

УДК 342.9

В. С. Філютович-Герасименко
здобувач кафедри загально-правових дисциплін
факультету права і масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ГРАЛЬНОМУ БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

Сьогодні цілий комплекс соціальних установ бере участь у протидії незаконному гральному бізнесу. Найважливіша роль у цьому комплексі відведена різним державним органам. Кожен із них діє в межах своєї компетенції – здійснює або контролює правозастосовну діяльність своїми специфічними, тільки йому властивими, формами та методами у межах чинного законодавства. Розподіл сфер повноважень та чітка взаємодія різних за обсягом та характером компетенції суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу є основоположними чинниками належного виконання покладених на них завдань та функцій, а значить підвищення ефективності їх діяльності, що, зрозуміло, позитивним чином позначається на протидії незаконному гральному бізнесу.

Огляд юридичної літератури дає підстави стверджувати, що теоретичні та практичні питання організації взаємодії як у цілому (організація як функція управління), так і окремих її аспектів (організація взаємодії галузевих служб і взаємодія з громадськими організаціями) неодноразово ставали предметом наукових досліджень С.І. Айвазяна, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, А.А. Глієвого, С.Г. Камликового, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, О.А. Машкова, Н.Р. Нижника, В.М. Плішкіна, І.Л. Олійника, В.О. Шамрая, Ю.В. Харченка тощо.

Осмилення нами теоретико-емпіричної бази питання, яке досліджується, дає підстави стверджувати, що теорія організації взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу ще недостатньо розроблена, потребує покращення правового регулювання та практики її здійснення.

Отже, **мета** даної статті полягає у визначенні поняття взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу та вдосконаленні їх адміністративно-правових засад.

Термін «взаємодія» широко використовується у теорії і на практиці у різних галузях знань, кожна з яких дає йому своє визначення. Так, у словнику сучасної української мови термін «взаємодія» тлумачиться як «...співдія, співдіяння. Взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь» [1, с. 125].

У широкому розумінні «взаємодія» виступає, як філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об'єктом

іншого [2, с. 74]; яка породжує єдність речей і процесів почуттєвого світу [3, с. 66]. При цьому взаємодія виступає як об'єктивна й універсальна форма руху, розвитку, що визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи. Отже, без здатності до взаємодії матерія не могла б існувати [4, с. 65]. Як наслідок, В.О. Малюткін доходить висновку, що філософській категорії «взаємодія» притаманні наявність: а) таких відносин (зв'язків), які дозволяють об'єктам впливати один на одного; б) самого впливу, в результаті якого відбуваються двосторонні зміни суб'єктів, що взаємодіють [5, с. 5].

Натомість в адміністративно-правовій літературі не склалося єдності поглядів стосовно визначення поняття «взаємодія», незважаючи на поширеність його використання. Тож для повної характеристики запропонованих авторами варіацій поняття «взаємодія», як уявляється, треба виходити з наукового підходу – від «загального до конкретного», тобто від філософського поняття взаємодії до його проекції відносно особливостей діяльності суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу. Застосування такого підходу дає можливість існуючі позиції, що об'єднують ті чи інші ознаки категорії «взаємодія», поділити на декілька основних груп.

Перша група дослідників розглядає «взаємодію», як узгоджену за цілями, місцем та часом діяльність. Така позиція висвітлена у дослідженнях І.І. Веремеєнко [6, с. 7], В.О. Іванова [7], В.Ю. Шепітька [8] та інших науковців.

Друга група дослідників розглядає взаємодію, як форму координації. Наприклад, І.Р. Шинкаренко дотримується думки, що взаємодія – це спосіб інтеграції «усіх сил і засобів правоохоронних органів, форми координації їхніх зусиль, концентрації сил і засобів у єдиному центрі» [9, с. 104].

Третя група дослідників вважає, що взаємодія становить собою узгоджену та скоординовану діяльність. Наприклад, О.М. Васильєва пропонує розглядати дане поняття крізь призму двох головних ознак – узгодженої та скоординованої діяльності [10, с. 65].

Четверта група дослідників акцентує увагу на зовнішніх аспектах взаємодії. Так, Ю.В. Наумін розглядає взаємодію, як систематичне стійке виконання дій, які спрямовані на те, щоб викликати відповідну реакцію партнера [11]. У свою

чергу, Р.І. Денисов зазначає, що таке уявлення саме собою обумовлює певний ступінь організованості суб'єктів взаємодії, не тільки їх внутрішню організаційну завершеність, але й зовнішню, яка «проявляється у відносинах із іншими суб'єктами взаємодії» [12].

П'ята група авторів акцентує увагу на тому, що взаємодія має місце у діяльності рівних між собою суб'єктів. Так, В.Г. Кутушев під взаємодією розуміє засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах узгоджену спільну діяльність людей, ОВС, інших рівноправних, адміністративно-незалежних один від одного органів та громадських організацій в інтересах досягнення загальних цілей забезпечення правопорядку [13, с. 64–65]. В.Т. Білоус визначає взаємодію, як одно- або багаторазове упорядковане значного часу поєднання сил, засобів, методів податкової міліції, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, митного контролю для досягнення завдань швидкого і повного розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто скоїв злочин, був справедливо притягнений до відповідальності та покараний [14, с. 159].

Можна виділити також підхід до розуміння «взаємодії», що поєднує різні елементи зазначених позицій. Наприклад, В.О. Малюткін визначає взаємодію, як засновану на законах та підзаконних актах, узгоджену за метою, часом та місцем діяльність рівноправних структурних підрозділів і служб щодо спільного вирішення ними завдань профілактики злочинів шляхом найбільш доцільного поєднання методів і засобів, властивих цим органам [5, с. 38].

Особливої уваги заслуговує визначення «взаємодії» з погляду науки управління, оскільки, як зазначають Б.І. Бараненко і В.А. Кузнецов, необхідність взаємодії безпосередньо витікає з вимог науки управління – детермінованості елементів системи, за якого стан і діяльність одного елемента відображаються на стані та діяльності інших, пов'язаних із ним елементів, і системи в цілому [15, с. 131]. Тож «взаємодія», з погляду науки управління, означає, що робота повинна представляти собою не підбір випадкових, непов'язаних між собою заходів, а глибоко обмірковану сукупність чітко упорядкованих, зв'язаних між собою заходів, розроблених на підставі врахування умов, своєрідності обстановки та завдань» [16].

Виходячи з етимології слова «взаємодія», необхідно звернути увагу на його схожість із терміном «координація», під яким у довідковій літературі розуміють погодження, узгодження, приведення у відповідність, встановлення взаємозв'язку між діями, предметами, людьми, рухами тощо [1, с. 452–453]. Як уявляється, це стало першопричиною жвавих дискусій науковців щодо співвід-

ношення понять «взаємодія» і «координація». На думку одних авторів, взаємодія та координація – це слова-синоніми, які означають погодженість [17, с. 74]; на думку других, взаємодія – це більш широке поняття, ніж координація; на думку третіх, навпаки, більш широким поняттям є координація [18, с. 142], деякі автори, особливо західноєвропейські, користуються терміном координація, практично взагалі не вживаючи терміна «взаємодія» [19, с. 112]; четверті вважають координацію за організацію взаємодії. При цьому необхідно враховувати, що тлумачення згаданих категорій дається представниками багатьох наук і сфер практичної діяльності, які роблять акценти на різних елементах цих понять, що, як уявляється, також позначається на отриманні тих чи інших висновків авторами відповідних робіт.

Переконані, що відправними для з'ясування змісту взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному є нормативно-правові засади, що регламентують зазначене питання. При цьому визначенню загального переліку суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу нами було присвячене окреме дослідження [20].

Змушені констатувати, що особливості взаємодії уповноважених суб'єктів щодо протидії незаконному гральному бізнесу абсолютно не визначені нормативно. Тож при дослідженні адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу будемо виходити із загальних нормативно-правових положень, що визначають сферу взаємодії окреслених нами суб'єктів.

Законом України «Про міліцію» [21] взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням названо одним із принципів діяльності міліції.

Безпосередньо діяльність щодо взаємодії органів міліції з іншими державними органами регламентовано на відомчому рівні. Так, Положенням про службу дільничних інспекторів міліції, закріпленому наказом МВС України від 11 листопада 2010 р. № 550 [22] (далі – Положення) «взаємодію з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням» по аналогії із Законом «Про міліцію» віднесено до принципів діяльності служби дільничних інспекторів міліції. Відповідно до реалізації зазначеного принципу згідно п. 1.5 Положення працівники служби дільничних інспекторів міліції (служби ДІМ) при здійсненні своїх повноважень взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями.

Згідно з п. 4.2 Положення в межах організації роботи управління дільничних інспекторів міліції останнє забезпечує контроль за організацією роботи підрозділів дільничних інспекторів міліції управлінь (відділів) громадської безпеки,

міськрайорганів внутрішніх справ і надає їм організаційну та методичну допомогу в підвищенні ефективності роботи у сфері профілактики правопорушень, налагодженні співпраці з населенням та громадськими формуваннями в забезпеченні правопорядку, організації адміністративної діяльності служби, взаємодіє при вирішенні цих питань зі структурними підрозділами МВС України, іншими центральними органами виконавчої влади, громадськими організаціями.

Окремим повноваженням начальників відділів (секторів) дільничних інспекторів міліції міськрайорганів внутрішніх справ Положення називає забезпечення взаємодії ДІМ із громадськими формуваннями з охорони громадського порядку щодо виконання ними завдань, передбачених законодавством, профілактики правопорушень, а також проведення роботи з особами, які перебувають на профілактичному обліку органів внутрішніх справ (п. 6.2). Безпосередньо питання організації діяльності дільничних інспекторів міліції по роботі з населенням та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку регламентовані п. 16 Положення. Зокрема визначено форми взаємодії служби дільничних інспекторів міліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань діяльності громадських формувань із охорони громадського порядку. Пунктом 15 Положення визначено адміністративно-правові аспекти взаємодії дільничного інспектора міліції з патрульними нарядами, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку; пунктом 14 Положення – участі разом із іншими службами та підрозділами органів внутрішніх справ у виявленні, попередженні, припиненні та розкритті кримінальних правопорушень.

Як ми вже відмічали, у короткостроковій перспективі органи міліції будуть ліквідовані, а на зміну їм прийдуть органи Національної поліції [20, с. 88]. Законом України «Про Національну поліцію» [23] «взаємодія з населенням на засадах партнерства» також названо одним із принципів діяльності Національної поліції (далі – поліції), зміст якого розкрито у ст. 11 Закону «Про Національну поліцію». Відповідно до положень ст. 5 зазначеного закону поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. У сфері інформаційно-аналітичного забезпечення поліція здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями (п. 4 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію»). Статтею 88 Закону «Про Національну поліцію» визначено зміст взаємодії

між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування.

Взаємодія поліції з громадськістю також може знайти свій прояв у підготовці та виконанні спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприянням застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності (ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію»).

Загалом сформульовані законодавством положення, що визначають зміст взаємодії у діяльності Національної поліції, можуть знайти своє належне втілення, у тому числі, щодо протидії незаконному гральному бізнесу. Разом із тим деталізація адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції щодо протидії незаконному гральному бізнесу має втілитися у діяльності відповідних структурних підрозділів поліції. Якщо проводити аналогію зі структурними підрозділами міліції, які безпосередньо протидіють незаконному гральному бізнесу та структури поліції, що передбачена ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», то складовими поліції, які більшою мірою будуть пов'язані з протидією незаконного грального бізнесу, є кримінальна поліція та патрульна поліція. Що стосується органів досудового розслідування, то їх протидія незаконному гральному бізнесу полягає у розслідуванні злочинів, передбачених ст. 203-2 Кримінального кодексу України. Значить відповідна процесуальна діяльність останніх підлягає регулюванню нормами кримінально-процесуального права. В свою чергу, наше дослідження обмежується сферою адміністративно-правового регулювання, на чому нами вже було неодноразово наголошено [20, с. 84].

Необхідно відзначити, що створення Національної поліції почалося саме з патрульної поліції, яка за сферою своєї компетенції покликана замінити такі підрозділи міліції, як: патрульна служба, служба дільничних інспекторів міліції та Державна автомобільна інспекція. Як бачимо, діяльність патрульної поліції нерозривно пов'язана з протидією незаконному гральному бізнесу.

Необхідно відзначити, що на даний час продовжує діяти Положення про патрульну службу МВС України [24]. Взаємодія патрульної служби із суспільством визначена, як одне із завдань патрульної служби (п. 3 розд. II Положення про патрульну службу). При цьому патрульна служба МВС взаємодіє з органами та підрозділами внутрішніх справ України з метою вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку і

безпеки, запобігання вчиненню правопорушень, зниження рівня злочинності.

Стосовно нормативно-правового забезпечення діяльності патрульної поліції, як складової поліції, маємо відзначити постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16 вересня 2015 р. № 730 [25], відповідно до якої утворено Департамент патрульної поліції, як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції. Разом із тим досі не затверджено положення про діяльність патрульної поліції, де могли б знайти своє відображення адміністративно-правові аспекти взаємодії поліцейських патрульної поліції щодо протидії незаконному гральному бізнесу.

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне на рівні центрального органу управління поліцією розробити положення, яке може отримати назву «Про патрульну поліцію». Згідно з ч. 3 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [26] відповідне положення має бути затверджене центральним органом управління поліцією. Зазначене положення, на наше переконання, має містити такі розділи:

1. «Взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими органами та підрозділами Національної поліції», де можуть знайти своє відображення такі положення:

«Патрульна поліція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з органами та підрозділами Національної поліції.

Така взаємодія спрямована на вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки і порядку, запобігання вчиненню правопорушень, зниження рівня злочинності.

У разі отримання від населення інформації про осіб, які виношують наміри вчинити кримінальні правопорушення або їх вчинили, розшукуваних злочинців, осіб, безвісно відсутніх, про правопорушення, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, виготовленням фальсифікованих спиртних напоїв, організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор, про місця концентрації осіб, схильних до скоєння правопорушень та злочинів, а також при виявленні порушень правил благоустрою територій, інших правопорушень, реагування на які не належить до його компетенції, інспектор патрульної поліції інформує про це відповідні органи та підрозділи Національної поліції, органи державної влади й місцевого самоврядування для вжиття заходів реагування.

Патрульна поліція негайно доповідає інспектору-черговому (до чергової частини) органу Національної поліції про одержані під час па-

трулювання заяви і повідомлення громадян про кримінальні правопорушення, а також виявлені кримінальні правопорушення.

До приїзду слідчо-оперативної групи на місці скоєння кримінального правопорушення (іншого правопорушення, документування якого не належить до компетенції патрульної поліції) інспектори патрульної поліції уточнюють інформацію про час, місце, спосіб його вчинення, очевидців та свідків, кількість осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення, їх прикмети та здійснює охорону місця події.

Патрульна поліція за участі членів громадських формувань забезпечує переслідування і затримання злочинців по гарячих слідах та нагляд за місцем їх можливої появи з додержанням заходів безпеки громадян, своїх помічників та своєї особисто.

Патрульна поліція за зверненням органу чи підрозділу Національної поліції забезпечує публічну безпеку та порядок під час реалізації останніми поліцейських повноважень».

2. «Взаємодія патрульної поліції з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку», у межах якої можливим є закріплення положення наступного змісту:

«Патрульна поліція разом із членами громадських формувань із охорони громадського порядку, іншими представниками громадськості під час патрулювання здійснює перевірку під'їздів будинків, горищ та підвальних приміщень житлового та нежитлового фонду з метою виявлення фактів здійснення заборонених видів діяльності, функціонування підпільних казино, надання доступу до гральних автоматів, надання заборонених видів послуг, здійснення господарської (підприємницької) діяльності без отримання передбачених законодавством дозвільних документів».

У складі кримінальної поліції ключовими підрозділами, які мають протидіяти незаконному гральному бізнесу, є Департамент захисту економіки та Департамент кіберполіції, які утворені у якості міжрегіональних територіальних органів Національної поліції постановами Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 830 та № 831 [27; 28] відповідно.

Зазначені підрозділи поліції просто вимушені взаємодіяти один із одним, аби забезпечити належний рівень протидії незаконному гральному бізнесу у мережі Інтернет. Відповідно вважаємо, що перспективні «Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції та його територіальні підрозділи» повинен містити такі норми: «Поліцейські Департаменту захисту економіки та його територіальних підрозділів мають право залучати представників підрозділів кіберполіції з метою встановлення особливостей забезпечення доступу до азартних ігор на комп'ю-

терних стимуляторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино, найменування платіжних систем, що використовуються для прийняття ставок, виплати вигравів тощо»; «Положення про кіберполіцію» – «Поліцейські департаменту кіберполіції та його територіальних органів зобов'язані повідомляти підрозділи захисту економіки про факти забезпечення доступу до азартних ігор в електронному (віртуальному) казино у мережі Інтернет із метою вжиття заходів відповідно до законодавства».

Необхідно також відзначити, що поліцейські Департаменту захисту економіки при реалізації повноважень щодо протидії незаконному гральному бізнесу можуть затребувати допомоги патрульної поліції. Наприклад, для забезпечення публічної безпеки та порядку, нейтралізації охорони та обслуговуючого персоналу, перекриття входів-виходів та унеможливлення вимкнення електричного струму, шляхом отримання доступу до контролю електричних мереж тощо. Як наслідок, Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції та його територіальні підрозділи, крім того, може містити також норму такого змісту: «Поліцейські Департаменту захисту економіки та його територіальних органів мають право залучити поліцейських патрульної поліції з метою забезпечення публічної безпеки та порядку під час реалізації ними поліцейських повноважень».

Не викликає жодних сумнівів, що податкова міліція тісно взаємодіє з іншими структурними органами державної фіскальної служби (ДФС України), у тому числі з питань протидії незаконному гральному бізнесу. Варто підтримати точку зору В.Ф. Ковалю та В.І. Теремецького про те, що взаємодія податкової міліції з структурними підрозділами органів ДФС України обумовлено такими чинниками: 1) наявністю спільних цілей і завдань щодо забезпечення законності та дисципліни у сфері оподаткування; 2) об'єктивною необхідністю комплексного підходу до збору, аналізу та оцінки інформації про криміногенну обстановку в податковій сфері; 3) реальною можливістю успішного використання в боротьбі з правопорушеннями в податковій сфері, в тому числі і з незаконним гральним бізнесом, оперативно-розшукових сил, засобів і методів підрозділів податкової міліції, а також єдиної законодавчої основи використання цих сил, засобів і методів [29, с. 98]. У свою чергу взаємодія податкової міліції з іншими підрозділами органів ДФС України нормативно регламентована у межах відомчих вказівок та розпоряджень, які не мають публічного характеру. Такий підхід навряд чи можна визнати виправданим. Так, згідно з п. 78.3 ст. 78 Податкового кодексу України [30] працівникам податкової міліції забороняється брати участь у проведенні планових та поза-

планових виїзних перевірок платників податків, що проводяться органами ДФС України, якщо такі перевірки не пов'язані з веденням оперативно-розшукових справ або здійсненням кримінального провадження стосовно таких платників податків (посадових осіб платників податків), що знаходяться в їх провадженні. Разом із тим підрозділи органів ДФС мають повідомляти податкову міліцію про виявлення фактів, що містять ознаки правопорушення, провадження щодо яких віднесено до компетенції останніх. Особливо це стосується діяльності, пов'язаної зі здійсненням незаконного грального бізнесу. Тому ми пропонуємо п. 78 ст. 78 Податкового кодексу України доповнити абзацом такого змісту: «При виявленні в ході проведення планових чи позапланових перевірок виїзних перевірок платників податків ознак правопорушень, провадження щодо яких віднесено до компетенції податкової міліції, у тому числі з організації, проведення та надання можливості доступу до азартних ігор, а також організації або проведення лотереї суб'єктом без отримання статусу оператора державних лотерей, контролюючий орган повідомляє про них відповідний підрозділ податкової міліції».

Не можна визнати також виправданим зміст положень п. п. 19-1.1.32 п. 19-1.1 ст. 19-1 ПК України, відповідно до якого однією із функцій контролюючих органів (органів ДФС України) названо організацію взаємодії та обмін інформацією з державними органами інших держав, адже таке формулювання значно звужує сферу можливостей протидії правопорушенням у податковій сфері на національному рівні. Тож пропонуємо п. п. 19-1.1.32 п. 19-1.1 ст. 19-1 ПК України викласти у такій редакції: «...організують взаємодію та обмін інформацією з митними, правоохоронними органами, іншими органами України та іноземних держав згідно із законодавством, міжнародними договорами України, здійснюють міжнародне співробітництво у податковій і митній сферах».

Нагадаємо, що Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» не проводить межі між сферою впливу на протидію гральному бізнесу органів міліції (поліції) та органів доходів і зборів (ДФС України). При цьому необхідно підтримати точку зору Є.В. Айдемського, «що взаємодія служб ОВС, ПМ залежить від ступеня характеру поділу повноважень між ними. Чим більше поглиблюється поділ повноважень, тим більше повинна вдосконалюватися взаємодія, як форма кооперації праці, тому що кооперація й поділ є лише відносно самостійними формами організації діяльності співробітників МВС, Міндоходів». Як наслідок, автор пропонує: «Для усунення в правоохоронних органах проблем, що виникають під час здійснення оперативно-розшукової діяльності щодо протидії злочинам у сфері грального

бізнесу, було би доцільно, на наш погляд, на рівні МВС та Міндоходів розробити й видати спеціальний відомчий нормативний акт (Інструкцію), що регулює оперативно-розшукову діяльність оперативних підрозділів, зокрема у сфері грального бізнесу» [31, с. 12].

Законом України «Про державні лотереї в Україні» [32] організація державних лотерей здійснюється шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування (стаття 7).

Статтю 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» передбачено, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, одночасно є уповноваженим органом державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні. Згідно п. 1 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 [33], відповідним органом виступає Міністерство фінансів України (Мінфін).

Такого роду контроль здійснюється у формі проведення планових та позапланових перевірок згідно з нормативними положеннями Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, затвердженого наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 12 грудня 2002 р. № 128/1037 [34].

У попередніх публікаціях нами обґрунтовано позицію, відповідно до якої контроль Мінфіну безпосередньо не направлений на виявлення діяльності щодо організації та надання можливості доступу до азартних ігор. Проте Міністр фінансів України зазначає, що організатори азартних ігор під виглядом проведення державних лотерей створюють незаконні гральні заклади та незаконно використовують гральні автомати під виглядом лотерейних терміналів. Отже, Мінфін України та його територіальні органи під час проведення планової чи позапланової перевірки оператора державної лотереї можуть виявити факти здійснення незаконного грального бізнесу.

Відповідно до положень ст. 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні» до суб'єктів, які організують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Останні застосовуються за рішенням суду, ухваленим за позовом органів Національної поліції та/або органів доходів і зборів (ДФС України). Важ-

ливим у цьому сенсі виглядає необхідність отримання інформації органами Національної поліції та ДФС України про суб'єктів господарської діяльності, ліцензії яких, як операторів державних лотерей, були анульовані Мінфіном.

З викладеного випливає, що Мінфін України та його територіальні органи мають повідомляти органи Національної поліції та ДФС України про виявлені факти здійснення незаконного грального бізнесу, а також перелік операторів державних лотерей, щодо яких прийнято рішення про позбавлення їх ліцензій, адже останні, як виявляється, можуть продовжувати проводити лотереї, проте контроль за їх діяльністю у цьому разі вже не буде належати до сфери компетенції Мінфіну України.

Разом із тим чинні нормативно-правові положення не містять положень, що забезпечують належний рівень взаємодії Мінфіну України та його органів з органами Національної поліції та ДФС України. Отже, п. 8.2 Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей необхідно викласти у такій редакції:

«Акт перевірки щодо здійснення суб'єктом господарювання діяльності без ліцензії надається органу Національної поліції та/або органу державної фіскальної служби України для підготовки ними позову до суду у порядку, визначеному Законом України «Про державні лотереї в Україні».

Пункт 4 Положення про Міністерство фінансів України доповнити підпунктом такого змісту:

«Інформує Національну поліцію та/або Державну фіскальну службу України про виявлені факти проведення суб'єктом господарювання ігор, що відповідають визначенню лотереї, а також про перелік операторів державних лотерей щодо яких прийнято рішення про позбавлення їх ліцензій».

Підсумовуючи викладене, взаємодія суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу може бути охарактеризована сукупністю таких ознак:

- це специфічний вид спільної суспільно-корисної діяльності;
- це особливий вид правовідносин, переважно правоохоронного характеру;
- для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів;
- знаходить свій прояв у двох напрямках: зовнішній (міжсистемний) як узгодження діяльності між окремими суб'єктами протидії незаконному гральному бізнесу (наприклад, Мінфін та органи Національної поліції та/або ДФС; органи Національної поліції та представники громадськості тощо) та внутрішній (внутрішньосистемний) – встановлення спільної діяльності різних підрозділів одного державного органу з метою виконання спільного завдання (досягнення цілі) (наприклад, кримінальна та патрульна поліція як складові На-

ціональної поліції; податкова міліція та підрозділи податкового аудиту як складові органів ДФС);

– полягає в узгодженні заходів суб'єктів за цілями, часом та місцем проведення;

– під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів діє в межах визначених повноважень;

– врахування при організації взаємодії форм і методів, властивих кожному суб'єкту взаємодії;

– суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань;

– учасники взаємодії, як правило, не мають нормативно визначених обов'язків із розробки й застосування погоджених (єдиних) заходів, розподілу сил і засобів, зі встановлення вимоги виконання заходів, що рекомендуються, та відповідальності за невиконання цих заходів, а головне – не виділяються спеціальні учасники, які мають повноваження щодо організації спільних дій. Проте процес взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу має власну нормативно-правову базу (в основному, норми адміністративного права), яка потребує удосконалення;

– будь-який суб'єкт взаємодії в залежності від кожного конкретного випадку може взяти на себе функцію організації таких відносин;

– тимчасовий (одноразовий) характер взаємовідносин суб'єктів взаємодії, а за необхідності – організація повторного узгодження їх дій.

Як наслідок, взаємодію суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу уявляється за можливе визначити, як сукупність правоохоронних урегульованих нормами адміністративного права відносин, які виникають при узгодженні за цілями, часом та місцем проведення як зовнішній, так і внутрішній суспільно-корисній діяльності уповноважених суб'єктів із метою їх погодженого функціонування в інтересах відвернення, попередження і припинення забороненої законом діяльності, пов'язаної з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор, а також організації або проведення лотереї суб'єктом без отримання статусу оператора державних лотерей шляхом найбільш доцільного поєднання форм і методів, властивих даним суб'єктам.

У свою чергу, надані нами пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу у разі їх прийняття мають сформувати належні правові підвалини взаємодії останніх.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови: словник / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінськ : ВТФ Перун, 2007. – 1 736 с.

2. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. – М. : Политиздат, 1975. – 496 с.

3. Философский энциклопедический словарь: словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ко-

валев, В.Г. Панов. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 612 с.

4. Современная философия: словарь и хрестоматия: учебник для вузов / под ред. В.П. Кохановского. – Ростов-на-Дону : Феникс, 1996. – 511 с.

5. Малюткин В.А. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений : [лекция № 13] / В.А. Малюткин; под ред. Г.А. Аванесова. – М.: РИО МВД СССР, 1976. – 40 с.

6. Веремеенко И.И. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами / И.И. Веремеенко, Р.Г. Аксенов. – М.: Юрид. лит., 1975. – 86 с.

7. Иванов В.А. Взаимодействие милиции и общественности в борьбе с правонарушениями: [учебное пособие] / В.А. Иванов. – М.: МК по ССУЗ МВД СССР, 1983. – 66 с.

8. Криміналістика : [підручник] / під ред. В.Ю. Шепітька. – К., 2001. – 580 с.

9. Шинкаренко І.Р. Проблеми організації взаємодії підрозділів боротьби з контрабандою митної служби з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ прикордонних регіонів при розкритті контрабанди / І.Р. Шинкаренко // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. – Спеціальний випуск. – Луганськ : РВВ ЛІВС, 2000. – С. 102–106.

10. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О.М. Васильева // Взаимодействие с общественностью. – М., 1977. – С. 64–69.

11. Наумкин Ю.В. Взаимодействие органов внутренних дел с учреждениями массовой информации в борьбе с преступностью: учебное пособие / Ю.В. Наумкин. – Ташкент: ТВШ МВД СССР, 1990. – 91 с.

12. Денисов Р.И. Вопросы теории эффективности взаимодействия милиции и общественности / Р.И. Денисов // Сб. науч. труд. ВНИИ МВД СССР. – М., 1980. – № 55. – 138 с.

13. Кутушев В.Г. Теория и практика взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами и общественностью в охране правопорядка / В.Г. Кутушев // Вопросы укрепления законности и устранения следственных ошибок в уголовном судопроизводстве: сб. труд. Академии МВД СССР. – М.: Акад. МВД СССР, 1985. – С. 62–67.

14. Білоус В.Т. Координація боротьби з економічною злочинністю: [монографія] / В.Т. Білоус. – Ірпінськ : Акад. держ. податкової служби, 2002. – 440 с.

15. Бараненко Б.И. Взаимодействие уголовного розыска ГО-РОВД с другими службами и подразделениями органов внутренних дел в предупреждении преступлений / Б.И. Бараненко, В.А. Кузнецов // Труды всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР. – М., 1976. – Вип. № 41. – 118 с.

16. Теория управления в органах внутренних дел: навчальний посібник / за ред. В.А. Ліпкана. – К. : КНТ, 2007. – 884 с.

17. Янг С. Системное управление организаций: учебное пособие / С. Янг. – М. : Наука, 1976. – 375 с.

18. Белкин Р.С. Криминалистика : [учебное пособие] / Р.С. Белкин. – М. : Дело, 2003. – 434 с.

19. Аверьянова Т.В. Криминалистика : [учебник для вузов] / Т.В. Аверьянова, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Росинская ; под ред. Р.С. Белкина. – М.: Юристъ, 1999. – 356 с.

20. Герасименко В.С. Система суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні / В.С. Герасименко // Митна справа. – 2015. – № 5. – С. 83–93.

21. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

22. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 11.11.2010 № 550 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.

23. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2011 № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40–41. – Ст. 379.

24. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2011 № 796 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 54. – Ст. 1767.

25. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів внутрішніх справ. [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730 // Урядовий портал. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248498692>.

26. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

27. Про утворення територіального органу Національної поліції. [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 830. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248564262>.

28. Про утворення територіального органу Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 831 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 84. – Ст. 66.

29. Коваль В.Ф. Сутність та особливості взаємодії податкової міліції з іншими структурними підрозділами Державної податкової служби України / В.Ф. Коваль, В.І. Теремецький // Європейські перспективи. – 2012. – № 2 (ч. 1). – С. 94–100.

30. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. – С. 556. – Ст. 112.

31. Айдемський Є.В. Діяльність оперативних підрозділів по виявленню та припиненню злочинів у сфері грального бізнесу / Є.В. Айдемський // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 7–13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2014_1_3.pdf.

32. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 31. – Ст. 369

33. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 69. – Ст. 70.

34. Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску

та проведення лотерей : наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 12.12.2002 № 128/1037 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 341.

Анотація

Філютович-Герасименко В. С. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні. – Стаття.

У статті розглядаються основні підходи щодо визначення категорії «взаємодія». Автор виділяє п'ять основних груп позицій щодо визначення окресленого поняття, розглядає нормативно-правові засади взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу. У статті названі ключові ознаки взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, сформульовано авторське визначення останньої, а також надано пропозиції щодо удосконалення її адміністративно-правових засад.

Ключові слова: гральний бізнес, адміністративно-правові засади, взаємодія.

Аннотация

Филипович-Герасименко В. С. Административно-правовое обеспечение взаимодействия субъектов противодействия незаконному игорному бизнесу в Украине. – Статья.

В статье рассматриваются основные подходы относительно определения категории «взаимодействие». Автор выделяет пять основных групп позиций относительно определения указанного понятия, рассматривает нормативно-правовые основы взаимодействия субъектов противодействия незаконному игорному бизнесу. В статье названы ключевые признаки взаимодействия субъектов противодействия незаконному игорному бизнесу, сформулировано авторское определение последней, а также очерчены предположения относительно усовершенствования ее административно-правовых основ.

Ключевые слова: игорный бизнес, административно-правовые основы, взаимодействие.

Summary

Filippovych-Gerasimenko V. S. Administrative and legal framework for interaction of combating illegal gambling business in Ukraine. – Article.

The main approaches to definition of «interaction» are considered in article. The author identifies five major groups to determine concepts of «interaction», considering legal bases of combating illegal gambling business interaction. As a result, article identified key features of combating illegal gambling interaction, formulated author's definition of this concept, and provided suggestions on improving its administrative and legal foundations.

Key words: gambling, administrative and legal foundations, interaction.