

УДК 342.9

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

НЕДОЛІКИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНІ ЛОТЕРЕЇ В УКРАЇНІ»

Чинне законодавство у сфері лотерейної діяльності являє собою складну систему нормативно-правових актів, яка динамічно розвивається. На сьогодні в цій сфері діє низка нормативно-правових актів: як законів України, так і підзаконних нормативно-правових актів. Сучасна система нормативних актів, що складають це законодавство, перебуває на етапі постійного розвитку та вдосконалення. Одні правові акти стають застарілими та замінюються новими, інші змінюються й доповнюються, треті перебувають на стадії формування. Однак, безперечно, такі динамічні зміни покликані вдосконалити нормативну базу з адміністрування діяльності щодо випуску й проведення лотерей. Розвиток лотерейного ринку України потребує вирішення проблем, пов'язаних із відсутністю ефективної нормативно-правової бази, якою врегульовуються відносини в досліджуваній сфері, при цьому спеціальний базовий Закон України «Про державні лотереї в Україні» не позбавлений правових колізій і прогалин.

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

Загальнотеоретичні 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 інші. Окремі питання проблем випуску й проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та інших авторів.

Однією з функцій права є створення складних і багатобічних відносин у формі визначення необхідної, забороненої чи дозволеної поведінки [1, с. 10]. Одним із різновидів таких відносин є адміністративно-правові відносини, притаманні сфері публічного управління, у межах якої реалізується публічна влада. Суб'єктами адміністративно-правових відносин виступають багато публічних органів, які в сукупності створюють певну систему та діяльність яких певним чином регулюється відповідними правовими нормами, закріпленими в Конституції України, законах та інших правових актах. Це стосується діяльності публічної адміністрації у сфері лотерей.

Наявна система нормативно-правових актів, які врегульовують відносини в досліджуваній сфері, не є досконалою, тому процес постійного пошуку найбільш ефективних засобів правового

регулювання діяльності тих чи інших органів публічного управління є цілком виправданим. Крім недосконалості нормативно-правової бази, що здебільшого проявляється у відсутності регулюючого впливу або його неефективності, існує також проблема колізії нормативних актів, суть якої полягає в наявності суперечностей у законодавстві щодо одного й того ж питання. Колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини [2, с. 23]. Наше завдання полягає в тому, щоб проаналізувати та знайти недоліки в уже існуючій системі правового регулювання лотерейної сфери в Україні, а також запропонувати нові підходи до побудови її правової регламентації.

Базовим спеціальним нормативно-правовим актом, який встановлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку з огляду на принципи державної монополії на випуск і проведення лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян, є Закон України «Про державні лотереї в Україні» (далі – Закон). Водночас цей спеціальний акт має суттєві недоліки, що спричиняють виникнення правових колізій і прогалин із питань випуску, організації й проведення державних лотерей. Спробуємо здійснити аналіз положень Закону та вказати на його недоліки з метою внесення відповідних пропозицій щодо його вдосконалення.

По-перше, статтею 6 Закону задекларовано досить жорсткі вимоги до операторів державних лотерей. Так, однією з них є те, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску й проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років. Вказане обмеження не поширюється на державні банки. Водночас, на нашу думку, ця норма не лише підкріплює принцип державної монополії, а й сприяє виникненню у сфері лотерейної діяльності принципу монополії існуючих суб'єктів господарювання, які вже здійснюють господарську діяльність, пов'язану з випуском і проведенням державних лотерей. Адже наявність 10-річного досвіду роботи на лотерейному ринку мають одиниці, здебільшого це суб'єкти, які вже здійснювали таку діяльність (окрім державних банків). Відповідно, у цій ситуації варто говорити про те, що отримати ліцензію на право зайняття господарською діяльністю з випуску

й проведення лотерей можуть лише ті суб'єкти, у яких ця ліцензія закінчується.

По-друге, норми Закону визначають, що в разі порушення правил організації та проведення лотерей до суб'єктів, які організують або проводять на території України лотереї, застосовуються санкції, у тому числі конфіскація грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Водночас у цьому акті жодним чином не визначено вимоги до нього. При цьому варто наголосити, що навіть у підзаконних нормативно-правових актах немає закріплених технічних та експлуатаційних вимог до нього. Саме тому, на нашу думку, украї необхідно запровадити спеціальні вимоги до лотерейного обладнання та процедуру оцінки його відповідності чи міжнародної сертифікації (у тому числі міжнародної). Зазначимо, що у світі на сьогодні існують міжнародні лабораторії й міжнародні стандарти сертифікації грального обладнання GLI, WLI, GSA, FAQ тощо. А в Україні, на жаль, встановлено загальні вимоги до лотерейного обладнання (щодо електробезпеки, безпеки випромінювання, нормативів шуму тощо), які не дають можливість державі контролювати його придатність саме для проведення лотерей. На нашу думку, введення спеціальних вимог до лотерейного обладнання дасть змогу державі контролювати достовірність відображення ним процесу гри, повноту відображення інформації про ставки й виграші в системі онлайн-контролю, неможливість стороннього втручання та впливу на результат гри, неможливість шахрайства тощо. Запровадження такої процедури також унеможливить використання грального обладнання (особливо ігрових автоматів) як лотерейного.

По-третє, у статті 3 Закону визначено принципи проведення лотерей. Однак ці принципи, на нашу думку, більшою мірою 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 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.

По-четверте, статтею 7 Закону визначено загальні засади організації державних лотерей. При цьому акцентовано увагу лише на ролі публічного суб'єкта (Міністерства фінансів України й Кабінету Міністрів України) та способі державного регулювання – видачі ліцензії на випуск і проведення

лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування. Водночас цією нормою не зачіпаються питання обмежень в організації й проведенні лотерей, адже сьогодні їх існує ціла низка. Так, наприклад, в Україні забороняється організувати та проводити не визначені Законом види лотерей, організувати й проводити недержавні лотереї без відповідної ліцензії, організувати та проводити державні лотереї юридичним особам, які не мають статусу оператора державних лотерей, тощо.

По-п'яте, у результаті аналізу положень Закону не зрозуміло, чому законодавець залишив поза увагою визначення мети, завдань і принципів державної політики у сфері проведення лотерей. На нашу думку, це питання є вкрай важливим у досліджуваній сфері діяльності, адже на сьогодні в ній діє принцип державної монополії.

Здійснивши аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовано цю 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 регулюванні цього ринку з боку держави.

Основними принципами державної політики у сфері лотерей є такі: забезпечення суспільних інтересів, пов'язаних з організацією й проведенням лотерей, соціальної спрямованості цієї галузі економіки; захист осіб, які не досягли 18 років, від втягнення до участі в лотереях; захист прав і законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які беруть участь в організованих на території України лотереях; забезпечення 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 й розміру плати за ліцензію.

Водночас завдання державної політики у сфері випуску та проведення лотерей є такими: 1) забезпечення державної монополії державних лотерей; 2) здійснення публічного адміністрування у сфері лотерей; 3) створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку з огляду на принципи 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 доцільне доповнити Закон України «Про державні лотереї в Україні» розділом «Державна політика у сфері лотерей» та включити до нього такі статті, як «Мета державної політики у сфері лотерей», «Завдання державної політики у сфері лотерей», «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, у тому числі казино, електронним (віртуальним) казино, під час здійснення фінансових операцій, пов'язаних із прийняттям чи поверненням ставок або виплатою виграшів.

При цьому під первинним фінансовим моніторингом законодавець пропонує розуміти сукупність заходів, які здійснюються суб'єктами первинного фінансового моніторингу та спрямовуються 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 й внутрішнього фінансового моніторингу, тобто комплексу наукових, технічних, технологічних, організаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль (стеження) за станом і тенденціями розвитку у сфері лотерей.

Водночас Законом України «Про державні лотереї в Україні» визначено лише загальні положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері лотерейної діяльності, при цьому жодної уваги не приділено питанню здійснення фінансового моніторингу, суб'єктом якого є також 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 доцільне доповнити Закон України «Про державні лотереї в Україні» статтею 13-1 «Фінансовий моніторинг» такого змісту:

«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 й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України та який реалізує державну політику у сфері запобігання й 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 виграшів».

По-сьоме, незрозумілим за правовою конструкцією є положення абзацу 1 частини 2 статті 14 Закону: «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 цієї норми виникають такі питання: а) 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 й проведення державних лотерей і проводить гру, що підпадає під визначення лотереї, то така діяльність є дозволеною, тобто законною; б) якщо ця норма має назву «Відповідальність», то чому в ній не визначаються окремо підстави відповідальності операторів державних лотерей та розповсюджувачів державних лотерей; в) ця норма має досить загальний зміст, адже як не визначає підстави відповідальності, так і не вказує на види юридичної відповідальності у сфері організації й проведення державних лотерей.

Саме тому пропонуємо викласти абзац 1 частини 2 статті 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні» в такій редакції: *«До суб'єктів, які організують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, 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».*

Таким чином, прийнятий базовий спеціальний Закон України «Про державні лотереї в Україні» є вкрай недосконалим. Однак його положення на сьогодні все-таки регулюють відносини, що складаються у сфері лотерейного бізнесу в цілому. Норми цього акта забезпечують урегулювання в правовому полі відповідних відносин шляхом компромісу між інтересами держави, суспільства та бізнесу, заклавши основи й надавши можливість роботи над подальшим удосконаленням правового регулювання лотерейного ринку. Адже, незважаючи на уявну незначущість, лотерея посідає вкрай важливе місце в житті суспільства, будучи легальною альтернативою нелегальної азартної

гри, даючи змогу 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. Основы права / В. Лищук, О. Рузакова, С. Рукавишников. – М. : Московская финансово-промышленная академия, 2004. – 370 с.

2. Тихомиров Ю. Юридическая коллизия / Ю. Тихомиров. – М. : Независимое изд-во «Манускрипт», 1994. – 230 с.

Анотація

Лиськов М. О. Недоліки Закону України «Про державні лотереї в Україні». – Стаття.

У статті здійснено аналіз положень Закону України «Про державні лотереї в Україні», на підставі чого акцентовано увагу на деяких недоліках цього законодавчого акта. Запропоновано внести відповідні зміни й доповнення до Закону України «Про державні лотереї в Україні».

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

Аннотация

Лыськов М. А. Недостатки Закона Украины «О государственных лотереях в Украине». – Статья.

В статье осуществлен анализ положений Закона Украины «О государственных лотереях в Украине», на основании чего акцентировано внимание на некоторых недостатках данного законодательного акта. Предложено внести соответствующие изменения и дополнения в Закон Украины «О государственных лотереях в Украине».

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

Summary

Lyskov M. O. Disadvantages of the Law of Ukraine “On state lotteries in Ukraine”. – Article.

The article analyzes the provisions of the Law of Ukraine “On state lotteries in Ukraine”, on the basis of which also focused on some of the shortcomings of the legislation. It is proposed to make the appropriate changes and additions to the Law of Ukraine “On State lotteries in Ukraine”.

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