

будуть суттєво спрощені та більш об'єктивізовані стосовно правових відносин системи «міністерство – суб'єкт господарської діяльності у сфері медичної діяльності». А це не що інше, як реалізація на практиці ідеології запровадження інституту адміністративних послуг.

На наше переконання, напрямом розробки адміністративно-правового забезпечення ліцензування та стандартизації у сфері охорони здоров'я є максимальна адаптація даних організаційно-правових явищ до інституту адміністративних послуг. Кінцевою ж метою при цьому має бути забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян при наданні їм медичної допомоги.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К., 2007. – Т. 1: Загальна частина.
3. Медичне право України: Підручник / За заг. ред. С.Г. Стеценка. – К., 2008.
4. Чесноков П.Е. Научные основы взаимоотношений территориального фонда обязательного медицинского страхования и органов управления здравоохранением на региональном уровне. – Воронеж, 2001.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1993 р. № 2801-ХІІ // ВВР. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
6. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // ВВР. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
7. Про лікарське самоврядування: Законопроект України від 23 грудня 2008 р. № 3539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34025.
8. Шестак Л.В. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2005.
9. Фатуллаев Г.Г. Муниципальная система здравоохранения в России: правовые основы организации и деятельности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2007.
10. Зіменковський А.Б. Шляхи реалізації та впровадження медичного страхування в Україні через державну систему стандартизації в охороні здоров'я // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку: Матер. І Всеукр. конференції, 19-20 квітня 2007 р. – Львів, 2007. – С. 143-147.
11. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг в Міністерстві охорони здоров'я України: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 лютого 2008 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.moz.gov.ua.

Надійшла до редакції 11.05.2010 р.

ДЮБА Г.М., здобувач
(Київський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 351.762+343.56

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ І ПРАВОВІ САНКЦІЇ ЯК ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У СФЕРІ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ

Стаття присвячена висвітленню особливостей застосування юридичної відповідальності та правових санкцій у сфері азартних ігор. Висловлюється думка стосовно наявності значного кола проблемних питань щодо особливостей відповідальності суб'єктів господарювання у сфері грального бізнесу. Запропоновано варіанти удосконалення норм чинного законодавства, що передбачають відповідальність за порушення в цій сфері.

Ключові слова: юридична відповідальність, правові санкції, гральний бізнес, азартні ігри, суб'єкти господарювання.

Статья посвящена освещению особенностей применения юридической ответственности и правовых санкций в сфере азартных игр. Высказывается мысль о наличии значительного круга проблемных вопросов относительно особенностей ответственности субъектов хозяйствования в сфере игрового бизнеса. Предложены варианты усовершенствования норм действующего законодательства, которые предусматривают ответственность за нарушения в этой сфере.

Ключевые слова: юридическая ответственность, правовые санкции, игровой бизнес,



азартные игры, субъекты ведения хозяйства.

The article is devoted illumination of features of application of legal responsibility and legal approvals in the field of reckless games. An idea speaks out, what testifies to the presence of considerable circle of problem questions in relation to the features of responsibility of subjects of menage sphere of playing business. Variants are offered of improvement of norms of current legislation of, which foresee responsibility for violation in this sphere.

Keywords: *legal responsibility, legal approvals, playing business, reckless games, subjects of menage.*

Наявність суттєвих недоліків державно-владного регулювання та контролю за ринком азартних ігор, широке поширення якого спостерігалось останніми роками, завдавало значної шкоди господарській діяльності та суспільним інтересам. Досить часто діяльність суб'єктів підприємництва у сфері грального бізнесу межувала та і межує із законом, натомість репресивна функція держави неспроможна належним чином відреагувати на девіантні прояви та несприятливі тенденції даної галузі діяльності. Ці фактори виявляються у порушенні порядку зайняття підприємницькою діяльністю, створенні фіктивних підприємств, ухиленні від сплати податків, відмиванні грошей шляхом залучення їх у бізнес, хабарництва, шахрайствах та ін. Загалом такі аргументи переконливо свідчать про необхідність перегляду та удосконалення чинного законодавства України з питань відповідальності та санкцій за порушення норм, що регулюють сферу грального бізнесу.

Намагання уряду підвищити адміністративно-фінансові вимоги провадження грального бізнесу, яке можна спостерігати у змісті окремих проектів нормативно-правових актів, засвідчують необхідність паралельного коригування засад державного реагування на факти протиправних діянь у цій сфері.

Звідси актуальним буде визначення особливостей контролю відносин такого порядку, а також окреслення засобів забезпечення правового захисту інтересів суспільства та держави на ігорному ринку. Найефективнішими у цьому напрямку можуть бути визнані юридичною наукою (А.О. Іванов, Ф.М. Кудін, Д.А. Ліпінський) засоби державно-владного реагування на неналежну поведінку особи (у нашому випадку, як суб'єкта підприємницької діяльності, так і службової особи відповідного державного органу), якими є юридична відповідальність та правові санкції. Однак доводиться констатувати, що їх особливості у межах сфери азартних ігор ще недостатньо досліджені. Виходячи з цього, основна мета статті буде спрямована на дослідження аспектів застосування юридичної відповідальності та правових санкцій у випадках порушень у сфері азартних ігор та грального бізнесу.

Юридична відповідальність є правовідносинами між державою в особі її органів і порушником, до якого застосовують правові санкції з негативними для нього наслідками [1, с. 713]. Як справедливо зауважують науковці, регулятивна функція юридичної відповідальності впливає як на поведінку об'єктів контролю, так і на діяльність державних установ та службових осіб, що вправі його здійснювати [2, с. 68]. Вона закріплює, з одного боку, обов'язки з дотримання правових норм та встановленого порядку діяльності об'єкта контролю, а з іншого – обов'язок держави забезпечувати й сприяти його правомірній поведінці.

З цього виходить цілком доречною закономірність: якщо суб'єкт підприємницької діяльності своїми діями спричиняє порушення норм у сфері грального бізнесу чи не виконує покладені на нього зобов'язання, актуалізуються заходи юридичної відповідальності у вигляді застосування до нього відповідних правових санкцій. Таким чином, відповідальність реалізується лише тоді, коли застосовується санкція, яка передбачає державний осуд негативної поведінки порушника, що ґрунтується на підсумковій оцінці діяння, та настання для нього несприятливих наслідків покарання.

Під терміном "санкція" можна розуміти, головним чином, складову частину правової норми, яка на випадок невиконання норми визначає заходи державного впливу у формі примусу. З цього приводу існує думка, яка вказує на те, що санкція є несприятливим наслідком девіантної поведінки особи [3, с. 54]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що правові санкції забезпечуються примусовою силою держави, вони є відповідною нормативно закріпленою формою контролю та реагування на прояви поведінки, діяльності в цілому.

Зобов'язання закладів розваг та організації азартних ігор у цій сфері зводилися до неухиль-



ного виконання організацією, якій належить гральний заклад, і його адміністрацією вимог представників контрольного органу в межах їх компетенції. У разі невиконання чи неналежного виконання організацією, якій належить казино, або адміністрацією законних вимог представників наглядових і контрольних органів, а також перешкодження допуску представників цих органів у приміщення грального закладу при здійсненні ними перевірок, матеріали про це могли направлятися у відповідні органи для ухвалення рішення про призупинення або анулювання дії ліцензії. На нашу думку, така доречна позиція свідчить про визначення чіткого механізму запобігання випадкам протидії з боку представників підконтрольних закладів грального бізнесу.

Позбавлення суб'єкта підприємництва ліцензії на право займатися господарською діяльністю у сфері грального бізнесу можна вважати окремим різновидом правової санкції у випадках його неналежної поведінки чи допустимих зловживань. Згідно зі ст. 21 Закону України від 1 червня 2000 р. "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [4] обставинами неналежної поведінки чи допустимих зловживань суб'єкта грального бізнесу, що допускає можливість анулювання ліцензії, можна визнати:

- акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов;
- акт про встановлення факту передачі ліцензії чи її копії іншій юридичній або фізичній особі для здійснення господарської діяльності;
- акт про встановлення факту ненадання в окреслений законом термін повідомлення про зміну даних, відзначених у документах, які додавалися до заяви про видачу ліцензії;
- акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов та ін.

Однак, як свідчать результати проведених раніше наукових досліджень [5, с. 10], на жаль, за часів розвитку даного бізнесу спостерігалися лише поодинокі випадки практичної реалізації. Аналогічну ситуацію можна було споглядати й за результатами направлення до суду матеріалів працівниками контрольних органів (наприклад, Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України чи податкової міліції Державної податкової адміністрації України) щодо примусового вилучення незапатентованого грального обладнання, коли суди вирішували питання по суті на користь порушників, залишаючи обладнання у віданні суб'єктів підприємницької діяльності.

Такі об'єктивні фактори породжували випадки системних порушень чинного законодавства у цій сфері. Іншим поясненням аналогічних ситуацій можна вважати й відсутність комплексного застосування заходів адміністративного примусу. Зокрема, анулювання дії ліцензії на право зайняття господарською діяльністю з nereабілітуючих обставин (здійснення діяльності з простроченим строком дії ліцензії і реєстрації; порушення ліцензіатом умов, передбачених у ліцензії; виклад неправдивих даних у заяві на одержання ліцензії тощо), на наш погляд, в обов'язковому порядку має супроводжуватися адміністративними стягненнями або кримінально-правовими санкціями (залежно від завданих державі збитків).

Продовжуючи тему у цьому напрямку, є всі підстави стверджувати, що одним із факторів посилення державного регулювання та контролю сфери грального бізнесу може бути збільшення вимог щодо юридичної відповідальності за порушення законодавства з питань організації азартних ігор в Україні. Тим більше, що така наша позиція збігається із розробками вітчизняних та закордонних науковців з різних галузей права.

Наприклад, М. Дерюга, І.Д. Пастух вважають, що деякі адміністративні норми щодо азартних ігор, прийняті ще за радянських часів, повинні бути переглянуті або скасовані, адже багато в чому не відповідають вимогам сучасності або втратили своє суспільне значення [5, с. 12; 6, с. 52]. Такий аргумент, на наш погляд, можна вважати цілком переконливим, особливо з огляду на склад правопорушення та санкції за скоєння відповідного адміністративного проступку. Крім наведеного, слід зазначити ще й про посилену адміністративну відповідальність, коли азартні ігри обтяжені обманом, насильством, погрозами або зловмисною угодою учасників ігор (їх представників) з організаторами ігор, або якщо діяльність учасників азартних ігор і їх організаторів має прямо заборонений чи просто протиправний характер.

Окрім фахівці у галузі кримінального права наголошують на доцільності введення спе-



ціальної норми, яка б встановлювала відповідальність за організацію та проведення незаконних азартних ігор [7, с. 94]. На їхню думку, відсутність належного державного регулювання та контролю за гральним бізнесом у такий спосіб завдає і завдаватиме значної шкоди сфері господарської діяльності та сприятиме занепаду суспільної моральності.

Саме тому для усунення суттєвої науково-практичної прогалини у сучасному законодавстві з питань азартних ігор відчувається необхідність впровадження відповідних правових норм, які, поряд з організацією протидії незаконному обігу наркотичних речовин і зброї, передбачали б відповідальність за протиправні діяння у сфері розваг.

Різновиди юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства, яке регулює діяльність з надання послуг грального бізнесу, передбачені адміністративним та кримінальним кодексами, іншими чинними законодавчими актами України. У зв'язку з цим наведемо принципові позиції, які актуалізують державне реагування у випадках неналежної поведінки чи зловживань із боку суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі у сфері організації азартних ігор.

Адміністративна відповідальність є одним із засобів правового захисту встановленого в державі порядку відносин і виявляється в застосуванні до правопорушників адміністративно-правових санкцій. У зв'язку з тим, що більшість санкцій ключових статей Кодексу про адміністративні правопорушення, які встановлюють відповідальність у сфері грального бізнесу (ст. 164, 181 та ін.), вказують на доцільність вилучення грального приладдя та усього, що з цим пов'язано, а також грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі, тому у межах організації азартних ігор (грального бізнесу загалом) нам, власне, більше імпонує підхід, за яким поняття адміністративної відповідальності охоплює застосування не тільки адміністративних стягнень, але й запобіжних заходів.

Розглядаючи питання про адміністративну відповідальність за порушення правил грального бізнесу, слід наголосити, що окремі автори невиправдано звужують її лише до участі в азартних іграх [8, с. 35]. Однак гральний бізнес не може зводитися лише до цього, адже є багатоплановою і різноманітною підприємницькою діяльністю у сфері послуг, у якій залучені, крім суто адміністративних, ще й податкові, митні, трудові та інші відносини. Саме тому ми поділяємо цілком доречний підхід В.М. Дорогих [9, с. 10], який при вирішенні питань про адміністративну відповідальність за порушення правил грального бізнесу передбачає розмежування двох груп норм, що визначають цю відповідальність:

– норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення правил організації і зайняття підприємницькою діяльністю (оскільки гральний бізнес є складовою частиною цієї діяльності);

– норми так званого спеціального призначення, що визначають адміністративну відповідальність тільки за порушення правил, що регулюють гральний бізнес.

У межах першої групи норм слід наголосити на тому, що вони мають, як правило, комбінований характер, а отже, застосовуються поряд із фінансово-правовими, адміністративно-правовими, цивільно-правовими та іншими санкціями. Це пов'язано з тим, що у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення недосконало врегульоване питання об'єкта відповідальності у сфері підприємницької діяльності. У зв'язку з тим, що у якості останнього визначено фізичну особу, не зрозуміло, яким чином застосовувати дані норми щодо юридичної особи. Саме цим можна пояснити сучасну наукову тенденцію до визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного проступку.

За відсутності відповідного нормативного передбачення все це вимагає застосування спеціальних норм, що визначають адміністративну відповідальність суб'єктів господарювання – як фізичних, так і юридичних осіб. Такими нормами спеціальної дії є положення Закону України від 1 червня 2000 р. “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, Закону України від 23 березня 1996 р. “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”, Закону України від 15 травня 2003 р. “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та інших актів, що регулюють ту чи іншу сферу підприємницької діяльності, а так само визначають відповідальність за їх порушення. Ця відповідальність може виявлятися в анулюванні ліцензії на



право зайняття відповідними видами господарської діяльності, скасуванні державної реєстрації суб'єкта підприємництва, застосуванні фінансових санкцій у вигляді штрафів та пені тощо.

В межах цих питань наголосимо лише на тому, що анулювання ліцензії є правовою санкцією (важелем державного впливу), що виявляється у позбавленні органом ліцензування суб'єкта підприємництва у сфері грального бізнесу права на провадження цього виду господарської діяльності у випадках його неналежної поведінки або можливих зловживань. Крім того, у котрий раз зазначимо, що нами поділяються пропозиції сучасних науковців [9, с. 12] щодо встановлення адміністративної відповідальності фізичних осіб за ухилення від ліцензійної плати; здійснення діяльності, що підлягає ліцензуванню, без спеціальної ліцензії та реєстрації або з простроченим строком дії ліцензії і реєстрації; порушення ліцензіатом умов, передбачених у ліцензії; виклад неправдивих даних у заяві на одержання ліцензії та ін.

Сфера відповідальності за порушення законодавства з питань державної реєстрації поширюється на всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців. Порядок проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців включає, зокрема, перевірку комплектиності документів, які подаються державному реєстратору, та повноти відомостей, що зазначені в реєстраційній картці; перевірку документів, які подаються державному реєстратору, на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації тощо.

Саме тому з метою усунення істотної науково-практичної прогалини у сучасному законодавстві з питань азартних ігор та грального бізнесу існує потреба впровадження відповідних правових норм, які, поряд із чіткою правовою моделлю організації відносин грального бізнесу, напряду передбачали б відповідальність та жорсткі санкції за протиправні діяння у цій сфері.

Крім того, наголосимо на власній принциповій позиції щодо доцільності виокремлення й норм кримінального закону, які б стосувалися виключно сфери азартних ігор та грального бізнесу. Нормативно-правове передбачення такого порядку надасть змогу окреслити ті кваліфікуючі ознаки, які впливають із характеристики саме цієї сфері підприємницької діяльності та притаманні їй. Передусім, повторне порушення вимог чинного законодавства з питань організації грального бізнесу; провадження азартних ігор з використанням елементів обману чи зловживання довірою гравців (часто має місце у випадках відстрочування виплати суми виграшу на невизначений термін, ігнорування зобов'язань суб'єктами підприємництва щодо його виплати у повному обсязі, свідоме неповернення певної частини тощо), насильства чи погроз; здійснення незаконних оборотів з матеріальними цінностями, що належать гравцям та використовуються останніми як застава; втягнення особи, що не досягла визначеного законодавством віку, до участі в азартних іграх (за загальним правилом, у казино і зали ігрових автоматів з грошово-речовим виграшем допускаються відвідувачі не молодше 18 років); залучення до гри фізичної особи, яка перебуває у явно вираженому безпорадному або іншому небезпечному стані та ін.

Загалом аналіз норм чинного законодавства свідчить про наявність значного кола проблемних питань щодо особливостей відповідальності суб'єктів господарювання грального бізнесу, що загалом свідчить необхідність перегляду моделі реалізації державного примусу у випадках порушень чи зловживань у цій сфері підприємництва.

Таким чином, юридичну відповідальність та правові санкції у сфері організації азартних ігор можна охарактеризувати так:

- вони є важелями державного впливу на негативну поведінку суб'єкта підприємницької діяльності;
- реалізують державний примус як засіб забезпечення нормативно визначеної діяльності суб'єкта підприємництва та службової особи відповідного органу державної влади, що у межах своїх повноважень залучена у сферу регулювання та контролю грального бізнесу;
- здійснюють регулювання та контроль порядку зайняття даним видом підприємницької діяльності;
- забезпечують покладення на винного несприятливих наслідків адміністративно-правового, фінансового, кримінально-правового й іншого характеру;
- встановлюють обов'язок відшкодування завданих збитків та відновлення порушених



прав за наявності виявлених порушень у цій сфері тощо.

Список використаної літератури:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова ред.) та ін. – К., 2004. – Т. 6: Т-Я.
2. Иванов А.А. Цели юридической ответственности, её функции и принципы // Государство и право. – 2003. – № 6. – С. 66-69.
3. Базылев Б.Т. Ответственность в советском праве: Учеб. Пособ. – Красноярск, 1979.
4. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. // ВВР. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
5. Пастух І.Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005.
6. Дерюга М. Пределы правового регулирования азартных игр // Российская юстиция. – 1998. – № 6. – С. 52.
7. Савченко А.В., Петричко Н.О. Незаконні азартні ігри: кримінально-правовий аспект // Науковий вісник НАВСУ. – 2003. – № 4. – С. 94-100.
8. Шмаров И., Стецовский А. Ответственность за участие в азартных играх и их организацию // Советская законность. – 1989. – № 7. – С. 34-35.
9. Дорогих В.М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003.

Надійшла до редакції 24.02.2010 р.

ІВАНОВА В.Г., аспірант

(Одеський національний університет
ім. І.І. Мечникова)

УДК 342.951

**«СІЛЬСЬКИЙ ТУРИЗМ» ЯК КАТЕГОРІЯ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Розглянуто один із видів внутрішнього та в'їзного туризму – сільський туризм. Проведено порівняльний аналіз понять «сільський туризм», «агротуризм» та «екотуризм» в Україні та інших зарубіжних країнах. Вироблені пропозиції щодо законодавчого закріплення понятійного апарату сільського туризму.

Ключові слова: сільський туризм, сільський зелений туризм, аграрний туризм, екологічний туризм, екоагротуризм, зелений туризм.

Рассмотрен один из видов внутреннего и въездного туризма – сельский туризм. Проведен сравнительный анализ понятий «сельский туризм», «агротуризм» и «экотуризм». Выработаны предложения по законодательному закреплению понятийного аппарата сельского туризма.

Ключевые слова: сельский туризм, сельский зелёный туризм, аграрный туризм, экологический туризм, экоагротуризм, зелёный туризм.

One of kinds of internal and entrance tourism – rural tourism is considered. The comparative analysis of concepts « rural tourism », "агротуризм" and "экотуризм" is carried out (spent). Offers on legislative fastening the conceptual device of rural tourism are produced.

Key words: rural tourism, rural green tourism, agrarian tourism, ecological tourism, ecoагротуризм, green tourism.

Питання розвитку сільського туризму включені до «Державної програми розвитку туризму на 2002-2010 рр.», до «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.», до «Основних засад розвитку соціальної сфери села», до «Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 р.» та інших нормативних актів.

Водночас подальший розвиток сільського туризму гальмується через фактичну відсутність правового поля. Зокрема, законодавчо не закріплено понятійний апарат сільського туризму, не визначено саме поняття «сільський туризм».

Для широкого використання категорії «сільський туризм» в національному законодавстві та для його залучення у сферу науки адміністративного права необхідно визначитись із його змістом.

