

МЕТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР

THE PURPOSE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND CONDUCT OF GAMBLING

Бодров Ю.В., аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державний торговельно-економічний університет

У статті розглядається питання мети адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Доведено, що визначення мети такого регулювання є необхідною умовою для його об'єктивної оцінки та розуміння його загальних закономірностей. Констатовано існування різних наукових поглядів на сутність мети і цілей адміністративно-правового регулювання. На підставі їх узагальнення зроблено висновок про те, що загальна мета адміністративно-правового регулювання полягає у створенні належних правових умов для публічного адміністрування, розвитку суспільства, держави та економіки, забезпечення національної безпеки та захисту інтересів осіб. Обґрунтовується думка про те, що адміністративне право являє собою розгалужену систему інститутів, які реалізують його функції у визначених сферах суспільних відносин. Кожна ланка даної системи характеризується специфічною метою, котра детермінується загальною метою адміністративного права та, водночас, відображає ключові особливості правового регулювання на інституційному рівні. Відзначається, що правове регулювання організації та проведення азартних ігор має специфічні особливості, оскільки даний напрям діяльності не має безпосереднього зв'язку із процесами державного будівництва, забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності і правопорядку, а отже не реалізує мету адміністративного права в частині організації цих процесів. Встановлено, що ті аспекти галузевої мети адміністративного права, які реалізуються в ході правового регулювання організації та проведення азартних ігор, втілюються з урахуванням особливостей даного виду економічної діяльності та пов'язаних з нею відносин.

На основі проведеного аналізу зроблено висновок про те, що метою адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є створення правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, сталого економічного розвитку держави та її регіонів, утвердження засад економічної багатоманітності, реалізації приватних і публічних економічних інтересів, безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, мета адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

The article discusses the issue of the purpose of administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling. It is proven that defining the purpose of such regulation is a necessary condition for its objective assessment and understanding of its general patterns. The existence of different scientific views on the essence of the purpose and goals of administrative and legal regulation is acknowledged. Based on their generalization, the conclusion is drawn that the overall purpose of administrative and legal regulation is to create appropriate legal conditions for public administration, societal development, state and economy, ensuring national security, and protecting the interests of individuals. The opinion that administrative law represents an extensive system of institutions that implement its functions in certain spheres of social relations is substantiated. Each link of this system is characterized by a specific aim, which is determined by the general goal of administrative law and, at the same time, reflects the key features of legal regulation at the institutional level. It is noted that the legal regulation of the organization and conduct of gambling has specific features, since this field of activity has no direct connection with the processes of state building, ensuring national security, state sovereignty, territorial integrity and law and order, and therefore does not realize the goal of administrative law in terms of organization of these processes. It was established that those aspects of the sectoral goal of administrative law, which are implemented in the course of legal regulation of the organization and conduct of gambling, are implemented taking into account the peculiarities of this type of economic activity and related relations.

Based on the analysis, it was concluded that the purpose of the administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling is to create legal conditions for effective public administration of this area, sustainable economic development of the state and its regions, approval of the principles of economic diversity, realization of private and public economic interests, unimpeded realization of the right to property and the right to entrepreneurial activity.

Key words: administrative law, administrative and legal regulation, purpose of administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling.

З'ясування сутності адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор вимагає чіткого уявлення про мету його здійснення. Визначення мети адміністративно-правового регулювання є необхідною умовою для об'єктивної оцінки його ефективності, для спрямування процесів розвитку у рамках державної правової політики, а також для виявлення його загальних закономірностей та особливостей його реалізації в тій чи іншій сфері суспільного життя. Сфера організації та проведення азартних ігор не становить винятку.

Цілком очевидно, що усебічний аналіз та вичерпна характеристика адміністративно-правового регулювання цієї сфери (а особливо – його результатів) неможливі «у відриві» від мети, яку воно переслідує. Пояснюється це тим, – пишуть О.І. Миколенко та Н.В. Добровольська, – що наявність мети правового регулювання вимагає наявності правових засобів для її досягнення. Використані правові засоби обумовлюють постановку питання про рівень їх ефективності та практичні результати. У свою чергу, результати правового регулювання (в т.ч., звітність, ста-

тистичні дані тощо) змушують переосмислювати як самі правові засоби, так і цілі їх застосування. І, якщо, в кінцевому підсумку, цілі правового регулювання не співпали з його результатами, то це свідчить або про недосконалий добір правових засобів, або ж про хибність поставлених цілей [1, с. 59].

У цілому можемо погодитись з висновком І.А. Гордєцької про те, що сутність адміністративно-правового регулювання можна встановити лише після визначення його мети, яка детермінується потребою (інтересами) суб'єктів суспільних відносин [2, с. 65]. Адже, за великим рахунком, саме мета та обумовлені нею цілі визначають зміст будь-якої цілеспрямованої діяльності людини. Саме вони наділяють таку діяльність практичним сенсом, і саме вони слугують головним критерієм її ефективності [3].

З нашої точки зору, при визначенні мети адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор слід керуватися загально-доктринальним розумінням мети адміністративно-правового регулювання як такого. Разом з тим, доводиться констатувати, що, попри

засадничий характер категорії «мета адміністративно-правового регулювання», котра слугує базовим елементом понятійно-категоріального апарату адміністративного права, в галузевій науці існують різні погляди на її зміст.

Адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету, – пише С.Ю. Любімова, – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами та посадовими особами, при цьому основний акцент адміністративно-правового регулювання цих відносин робиться сьогодні на встановленні саме такого адміністративно-правового регулювання, за яким з максимальною ефективністю були б задоволені права й інтереси окремої особи [4, с. 103–104].

Більш конкретно, але, разом з цим, доволі спрощене уявлення про мету адміністративно-правового регулювання демонструють А.М. Матвійчук та Я.О. Лакійчук. Так, на думку А.М. Матвійчук, зазначена мета полягає в стабілізації суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання [5, с. 122]. Водночас, Я.О. Лакійчук вважає, що адміністративно-правове регулювання має на меті впорядкувати суспільні відносини, у результаті чого вони приводяться в систему й створюється певний порядок у тій галузі, яку вони регулюють [6, с. 87].

Значно ширше розуміють цю категорію В.К. Гіжевський, В.В. Гловченко та В.С. Ковальський, вбачаючи мету адміністративно-правового регулювання в: «упорядкуванні, закріпленні, охороні й розвитку суспільних відносин, а також у впливі на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їхніх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [7, с. 369]».

На думку Ю.П. Битяка, Р.С. Ярошевської, Н.В. Дараганової та ряду інших вчених, метою адміністративно-правового регулювання є: забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [8, с. 208–211; 9, с. 202; 10, с. 99].

З точки зору В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника мета адміністративного права полягає у створенні юридичних умов для гарантування органами публічної влади, насамперед суб'єктами публічної адміністрації, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування [11, с. 60]. Близькою до цієї точки зору є позиція В.В. Галуцька, у рамках якої під метою адміністративно-правового регулювання пропонується розуміти: «створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування [12, с. 26]». Щоправда, варто обмовитись, що у своїх останніх наукових працях (зокрема, в колективній монографії «Адміністративне право та Адміністративний процес України в умовах воєнного стану») В.В. Галуцько тлумачить мету адміністративного права та адміністративно-правового регулювання дещо інакше, а саме як: «врегулювання відносин між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами [13, с. 47]».

З роздумів В.І. Темерецького про природу та спрямованість адміністративно-правового регулювання випливає, що його кінцеву мету становить: «забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також їх охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [14, с. 51]».

У якості основної мети адміністративно-правового регулювання Т.О. Гуржій розглядає: організацію паритетних стосунків держави та громадянина з метою всебічного

задоволення і максимальної кореляції суспільних та індивідуальних потреб [15, с. 10]. У свою чергу, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко наголошують, що змістом і головною метою адміністративно-правового регулювання виступає: «встановлення і регламентація таких взаємовідносин, якими кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення [16, с. 3]».

І, нарешті, Р.В. Шаповал та Н.Ю. Цибульник обґрунтовують думку про те, що адміністративно-правове регулювання має на меті: «забезпечення відповідного добросовісного вчинення правозастосовної діяльності суб'єктів публічних адміністрацій шляхом застосування дозволів, заборон та приписів. Очікуваним результатом такого регулювання суспільних відносин є встановлення порядку організації та діяльності суб'єктів, як тих, що наділені адміністративною владою, так і тих, що її не мають [17, с. 41]».

Узагальнення наведених підходів дозволяє зробити висновок про те, що загальна мета адміністративно-правового регулювання полягає у створенні належних правових умов для ефективного публічного адміністрування, розвитку суспільства, держави та економіки, забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності і правопорядку, утвердження, реалізації, охорони та захисту інтересів, прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері публічних відносин.

Переходячи безпосередньо до визначення мети адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, маємо зазначити таке. Як відомо, адміністративне право являє собою розгалужену систему інститутів та субінститутів, які реалізують його функції у визначених сферах суспільних відносин [18; 19; 20; 21; 22]. Кожна ланка даної системи характеризується специфічним предметом правового регулювання [23; 24; 25; 26], а також специфічною метою і специфічним набором цілей, котрі, з одного боку, детермінуються загальною метою адміністративного права, а, з іншого – відображають ключові особливості правового регулювання на інституційному та субінституційному рівнях.

Сфера організації та проведення азартних ігор – не виняток. Правове регулювання цієї сфери завжди відбувається у межах реалізації загальної мети і цілей адміністративного права. Зокрема, воно має на меті створення умов для ефективного публічного адміністрування, сталого економічного розвитку, реалізації інтересів, прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Разом з тим, з огляду на специфіку сфери організації та проведення азартних ігор, її правове регулювання характеризується рядом особливостей. По-перше, сфера організації та проведення азартних ігор не має безпосереднього зв'язку із процесами державного будівництва, забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності і правопорядку, а отже – не реалізує мету адміністративного права в частині організації цих процесів. По-друге ж, ті аспекти галузевої мети адміністративного права, які реалізуються в ході правового регулювання організації та проведення азартних ігор, у даному випадку втілюються не «загалом», а з урахуванням особливостей даного виду економічної діяльності та пов'язаних з нею відносин.

Таким чином, фактичною метою адміністративно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор є: *створення правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, сталого економічного розвитку держави та її регіонів, утвердження засад економічної багатоманітності, реалізації приватних і публічних економічних інтересів, безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність.*

ЛІТЕРАТУРА

1. Миколенко О. І., Добровольська Н. В. Цілепокладання в праві та цілі адміністративного права України. *Правова держава*. 2023. № 49. С. 58–65.
2. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66
3. Гуржій Т.О. Цілеформування державної політики безпеки дорожнього руху. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 2. С. 176–181.
4. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності : монографія / С. Ю. Любімова. Харків : НікаНова, 2014. 456 с.
5. Матвійчук А. М. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 18. С. 121–124.
6. Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.
7. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
8. *Адміністративне право України* : підручник ; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гарашука, В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
9. Ярошевська Р.С. Містобудівна діяльність, як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 201–204.
10. Дараганова Н.В. Поняття «Адміністративно-правове регулювання охорони праці в Україні». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2015. Випуск 35. Ч. II. Том 2. С. 98–101.
11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник ; за заг. ред. Р.С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
13. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: монографія / Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. ; за заг. ред. В. Фелика та В. Курила. К. : «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
14. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2012. № 1 (35). С. 50–54.
15. Гуржій Т. О. *Адміністративне право України*. К. : КНТ, 2011. 680 с.
16. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
17. Шаповал Р.В., Цибульник Н.Ю. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування у секторі безпеки України. *Право та державне управління*. 2021. № 4. С. 39–44.
18. Гуржій Т.О. Система функцій адміністративно-процесуального права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. №1 (2). С. 124–129.
19. Гуржій Т.О. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права. *Право України*. 2007. № 3. С. 16–19.
20. Гуржій Т.О. Галузева парадигма адміністративно-процесуального права. Адміністративне право і процес: шляхи удосконалення практики і законодавства (Київ, 22 грудня 2006 р.). К. : КНУВС, 2006. С. 70-73.
21. Goncharuk S., Kuzmenko O., Berlach A., Yarmaki K. Establishment of the institute of administrative responsibility in the legal system of Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2020. № 2-C. P. 235–260.
22. Deshko L., Berlach A., Radyshevskaya O. State audit in modern Ukraine: issues, challenges, perspectives. *Public Policy and Administration*. 2018. № 2 (Vol. 18). P. 281–298.
23. Гуржій Т.О. Сучасне уявлення про предмет адміністративного права. *Університетські наукові записки*. 2012. Вип. 1. С. 516–519.
24. Гуржій Т.О. Предмет адміністративного делікту. *Право України*. 2006. № 7. С. 25–27.
25. Luk'yanets D., Markova O., Petritskiy A. Conceptual Model of Administrative Procedure for Ukraine. *Astra Salvensis*. 2022. Vol. 1. P. 329–346.
26. Gurzhii T., Gurzhii A., Jakuszewicz A. Public law and administration under conditions of hybrid warfare (the experience of Ukraine). *Comparative Law Review*. 2021. № 27. P. 195–218.