

Філютович-Герасименко В.С. Методи протидії незаконному гральному бізнесу в Україні / В.С. Філютович-Герасименко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Випуск 3-2. – Том 3. – С. 246-252.

УДК 351.713

## МЕТОДИ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ГРАЛЬНОМУ БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

*Філютович-Герасименко В.С.*

здобувач кафедри загально-правових дисциплін  
факультету права і масових комунікацій

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті розглядаються основні підходи щодо визначення поняття та класифікації адміністративно-правових методів. В результаті автор формулює визначення методів протидії незаконному гральному бізнесу, обґрунтовує доцільність віднесення конкретних адміністративно-правових методів до переліку методів протидії незаконному гральному бізнесу та надає їх характеристику.

**Ключові слова:** гральний бізнес, адміністративно-правові методи, контроль, переконання.

В статье рассматриваются основные подходы относительно определения понятия и классификации административно-правовых методов. В результате автор формулирует определение методов противодействия незаконному игорному бизнесу, обосновывает целесообразность отнесения конкретных административно-правовых методов к методам противодействия незаконному игорному бизнесу и дает их характеристику.

**Ключевые слова:** игорный бизнес, административно-правовые методы, контроль, убеждение.

The main approaches to the definition and classification of administrative and legal methods are considered in the article. As a result, the author formulates the definition of methods to counteract illegal gambling, proves the feasibility of assigning specific legal and administrative methods to methods of counteraction to illegal gambling and gives their characteristics.

**Key words:** gambling, legal and administrative methods, controls, belief.

**Вступ.** Протидія незаконному гральному бізнесу як і будь-яка інша діяльність цілком логічно зумовлює звернення до основних положень правової доктрини щодо її регулюючих методів. В свою чергу дослідження останніх дозволить не тільки

охарактеризувати сучасний стан протидії незаконному гральному бізнесу, а й виявить певні недоліки відповідної діяльності, вдосконалення якої є одним із основних завдань, яке ставить перед собою автор та держава в цілому

Науковими розробками адміністративно-правових методів та методів у діяльності публічної адміністрації займалися такі дослідники, як В. Б. Авер'янов,, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, О. І. Беспалова, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, Є. Б. Кубко, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Є. Луньов, А. В. Мазур, В. Я. Настюк, А. О. Селіванов, Ю. М. Старілов, Ю. О. Тихоміров, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемшушенко, О. М. Якуба та ін. Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо визначення поняття, переліку та змісту адміністративно-правових методів, однак адміністративно-правовим методам, які застосовуються щодо протидії грального бізнесу, не приділялося уваги.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність правових проблем, а також необхідність проведення окремого адміністративно-правового дослідження методів протидії незаконному гральному бізнесу обумовили вибір теми даного дослідження.

**Мета.** Відповідно мета даної статті полягає у визначенні поняття та переліку методів протидії незаконному гральному бізнесу, а також наданні їх характеристики.

**Виклад основного матеріалу.** З точки зору етимології «метод» (від грецьк. – шлях до чого-небудь) – це спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність, як прийом практичного здійснення чого-небудь [1, с. 522]; прийом чи система прийомів, що застосовуються в якій-небудь галузі діяльності [2, с. 543].

У навчальній літературі з філософії переважно зазначають, що «метод» (у тій чи іншій формі) зводиться до сукупності визначених правил, прийомів, способів, норм пізнання і діяльності. Він є системою принципів, вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності [3, с. 284].

У юридичній літературі під терміном «метод» розуміють спосіб впливу юридичної норми на суспільні відносини» [4, с. 617]. В свою чергу вчені-адміністративісти в межах питань адміністративно-правової науки концентрують увагу на дослідженні таких правових явищ (реалізація яких пов'язана з певними методами) як «державне регулювання», «управління» («державне управління»), «публічне управління», «адміністративна діяльність» конкретного органу та останнім часом «адміністрування», що безпосередньо позначається на визначенні поняття та виділення видів відповідних методів.

З'ясування конкретної категорії «методу», що направлений на протидію незаконному гральному бізнесу потребує вирішення питання щодо співвідношення зазначених вище понять, разом з тим, враховуючи часто різні підходи авторів щодо його вирішення, вважаємо, що останнє може становити предмет окремого дослідження. Тож, не вдаючись у полеміку з цього приводу, вважаємо за доцільне виходити з того, що дані поняття мають багато спільних рис, а їх використання пов'язано з різними етапами розвитку адміністративного права як надзвичайно важливого регулятора суспільних відносин та відповідно пошуком науковцями доцільних та обґрунтованих категорій, термінів тощо. Наприклад, Р.С. Мельник зазначає, що не можна не звернути уваги на той факт, що за сучасних умов державне управління зазнало суттєвих змін. Як наслідок, напрошується висновок, що існуючий за радянських часів термін «державне управління» нині вже не є тією універсальною категорією, яка об'єднує у собі усі прояви управлінської діяльності, з чого випливає необхідність пошуку нового поняття [5, с. 304, 306, 307].

Розглядаючи питання стосовно протидії незаконному гральному бізнесу, ми зупинимось на характеристиці саме адміністративно-правових методів, які для узагальнення різних підходів авторів щодо іменування останніх у межах даної статті будемо називати методи протидії незаконному гральному бізнесу.

Отже, адміністративно-правові методи у проекції тієї чи іншої публічно-корисної діяльності вчені адміністративісти розглядають наступним чином.

В. Б. Авер'янов розглядає метод(и) як певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [6, с. 298]; В. К. Колпаков – різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих [7, с. 180]; Д. М. Овсянко – як спосіб реалізації його функцій, засіб впливу органу виконавчої влади на об'єкт [8, с. 65].

Окремої уваги щодо визначення поняття адміністративно-правових методів потребує підхід Т. О. Коломoeць, яка виділяє та характеризує виключно методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації як сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності. При цьому у загальному плані діяльність суб'єктів публічної адміністрації автор ототожнює з публічним адмініструванням. Останнє бере свій початок від адміністрування як цілеспрямованої сукупності дій, які забезпечують узгодженість та координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно-важливих цілей та вирішення завдань [9, с. 123-124, 141-142].

Специфіка об'єкту адміністративно-правового регулювання, його комплексний характер, передбачає існування певного розмаїття адміністративно-правових методів, а отже і можливість їх класифікації для найкращого з'ясування сутності кожного з них.

У юридичній літературі виділяють різні варіанти класифікацій адміністративно-правових методів. Так, автори підручника «Адміністративне право» за загальною редакцією Ю. П. Битяка, зазначають, що традиційно методи в цілому поділяються на наукові та ненаукові; демократичні й диктаторські; державні й громадські; адміністративні й економічні; прямого й непрямого впливу [10, с. 146]; Т. О. Коломoeць крім того виділяє творчі й шаблонні та загальні й спеціальні. При цьому на думку автора найбільшої популярності останнім часом набувають

диспозитивні методи правового регулювання, економічні, договірні методи адміністрування [9, с. 141]. При цьому варто підтримати Ю. В. Пирожкову, яка зазначає, що одні методи мають загальний характер і притаманні усім видам державної діяльності, всім державним органам та застосовуються на найважливіших стадіях діяльності, а інші – належать лише окремим видам державної діяльності та державним органам [11, с. 129].

Отже, для визначення конкретних методів протидії незаконному гральному бізнесу маємо виходити в першу чергу з системи суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, яка нагадаємо, м'яко кажучи є неоднорідною [12].

Для визначення першого виду методів протидії незаконному гральному бізнесу маємо виходити з того, що державне управління нині охоплює лише ті напрямки державної діяльності, які не можуть бути передані повністю на виконання органам місцевого самоврядування або інституціям громадського суспільства [5, с. 307]. Саме це, врешті, і пояснює намагання європейських учених розробити концепцію «виключних державних функцій» [13]. Очевидно, що відповідні напрямки стосуються питань боротьби із забороненою, протиправною діяльністю, здійснення якої тягне за собою санкціоновану державою відповідальність. Більше того подолання незаконного грального бізнесу нерозривно пов'язано із реалізацією державної політики з питань національної безпеки. Як наслідок, не дивлячись на те, що сучасні умови розвитку суспільства передбачають зменшення безпосереднього втручання апарату управління в діяльність об'єктів, а управлінський вплив пов'язується із самостійністю тих чи інших органів, протидія незаконному гральному бізнесу нерозривно пов'язана з адміністративними методами.

Адміністративні методи пронизують усі відносини в сфері державного регулювання, їх, зазвичай, розрізняють як способи або засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав та обов'язків через систему норм, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження. «Адміністративність» методу, як зазначає

В. Б. Авер'янов, означає, що приписи держави мають не рекомендаційний, а обов'язковий (імперативний) характер. Без їх використання неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку різних учасників регулятивних суспільних відносин [6, с. 130]. Адміністративні методи базуються на застосуванні нормативних актів (розпоряджень, наказів, постанов органів виконавчої влади), мають директивний, обов'язковий характер, ґрунтується на таких управлінських відносинах як дисципліна, відповідальність, влада, примус [9, с. 143]. Підтримаємо позицію Т. О. Коломоєць, яка виділяє 3 основні групи адміністративних методів, а саме: регламентаційні, розпорядчі, нормативні [9, с. 144].

Суть адміністративних регламентаційних методів полягає у встановленні складу елементів системи і зв'язків між ними за допомогою закріплення визначених обов'язків, загальної регламентації. Вони закріплюються за допомогою положень, статутів, посадових інструкцій та інших регламентів. В свою чергу регламентаційні методи Т. О. Коломоєць ще ділить на методи загальноорганізаційного регламентування, функціонального регламентування, структурного регламентування та посадового регламентування.

Загальноорганізаційне регламентування включає закони, статuti і положення загально організаційного характеру, які встановлюють організаційну структуру і порядок функціонування соціальної системи в цілому. Стосовно протидії незаконному гральному бізнесу до відповідних нормативних актів необхідно віднести Закони України «Про заборону грального бізнесу» [14], «Про державні лотереї в Україні» [15] тощо. Очевидно, що реалізацію методу загальноорганізаційного регламентування протидії гральному бізнесу здійснює Верховна Рада України.

Функціональне регламентування як метод протидії незаконному гральному бізнесу полягає у прийнятті нормативно-правових актів, що закріплюють діяльність конкретних суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу (органів виконавчої влади). До таких можна віднести Положення про Міністерство фінансів України

[16], Положення про Державну фіскальну службу України [17] Положення про Національну поліцію України [18]. Маємо також звернути увагу на постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення територіального органу Національної поліції» від 30 жовтня 2015 р. № 830, якою утворено у якості юридичної особи публічного права Департамент захисту економіки як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції. Саме цей департамент та його підрозділи реалізують завдання та функції щодо протидії незаконному гральному бізнесу. При цьому Кабінет Міністрів України абсолютно не регламентує діяльність окресленого органу, що відповідно негативно позначається як на правозастосовчій ефективності його діяльності, так і на належному забезпеченні прав об'єктів поліцейського впливу даного підрозділу. Як бачимо, використання зазначеного методу є притаманним для Кабінету Міністрів України як суб'єкту протидії незаконному гральному бізнесу.

З іншої сторони виділення даного виду адміністративних методів викликає цілком логічне питання щодо його співвідношення із загальноорганізаційним регламентуванням у контексті визначення організації, повноважень і порядку діяльності Кабінету Міністрів України, що закріплені Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [19]. Виходячи зі статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, засади його правового регламентування необхідно віднести до питань, що стосуються соціальної системи в цілому. Аналогічної думки дотримується автор запозиченої нами класифікації адміністративних методів [9, с. 144]. Ідентичний підхід уявляється є виправданим у тому числі стосовно регламентування діяльності Національної поліції на рівні закону. Як відомо, у тому числі обмежений зміст законодавчого регламентування компетенції міліції та широкі можливості відомчого та підзаконного нормативно-правового регламентування її діяльності стали однією із причин розширеного тлумачення повноважень органів міліції, що як кінцевий результат привело до їх ліквідації.

Структурне регламентування включає організаційні аспекти діяльності суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу, які відображають елементи і взаємозв'язок внутрішніх структур.

До структурного регламентування необхідно віднести прийняття положень про управління, відділи, сектори суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу. Так, наприклад у складі Державної фіскальної служби України (ДФС України) на правах департаментів функціонують підрозділи податкової міліції, а саме: Головне слідче управління фінансових розслідувань, Головне оперативне управління, Головне управління власної безпеки, Головне міжрегіонального управління оперативного забезпечення зони проведення АТО (м. Київ, м. Краматорськ, м. Слов'янськ) [20]. Очевидно, що не всі підрозділи податкової міліції протидіють незаконному гральному бізнесу в Україні, відповідно розмежування повноважень зазначених підрозділів має бути відображено у відповідних положеннях, що регламентують їх діяльність. У складі Міністерства фінансів України (Мінфін України) функціонує департамент фінансової політики та департамент податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку до компетенції яких віднесено розроблення проектів законодавчих актів, змін до чинних нормативно-правових актів, що регламентують питання функціонування грального бізнесу в Україні [21] тощо.

Посадове регламентування здійснюється шляхом розробки штатного розкладу та посадових інструкцій, що встановлюють перелік посад і основні вимоги їх заміщення, виконання посадових обов'язків. Так, наказом ДФС України «Про введення в дію Структури та Штатного розпису Державної фіскальної служби України» від 9 липня 2014 р. № 1 [20] на виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби України» та Положення про Державну фіскальну службу України, введено у дію затверджені Головою ДФС України та погоджені Міністром фінансів України 08 липня 2014 року Структуру ДФС України та Штатний розпис ДФС України.



При цьому посадове регламентування як адміністративний метод реалізується керівниками відповідних органів виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях в залежності від органу для якого приймається відповідний штатний розклад чи посадова інструкція.

Адміністративні методи використовуються разом з економічними, які виступають способами чи засобами економічного чи непрямого впливу зі сторони суб'єктів державно-управлінської діяльності на відповідні об'єкти управління через їх інтереси. При цьому об'єкти управління не отримують обов'язкових вказівок, а отримують можливість проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів [10, с. 166]. При визначенні співвідношення адміністративного та економічного методів діяльності слід зазначити, що ці методи практично використовуються одними і тими самими суб'єктами та застосовуються щодо одних і тих самих об'єктів та використовуються з єдиною кінцевою метою – реалізація впливу суб'єкта, наділеного певними повноваженнями, на об'єкт [9, с. 145-146].

До економічних методів державного регулювання традиційно відносяться: прогнозування, індикативне планування, державне регулювання, конкурентну політику, вплив на ринкове ціноутворення, грошово-кредитну та фінансова політику, податкову політику, економічне стимулювання та ін. [22, с. 364-402].

Існування незаконного грального бізнесу нерозривно пов'язано з умовами ведення підприємницької діяльності в Україні. Так, до прийняття Закону «Про заборону грального бізнесу в Україні» організація грального бізнесу була цілком легальним видом господарської діяльності, що підлягав ліцензуванню. В свою чергу чинна податкова та фінансова політика України за оцінками багатьох експертів змушує значну частку економіки перебувати у «тіні», тобто формальне порушення закону для підприємців доволі часто є «звичайною справою». Варто відзначити, що заборона грального бізнесу завдала значних збитків підприємцям, які вклали кошти у будівництво гральних закладів та закупівлю грального обладнання, що як наслідок

сприяло переходу діяльності перших «у тінь». Отже, покращення умов ведення бізнесу в Україні сприяло б відмовленню від незаконних сфер отримання прибутку. В свою чергу нормативно-правові акти, які визначають засади державного регулювання економіки містять низку положень, які як являються мають покращити описаний стан справ, що як кінцевий результат буде протидіяти незаконному гральному бізнесу в Україні.

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [23] серед першочергових реформ і програм названі дерегуляція та розвиток підприємництва. Середньостроковою метою дальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці тощо.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-III [24] серед основних цілей діяльності Кабінету Міністрів України передбачено зниження податкового навантаження на малий та середній бізнес, демонополізація економіки тощо.

Необхідно також звернути увагу на проекти актів державного регулювання, запровадження яких має наметі протидіяти незаконному гральному бізнесу. Так, Кабінетом Міністрів України у обґрунтуванні необхідності прийняття законопроекту «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань» [25] зазначено, що створення ефективної системи державного регулювання діяльності у сфері азартних ігор потрібно для боротьби з існуючою нелегальною системою грального бізнесу та створення передумов для додаткових надходжень до Державного бюджету України.

Протидія незаконному гральному бізнесу не можлива без використання контролю як адміністративно-правового методу.

Спираючись на дослідження таких відомих учених-адміністративістів як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. П. Рябченко, Х. П. Ярмакі, вважаємо, що контроль як адміністративно-правовий метод полягає у сукупності дій суб'єктів зі спостереження за функціонуванням об'єкту контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього, надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності, дисципліни, встановлені причин та умов, що сприяють порушенню вимог правових норм з можливістю втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкту шляхом проведення перевірок (ревізій). Таке визначення є цілком виправданим для розуміння контролю у якості методу протидії незаконному гральному бізнесу. Для характеристики контролю останнього будемо виходити зі змісту доволі поширеного підходу щодо виділення таких його видів як державний контроль, парламентський контроль, громадський контроль, судовий контроль [26, с. 62] тощо.

Верховна Рада України відповідно до ст. 85 Конституції України здійснює парламентський контроль. У системі державного контролю парламентський контроль має суттєві особливості, які зумовлені статусом суб'єкта контролю як представницького органу держави. Це є підставою для визнання парламентського контролю особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні.

Загалом парламентський контроль здійснюється щодо забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, чинне місце серед яких займає право на безпеку особистості, право власності, що має безпосереднє відношення до протидії незаконному гральному бізнесу.

Парламентський контроль здійснюється також щодо діяльності Кабінету Міністрів України та інших державних органів та посадових осіб, які обираються, призначаються, затверджуються Верховною Радою України або на призначення

яких потрібна її згода. Тобто Верховна Рада здійснює контроль за діяльністю низки суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національна поліція України, Державна фіскальна служба України судді судів загальної юрисдикції тощо). Парламентський контроль за діяльністю щодо протидії незаконному гральному бізнесу полягає у заслуховуванні звітів та доповідей керівників відповідних державних органів з приводу зазначених питань, стосовно Кабінету Міністрів України – також при затвердженні загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, доповіді про хід виконання Державного бюджету України тощо.

Статтею 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. Останній здійснюється відповідним органом у формі проведення планових та позапланових перевірок. Згідно п. 1 Положення про Міністерство фінансів України описаним органом виступає Мінфін України. Детально організація державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні регламентована Порядком контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей [27].

Окремо необхідно відзначити, що контроль Мінфіну України безпосередньо не направлений на виявлення діяльності щодо організації та надання можливості доступу до азартних ігор. Проте, у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань» 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 [25]. Отже, Мінфін України та його територіальні органи під час проведення планової чи позапланової перевірки оператора державної

лотереї можуть виявити факти здійснення незаконного грального бізнесу.

Контрольні повноваження органів ДФС впливають безпосередньо із функцій контролюючих органів, які визначені ст. 19 Податкового кодексу України (ПК України) [27]. Серед прав, які стосуються протидії незаконному гральному бізнесу можна назвати такі: проведення відповідно до законодавства перевірки і звірки платників податків (п.п. 20.1.4 п. 20.1 ст. 20 ПК України); звернення до суду щодо застосування санкцій, пов'язаних із заборонаю організації і проведення азартних ігор на території України (п.п. 20.1.40 п. 20.1 ст. 20 ПК України). Безпосередньо здійснення контролю органів ДФС знаходить свій прояв у формі проведення перевірок, серед яких закон називає камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки. Загальні правила проведення зазначених перевірок регламентовані ст.ст. 76-83 ПК України. Необхідно відзначити, що для органів ДФС як контролюючих органів виявлення фактів здійснення незаконного грального бізнесу під час реалізації повноважень щодо здійснення податкового контролю є швидше вторинна можливість, ніж одне з основних завдань. Разом з тим у складі органів ДФС саме податкова міліція забезпечує протидію незаконному гральному бізнесу. Так, згідно ст. 348 ПК України податкова міліція названа органом, який здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

Децентралізація державної влади в Україні можлива через поступовий перегляд методів державного регулювання, а саме державного контролю в сфері протидії незаконному гральному бізнесу. У цьому контексті особливої актуальності набуває здійснення громадського контролю.

Наразі громадський контроль у сфері протидії незаконному гральному бізнесу полягає у наступному.

1. Проведенні спільного контролю представниками громадськості з працівниками спеціальних суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу з

метою виявлення гральних закладів.

Згідно ст. 1 Закону України «Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону» [29] 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 та органам виконавчої влади, у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань тощо. Наприклад, працівники управління захисту економіки в Чернівецькій області Департаменту захисту економіки Національної поліції України, Головного управління Національної поліції в Чернівецькій області та представники громадських організацій проводять постійний моніторинг та відпрацювання можливих місць розташування гральних закладів на території області [30].

2. Звернення громадян із заявами про вчинення правопорушень та пропозиціями щодо врегулювання актуальних питань у сфері грального бізнесу. Так, згідно п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» [31] 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. Закон України «Про звернення громадян» [32] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Наприклад, громадяни повідомили до органів внутрішніх справ 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 [33].

3. Проведенні громадськими організаціями експертизи проектів законів та

інших нормативно-правових актів, наданні своїх висновків зацікавленим особам та установам, розроблення проектів програм і нормативно-правових актів для внесення їх у встановленому порядку на розгляд відповідних органів.

4. Проведенні нарад органів виконавчої влади, форумів, круглих столів, семінарів за участі представників громадськості. Наприклад, 29 вересня 2015 року в Києві відбувся Гральний конгрес Україна [34].

Окремо маємо відзначити, що у адміністративно-правовій літературі доволі поширеним є використання поняття судового контролю як специфічного виду контролю в сфері державного управління (регулювання) [10, с. 268-271]. На нашу думку, судовий контроль як метод протидії незаконному гральному бізнесу є допоміжною функцією діяльності суду, що полягає у запобіганні порушенням прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, аналізу судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики [35, 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 [36].

Останню групу методів протидія незаконному гральному бізнесу складають переконання та примус. Їх переважно визначають як універсальні методи державного управління. Саме вони забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин [10, с.148].

Переконання – це діяльність державних і недержавних суб'єктів, скерована на формування в окремих осіб і соціальних груп необхідності добровільного дотримання соціальних норм у сфері захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству.

Переконання як метод означає моральний, психологічний, матеріальний вплив суб'єкта протидії незаконному гральному бізнесу на волю і поведінку людей, який породжує, зміцнює і розвиває свідомість, що відповідає цілям і завданням, які

стоять перед системою обмежень щодо здійснення грального бізнесу в Україні, спонукає до усвідомлених протиправності функціонування гральних закладів та участі у азартних іграх [37, с. 33]. При впливі на свідомість людей шляхом переконання в особи з'являються внутрішні моральні стимули потреби в необхідності дотримання норм та правил. Сутність переконання полягає в тому, що воно є методом впливу на суспільні відносини, а його зміст включає комплекс різноманітних конкретних форм впливу на свідомість і поведінку людей.

Основними формами переконання, що направлені на протидію незаконному гральному бізнесу є: організація державних і громадських заходів, спрямованих на розв'язання конкретних завдань (проведення семінарів, зборів, конференцій, виставок та презентацій у тому числі з проблем «ігрової залежності»); виховання (економічне, правове, моральне та ін.); особистий приклад; роз'яснення законів, інших нормативних актів з питань протидії незаконному гральному бізнесу в Україні (усне, через ЗМІ, шляхом видання кіно-, відео- і друкованої продукції); пропагування правил ведення легальних видів господарської діяльності шляхом проведення оглядів, конкурсів, змагань тощо; інструктаж осіб підпорядкованого апарату й громадськості з питань найдієвішого виконання поставлених завдань; заохочення (моральне – подяка, нагорода почесним знаком, присвоєння почесного звання тощо, матеріальне – грошові премії, путівки окремим особам або групам осіб); критика роботи й поведінки окремих осіб; поширення передового світового досвіду з протидії незаконному гральному бізнесу, що сприятиме імплементації міжнародних норм та міжнародного досвіду у національне законодавство та практичну діяльність в Україні.

Адміністративному примусу як методу протидії незаконному гральному бізнесу нами було приділено увагу у межах окремого дослідження [38].

**Висновки.** Таким чином, методами протидії незаконному гральному бізнесу є сукупність прийомів, способів та засобів проведення уповноваженими суб'єктами системи заходів політичного, економічного, правового, організаційного та іншого



характеру, спрямованих на 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.

В свою чергу до переліку методів протидії незаконному гральному бізнесу можна віднести: адміністративні й економічні, контроль, переконання та примус. Всі методи протидії незаконному гральному бізнесу взаємодоповнюють один одного, пов'язані між собою і утворюють єдину систему.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новий тлумачний словник української мови: у трьох томах, 42000 слів / [уклад. В.В. Яременко, О. М. Сліпушко]. – видання друге, виправлене. – К. : Аконіт, 2001. – Т. 1 : А-К. – 880 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
3. Щерба С. П. Філософія : [підручник] / С. П. Щерба, О. А. Загледа. - К.: Кондор, 2011. - 548 с.
4. Юридична енциклопедія. К. : «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998. – Т.3. – 792 с.
5. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : [монографія] / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2010. – 398 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
8. Овсянко Д.М. Административное право: [учебное пособие для студентов] / под ред. Г. А. Туманова. – М. : Юристь, 1997. – 448 с.
9. Адміністративне право України: [підручник]. – вид. 2 змін. І доп. ; за загю ред.. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2012. – 528 с.
10. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
11. Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пирожкова Юлія Володимирівна. – Запоріжжя, 2007. – 223 с.

12. Герасименко В. С. Система суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні / В. С. Герасименко // Митна справа. — Київ, 2015. — № 5. — С. 83-93.
13. Gramm Christof Privatisierung und notwendige Staatsaufgabe / Christof Gramm. — Berlin : Duncker und Humblot, 2001. — 505 s.
14. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 38. — ст. 536.
15. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 31. — ст. 369
16. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 69. — ст. 70
17. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 55. — ст. 31.
18. Про затвердження Положення про Національну поліцію [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // Правительственный портал. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248607704>
19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 9. — Ст. 58.
20. Про введення в дію Структури та Штатного розпису Державної фіскальної служби України [Електронний ] : наказ ДФС України від 9 липня 2014 р. № 1 // Офіційний портал Державної фіскальної служби України. — Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/print-63704.html>
21. Організаційна структура Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. — Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/313-minfin\\_structure.pdf](http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/313-minfin_structure.pdf)
22. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. — вид. 2-ге, доп. та перероб. — К .: Атіка, 2003. — 576 с.
23. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. — Офіційний вісник України. — 2015. — № 4. — ст. 8
24. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — ст. 7
25. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних

зобов'язань» від 22.12.2015 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57390](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57390)

26. Собакарь А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління / А. О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 2. – С. 58-63.

27. 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.

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

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

30. Працівники управління захисту економіки в Чернівецькій області продовжують боротьбу з незаконним гральним бізнесом [Електронний ресурс] // Офіційний сайт МВС України. – Режим доступу: [http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable\\_article/1750769;jsessionid=164F088C9C13A9A6F979517D28686F66](http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/printable_article/1750769;jsessionid=164F088C9C13A9A6F979517D28686F66)

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

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

33. 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\\_vykryl\\_u\\_pidpilne\\_kazyno\\_465489](http://zik.ua/ua/news/2014/02/27/na_lvivshchyni_militsiya_razom_z_aktivistamy_vykryl_u_pidpilne_kazyno_465489)

34. Гральний конгрес Україна: підсумки та висновки [Електронний ресурс] // Ukraine Gaming Congress. – Режим доступу: <http://ukrainegaming.com.ua/uk/results/post>

35. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія / О. І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.

36. Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення у сфері грального бізнесу, відповідальність за які передбачена ст. 164 Кодексу

України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] // Інформаційний портал Верховного Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/2786c1fdb78834d9c22574bf002ace99>

37. Адміністративна діяльність: навчальний посібник / за заг. ред. О.І. Остапенка. – Львів: ЛІВС, 2002. – 252 с.

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