF PROTECTION OF PUBLIC MORALS / National university of government tax service of Ukraine, Ukraine

In the article it is explored the requirements that relate to experts in various spheres of public relations and they are compared to the requirements that apply to the specialists of the National Expert Commission on the Protection of Public Morality.

Analysis of legal support of the National Expert Commission on the Protection of Public Morality reveals the need to identify as experts not the Commission members but civil servants from support staff of the National Expert Commission on the Protection of Public Morality.

Also it is substantiated the necessity of a separate regulation creation that would affirm the legal status of an expert in the field of public morality. Conceptual issues are determined and should be covered by legislative act on the regulation of expert work in field of public morality protection.

First, expertise in the field of public morality may be performed by state and by public bodies. The state expertise is conducted by the legal authorized body – employees of the National Expert Commission on the Protection of Public Morality. Public expertise is held by members of the National Expert Commission on the Protection of Public Morality who are approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. In addition, it is possible when in some cases which are determined by Law the right to hold public examination transfers to public commissions on the protection of public morality, created by the municipal executive. Members of these community organizations are approved by the Chairman of the Regional Administration.

Second, it is needed to define in Law the principles of expertise holding and to define independence and responsibility of the expert during holding of such expertise and preparing of resolution.

Third, we should clearly define the provisions of the Law when the expertise in the sphere of public morality protection may be held by public organization, how can it be proceeded and what legal status would be given to its resolution.