

УДК 342.9

*М. О. Лиськов**кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ

Однією з функцій права є створення складних і багатобічних відносин у формі визначення необхідної, забороненої або дозволеної поведінки [1, с. 10]. Одним із різновидів таких відносин є адміністративно-правові відносини, що притаманні сфері публічного управління, в рамках якої реалізується публічна влада. У ролі суб'єктів адміністративно-правових відносин виступає значна кількість публічних органів, які у своїй сукупності створюють певну систему, діяльність яких певним чином регулюється відповідними правовими нормами, що закріплені в Конституції України, законах та інших правових актах. Це стосується діяльності публічної адміністрації у сфері лотерей.

Наявна система нормативно-правових актів, які урегульовують відносини в досліджуваній сфері, не є досконалою, і процес постійного пошуку найбільш ефективних засобів правового регулювання діяльності тих чи інших органів публічного управління цілком виправданий. Крім недосконалості нормативно-правової бази, що здебільшого проявляється у відсутності регулюючого впливу або його неефективності, існує також проблема колізії нормативних актів, суть якої – в наявності суперечностей у законодавстві стосовно одного й того самого питання. Колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини [2, с. 23]. Наразі наше завдання полягає в тому, щоб проаналізувати і знайти недоліки у вже існуючій системі правового регулювання лотерейної сфери в Україні та запропонувати нові підходи до побудови її правової регламентації.

Головною підставою, за якою нормативно-правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу, ролі й органу, який видає акт.

Так, у залежності від суб'єкта нормотворчості нормативно-правові акти поділяються на акти, які приймає: Верховна Рада України – закони і постанови; Верховна Рада Автономної Республіки Крим – постанови (з питань, що носять нормативно-правовий характер) / рішення (з питань організаційно-розпорядчого характеру); Президент України – укази (нормативні та ненормативні) / розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження; керівники міністерств

і відомств – нормативні накази, інструкції, розпорядження, положення, вказівки міністра; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим – постанови, рішення і розпорядження; голови місцевих (обласних і районних) державних адміністрацій – розпорядження; місцеві ради народних депутатів, їх виконавчі комітети – рішення і нормативні постанови; керівники їхніх управлінь і відділень – нормативні накази; адміністрація державних підприємств, установ, організацій – нормативні накази, статuti, положення та інструкції [3, с. 316].

Таким чином, розкриваючи систему нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини, що виникають із приводу організацій та проведення лотерей, вважаємо, що в залежності від масштабу діяльності слід поділяти на: акти Верховної Ради України; акти Президента України; акти органів виконавчої влади; акти місцевих органів влади.

Метою даної наукової статті є здійснення аналізу положень Закону України «Про державні лотереї в Україні».

Загально-теоретичні питання ліцензування та особливості провадження ліцензійної діяльності були предметом наукових пошуків таких фахівців, як: А. Альохін, Ю. Козлов, А. Шпомер, С. Жилінський, Ю. Тихомиров, Ж. Іонова, О. Олейнік та ін. Окремими питаннями проблем випуску та проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та ін.

Конституцією України визначено, що виключно законами встановлюються правові засади і гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання, а види і межі монополії визначаються виключно законами [4].

Базовим спеціальним нормативно-правовим актом, який встановлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку, виходячи з принципів державної монополії на випуск і проведення лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян, є *Закон України «Про державні лотереї в Україні»*. Разом із тим даний спеціальний акт має суттєві недоліки, що спричиняють виникнення правових колізій та прогалин із питань випуску, організації та про-

ведення державних лотерей. Наразі спробуємо здійснити аналіз положень даного Закону та вказати на його недоліки, з метою внесення відповідних пропозицій щодо його удосконалення.

По-перше, статтю 6 Закону задекларовано досить жорсткі вимоги до операторів державних лотерей. Так, однією з таких є те, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років. Вказане обмеження не поширюється на державні банки. Разом із тим, на нашу думку, дана норма підкріплює не лише принцип державної монополії, але й сприяє виникненню у сфері лотерейної діяльності принципу монополії існуючих суб'єктів господарювання, які вже здійснюють господарську діяльність пов'язану з випуском та проведенням державних лотерей. Адже наявність десятирічного досвіду роботи на лотерейному ринку мають одиниці, в більшості випадків (окрім державних банків) це суб'єкти, які вже здійснювали цю діяльність. І відповідно, в даній ситуації варто говорити про те, що отримати ліцензію на право зайняття господарською діяльністю з випуску та проведення лотерей мають лише ті суб'єкти, в яких ця ліцензія закінчується.

По-друге, норми даного Закону визначають, що в разі порушення правил організації та проведення лотерей до суб'єктів застосовуються санкції, в тому числі – конфіскація грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Разом із тим у даному акті взагалі жодним чином не визначено вимоги до нього, при цьому слід наголосити, що навіть у підзаконних нормативно-правових актах немає закріплених технічних та експлуатаційних вимог до нього. Саме тому, на нашу думку, є вкрай необхідним запровадити спеціальні вимоги до лотерейного обладнання та процедури його оцінки відповідності чи міжнародної сертифікації (у тому числі міжнародної). Слід зазначити, що у світі на сьогодні існують міжнародні лабораторії та міжнародні стандарти сертифікації грального обладнання GLI, WLI, GSA, FAQ тощо. У той же час в Україні, на жаль, встановлені загальні вимоги до лотерейного обладнання (щодо електробезпеки, безпеки випромінювання, нормативів шуму тощо), які не дають можливості державі контролювати його придатність власне для проведення лотерей. На нашу думку, введення спеціальних вимог до лотерейного обладнання дозволить державі контролювати достовірність відображення ним процесу гри, повноту відображення інформації про ставки та виграші в системі он-лайн контролю, неможливість стороннього втручання і впливу на результат гри, неможливість шахрайства тощо. Запровадження такої процедури також унеможливить використання

грального обладнання (особливо ігрових автоматів) як лотерейного.

По-третє, ст. 3 Закону визначено принципи проведення лотерей. Однак дані принципи, на нашу думку, в більшій мірі стосуються безпосередньо держави та операторів і розповсюджувачів державних лотерей, при цьому поза увагою залишилися положення, які передбачають використання відрахувань від проведення державних лотерей на фінансування соціальної сфери держави в напрямках, визначених цим Законом, адже відрахування від проведення державних лотерей здійснюються операторами лотерей до спеціального фонду державного бюджету, як це визначено в законодавчих актах України. Маємо на увазі відрахування на лікування онкохворих дітей, розвиток вітчизняної кінематографії, фізичної культури та спорту, туризму тощо [11; 12].

По-четверте, ст. 7 Закону визначено загальні засади організації державних лотерей, при цьому акцентовано увагу лише на ролі публічного суб'єкту (Мінфін та КМУ) та способі державного регулювання – видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування. У той же час даною нормою не зачіпаються питання обмежень в організації та проведенні лотерей, адже на сьогодні їх існує ціла низка. Так, наприклад, в Україні забороняється організовувати та проводити не визначені цим Законом види лотерей; забороняється організовувати та проводити недержавні лотереї без відповідної ліцензії; забороняється організовувати та проводити державні лотереї юридичним особам, які не мають статусу оператора державних лотерей.

По-п'яте, незрозуміло, чому законодавець залишив поза увагою визначення мети, завдань та принципів державної політики у сфері проведення лотерей. На нашу думку, це питання є вкрай важливим особливо в досліджуваній сфері, адже на сьогодні в досліджуваній сфері діяльності діє принцип державної монополії.

Здійснивши аналіз нормативно-правових актів, якими урегульовано дану діяльність, вважаємо, що мета державної політики у сфері лотерей полягає у визначенні фундаментальних правових засад створення в Україні ринку лотерей та його подальшого функціонування, а також регулювання цього ринку з боку держави.

Основними принципами державної політики у сфері лотерей є: забезпечення суспільних інтересів, пов'язаних із організацією і проведенням лотерей, соціальної спрямованості цієї галузі економіки; захист осіб, які не досягли 18 років, від втягування до участі в лотереї; захист прав і законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь в організованих на території України лотереях; забезпе-

чення однакових умов участі в лотереях для всіх гравців; забезпечення прав і законних інтересів операторів лотерей, гарантування прозорості їх господарської діяльності та створення конкурентного середовища; забезпечення незмінності строків дії ліцензії та розміру плати за ліцензію.

Водночас завданнями державної політики у сфері випуску та проведення лотереї є: 1) забезпечення державної монополії державних лотерей; 2) здійснення публічного адміністрування у сфері лотереї; 3) створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку, виходячи із принципів державної монополії на випуск і проведення лотерей; 4) забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян; 5) виконання міжнародно-правових зобов'язань України щодо організації лотерей; 6) здійснення державного нагляду (контролю) у сфері лотерей.

Отже, вважаємо за необхідне доповнити Закон України «Про державні лотереї в Україні» Розділом «Державна політика у сфері лотерей» та включити до нього Ст.*** Мета державної політики у сфері лотерей; Ст.*** Завдання державної політики у сфері лотерей; Ст.*** Принципи державної політики у сфері лотерей.

По-шосте, Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» визначено, що суб'єкти господарювання, які проводять лотереї, є спеціальним суб'єктом первинного фінансового моніторингу. Виконання обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу забезпечується суб'єктами господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, в тому числі казино, електронним (віртуальним) казино, під час здійснення фінансових операцій, пов'язаних із прийняттям чи поверненням ставок або виплатою вигравшів.

При цьому під первинним фінансовим моніторингом законодавець пропонує розуміти сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу і спрямовані на виконання вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», нормативно-правових актів суб'єктів державного фінансового моніторингу, що включають, зокрема, проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу, тобто комплексу наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль (стеження) за станом та тенденціями розвитку у сфері лотерей.

У той же час Законом України «Про державні лотереї в Україні» визначені лише загальні положення щодо здійснення державного нагляду

(контролю) у сфері лотерейної діяльності, при цьому зовсім ніякої уваги не приділено питанню здійснення фінансового моніторингу, суб'єктом якого є і оператори державних лотерей. За таких обставин моніторинг за виконанням гральними закладами та юридичними особами, які проводять будь-які лотереї вимог базового Закону в Україні, відсутній. Саме тому вважаємо за необхідне доповнити Закон України «Про державні лотереї в Україні» ст. 13-1 «Фінансовий моніторинг» наступного змісту:

«Ст. 13-1 Фінансовий моніторинг

1. Суб'єкти господарювання, які проводять лотереї, є спеціальним суб'єктом первинного фінансового моніторингу.

2. Первинний фінансовий моніторинг здійснюється центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

3. Виконання обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу забезпечується суб'єктами господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронним (віртуальним) казино, під час здійснення фінансових операцій, пов'язаних із прийняттям чи поверненням ставок або виплатою вигравшів».

По-сьоме, незрозумілим по своїй правовій конструкції вбачається положення абз. 1 ч. 2 ст. 14 Закону: «2. 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 в розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України». З приводу змісту даної норми виникають питання: по-перше, навіщо нормотворець спочатку узагальнює всіх суб'єктів, а потім виокремлює суб'єктів операторів державних лотерей, адже цілком зрозуміло, що якщо суб'єкт має ліцензію на провадження господарської діяльності з випуску та проведення державних лотерей та проводить гру, що підпадає під визначення лотерея, то така діяльність є дозволеною, тобто законною; по-друге, якщо дана норма має назву «Відповідальність», то чому в ній не визначені окремо підстави відповідальності операторів державних лотерей та окремо розповсюджувачів державних лотерей; по-третє, дана норма має досить загальний зміст, адже не визначає підстави відповідальності і не

вказує види юридичної відповідальності у сфері організації та проведення державних лотерей.

Саме тому пропонуємо викласти абз. 1 ч. 2 ст. 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні» такої редакції:

«2. До суб'єктів, які організують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, і при цьому не мають статусу оператора державної лотереї, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України».

З метою забезпечення прозорості функціонування сфери лотерейної діяльності, збільшення надходжень до державного бюджету, належного захисту інтересів та прав громадян було прийнято Указ Президента України «Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності» [5].

Даним актом було визнано за необхідне посилення державного регулювання лотерейної діяльності в Україні шляхом: 1) запровадження державної монополії на випуск та проведення лотерей; 2) припинення проведення недержавних лотерей, у тому числі за рішеннями органів місцевого самоврядування; 3) встановлення прозорих правил проведення лотерей та ефективного контролю за їх додержанням, недопущення проведення лотерей під час азартних ігор; 4) конкурсного відбору операторів лотерей, посилення контролю за їх діяльністю, встановлення вимог щодо мінімального розміру власного капіталу таких операторів, їх ліквідності і платоспроможності.

Передбачено, що здійснення державної політики у сфері випуску та проведення лотерей покладено на Міністерство фінансів України.

Таким чином, прийнятий базовий спеціальний Закон України «Про державні лотереї в Україні» є вкрай недосконалим. Однак його положення все ж таки регулюють відносини, що складаються у сфері лотерейного бізнесу в цілому. Норми даного акту забезпечують урегулювання в правовому полі відповідних відносин шляхом компромісу між інтересами держави, суспільства та бізнесу, заклавши основи і надавши можливість роботи над подальшим удосконаленням правового регулювання лотерейного ринку. Адже, не дивлячись на уявну незначущість, лотерея займає вкрай важливе місце в житті суспільства, будучи легальною альтернативою нелегальної азартної гри, дозволяючи державі, з одного боку, обмежувати

негативний вплив нелегальної азартної гри на населення, а з іншого, – акумулювати значні кошти до державного бюджету.

Література

1. Лищук В.В. Основы права я / В.В. Лищук, О.А. Рузакова, С.М. Рукавишников. – М., 2004. – 370 с.
2. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия / Ю.А. Тихомиров. – М. : Независимое издательство «Манускрипт», 1994. – 230 с.
3. Скакун О.Ф. Теория держави і права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності : затв. Указом Президента України від 10.09.2002 № 813/2002 // Офіційний вісник України, 2002. – № 37. – Ст. 1731.

Анотація

Лисков М. О. Нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери. – Стаття.

У даній науковій статті здійснено аналіз положень Закону України «Про державні лотереї в Україні» та інших нормативно-правових актів, що урегулюють відносини в досліджуваній сфері. На підставі чого автором акцентовано увагу на деяких недоліках законодавчого регулювання даної сфери. Запропоновано внести відповідні зміни та доповнення до Закону України «Про державні лотереї в Україні».

Ключові слова: лотерея, господарська діяльність, ліцензія, міжнародний досвід, житлова лотерея.

Аннотация

Лисков М. О. Нормативно-правовое администрирование лотерейной сферы. – Статья.

В данной научной статье осуществлен анализ положений Закона Украины «О государственных лотереях в Украине» и других нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в исследуемой сфере. Автором акцентировано внимание на некоторых недостатках законодательного регулирования данной сферы. Предложено внести соответствующие изменения и дополнения в Закон Украины «О государственных лотереях в Украине».

Ключевые слова: лотерея, хозяйственная деятельность, лицензия, международный опыт, жилая лотерея.

Summary

Liskov M. O. Regulatory Administration of the lottery sector. – Article.

In this scientific article the analysis of the Law of Ukraine «On state lotteries in Ukraine» and other legal acts that regulates relations in the study area. Based on what the author accented attention to some shortcomings of legal regulation of this sphere. A make appropriate amendments to the Law of Ukraine «On state lotteries in Ukraine».

Key words: lottery, economic activity, license, international experience, housing lottery.