



УДК 342.9

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ

Лиськов М.О., к. ю. н.,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

У статті акцентовано увагу на проблемі законодавчого регулювання лотерейної сфери. Здійснено аналіз Конституції та інших законів України, якими урегульовано відносини в досліджуваній сфері. Детально зупинено увагу на прогалинах і колізіях Закону України «Про державні лотереї в Україні», запропоновано можливі шляхи покращення окремих норм.

Ключові слова: лотерея, нормативно-правовий акт, Конституція України, систематизація, прогалина, колізія.

В статье акцентировано внимание на проблеме законодательного регулирования лотерейной сферы. Осуществлен анализ Конституции и других законов Украины, которыми урегулированы отношения в исследуемой сфере. Подробно остановлено внимание на пробелах и коллизиях Закона Украины «О государственных лотереях в Украине», предложены возможные пути улучшения отдельных норм.

Ключевые слова: лотерея, нормативно-правовой акт, Конституция Украины, систематизация, пробел, коллизия.

Lyskov M.O. THE LEGISLATIVE REGULATION OF LOTTERY AREAS

In this scientific article attention is focused on the problem of legislative regulation of lottery sector. The author analyzes the constitution and other laws of Ukraine, which regulated relations in the study area. Details halted attention to the gaps and impacts of the Law of Ukraine "On state lotteries in Ukraine" and suggested possible ways to improve individual standards.

Key words: lottery, legal act, Constitution of Ukraine, ordering, gap, conflict.

Постановка проблеми. 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, які становлять це законодавство, перебуває на етапі постійного розвитку й удосконалення. Одні правові акти стають застарілими та замінюються новими, інші змінюються й доповнюються, треті перебувають у стадії формування. Але, безперечно, такі динамічні зміни покликані вдосконалити нормативну базу з адміністрування діяльності щодо випуску та проведення лотерей. Однак розвиток лотерейного ринку України потребує розв'язання 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.

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 виправданий. Крім недосконалості нормативно-правової бази, що здебільшого виявляється у відсутності регульовального впливу або його неефективності, існує також проблема колізії нормативних актів, сутність 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 [1, с. 23].

Ступінь розробленості проблеми. Питанням правового регулювання проведення азартних ігор присвячені роботи М.І. Брагинського, В.М. Дорогих, С.М. Ковальова, Є.В. Ковтуна, Н.І. Майданик, С.Н. Шеленкова, але в них акцентується увага на загальних засадах проведення грального бізнесу загалом, розкриваються цивільно-правові, фінансові та інші аспекти лотереї як виду господарської операції, гри, пари тощо.

Мета статті – проаналізувати і знайти недоліки в уже чинній системі правового регулювання лотерейної сфери в Україні та запропонувати нові підходи до побудови її правової регламентації.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України визначено, що виключно законами встановлюються правові засади й гарантії підприємництва, правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання, а також види й межі монополії [2].

Базовим спеціальним нормативно-правовим актом, який установлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку, виходячи із 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» (далі – Закон). Разом із тим цей спеціальний акт має суттєві недоліки, що спричиняють виникнення правових колізій і прогалин із питань випуску, організації та проведення державних лотерей. Наразі спробуємо здійснити аналіз положень цього Закону, указати 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 таких є те, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше ніж 10 років. Указане обмеження не поширюється на державні банки. Водночас, на нашу думку, ця норма підкріплює не лише принцип державної монополії, а й сприяє виникненню у сфері лотерейної діяльності принципу монополії наявних суб'єктів господарювання, які вже здійснюють господарську діяльність, пов'язану з випуском і проведенням державних лотерей. Адаже наявність десятирічного досвіду роботи на лотерейному ринку мають одиниці, у більшості випадків (окрім державних банків) це суб'єкти, які вже здійснювали цю діяльність. Відповідно, у цій ситуації варто говорити про те, що отримати ліцензію на право зайняття господарською діяльністю з випуску та проведення лотерей мають 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 організовують або проводять їх на території України, застосовуються санкції, у тому числі конфіскація гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Разом із тим у цьому акті взагалі 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, вкрай необхідно запровадити спеціальні вимоги до лотерейного обладнання та процедури оцінювання його відповідності (у тому числі міжнародної) чи міжнародної сертифікації. Варто зазначити, що у світі на сьогодні існують міжнародні лабораторії та міжнародні стандарти сертифікації гравального обладнання GLI, WLI, GSA, FAQ тощо. Водночас в Україні, на жаль, встановлено загальні вимоги до лотерейного обладнання (щодо електробезпеки, безпеки випромінювання, нормативів шуму тощо), які не дають можливості державі контролювати його придатність власне для проведення лотерей. Як нам видається, введення спеціальних вимог до лотерейного обладнання надасть державі можливість 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 гравального обладнання (особливо ігрових автоматів) як лотерейного.

По-третє, ст. 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 фінансу-

вання 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.

По-четверте, ст. 7 Закону визначено загальні засади організації державних лотерей, при цьому акцентовано увагу лише на ролі публічного суб'єкта (Міністерство фінансів і Кабінет Міністрів України) та способі державного регулювання – виданні ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування. Водночас цією нормою не зачіпаються питання обмежень в організації та проведенні лотерей, адже нині їх існує 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 тощо.

По-п'яте, проаналізувавши положення цього акта, можемо дати відповідь на питання: чому законодавець залишив поза увагою визначення мети, завдань і принципів державної політики у сфері проведення лотерей? На нашу думку, це питання є вкрай важливим особливо в досліджуваній сфері, адже на сьогодні в цій сфері діяльності діє принцип державної монополії.

Здійснивши аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовано цю діяльність, можемо констатувати, що мета державної політики у сфері лотерей полягає у визначенні фундаментальних правових засад створення в Україні ринку лотерей і його подальшого функціонування, а також регулювання цього ринку з боку держави.

Основними принципами державної політики у сфері лотерей є такі: забезпечення суспільних інтересів, пов'язаних із організацією і проведенням лотерей, соціальної спрямованості цієї галузі економіки; захист осіб, які не досягли 18 років від утягування 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; забезпечення однакових умов участі в лотереях для всіх гравців; забезпечення прав і законних інтересів операторів лотерей, гарантування прозорості їхньої господарської діяльності й створення конкурентного середовища; забезпечення незмінності строків дії ліцензії та розміру плати за ліцензією.

Водночас завданнями державної політики у сфері випуску та проведення лотерей є такі: 1) забезпечення державної монополії державних лотерей; 2) здійснення публічного адміністрування у сфері лотерей; 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, 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 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 і тенденціями розвитку у сфері лотерей.

Разом із тим Законом України «Про державні лотереї в Україні» визначено 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 й 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» такого змісту:

«Стаття 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 й 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 й 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, не зрозумілим за своєю правовою конструкцією 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 у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України». Із приводу змісту цієї норми виникають питання: по-перше, навіщо нормотворець спочатку узагальнює всіх суб'єктів, а потім виокремлює суб'єктів-операторів державних лотерей, адже зрозуміло, що якщо суб'єкт має ліцензію на провадження господарської діяльності з випуску та проведення державних лотерей і проводить гру, що підпадає під визначення лотереї, то така діяльність є дозволеною, тобто законною; по-друге, якщо ця норма має назву «Відповідальність», то чому в ній не визначено окремо підстави відповідальності операторів державних лотерей та окремо розповсюджувачів державних лотерей; по-третє, ця норма має досить загальний зміст, адже як не визначає підстави відповідальності, так 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» в такій редакції:

«2. 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».

Отже, прийнятий базовий спеціальний Закон України «Про державні лотереї в Україні» є вкрай недосконалим. Однак його положення на сьогодні все ж такі регулюють відносини, що складаються у сфері лотерейного бізнесу загалом. 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 право-

вого регулювання лотерейного ринку. Адже, незважаючи на уявну незначущість, лотерея посідає вкрай важливе місце в житті суспільства, будучи легальною альтернативою нелегальної азартної гри, даючи державі змогу, з одного боку, обмежувати негативний вплив нелегальної азартної гри на населення, а з іншого – акумулювати значні кошти до державного бюджету.

Статтею 365-1 Господарського кодексу України визначено, що в Україні діє державна монополія на організацію і проведення лотерей. Проведення в Україні будь-яких інших лотерей, крім державних, заборонено. Відносини у сфері лотерейної діяльності регулюються цим Кодексом і Законом України «Про державні лотереї в Україні».

Отже, ця норма також визначає принцип державної монополії. Разом із тим досить вузько, на нашу думку, убачається законодавче декларування меж нормативного регулювання лотерейної діяльності: лише норми Господарського кодексу України та Закону України «Про державні лотереї в Україні». Адже нині існує низка нормативно-правових актів, які урегульовують цю групу відносин, зокрема це як закони України, так і підзаконні нормативно-правові акти. При цьому ст. 3 Закону України «Про державні лотереї в Україні» визначено, що законодавство про лотереї складається із цього Закону, що є спеціальним (базовим) законом у регулюванні лотерейної сфери, інших нормативно-правових актів. Ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Законодавство у сфері захисту прав споживачів поширюється на відносини, пов'язані з проведенням державних лотерей, у частині, що стосується процесу прийняття ставок у лотереї та виплати призів (виграшів). Якщо міжнародним договором, ратифікованим Верховною Радою України, визначаються правила інші, ніж передбачені цим Законом, застосовуються правила міжнародного договору.

До суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу в розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат із конфіскацією гравального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України.

Отже, на жаль, спостерігається колізія в законодавстві, яким урегульовано питання щодо організації та проведення гравального бізнесу, зокрема азартних ігор.

Висновки. Суспільні відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з випуском і проведенням державної лотереї, уніфікований порядок ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування цього виду господарської діяльності визначено *Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»* [3].

Правові та організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, у тому числі й господарської діяльності, пов'язаної з випуском і проведенням лотерей, повноваження органів державного нагляду (контролю), їхніх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначено *Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»* [4].

У *Законі України «Про страхування»* [5] передбачено, що страхування ризику невиклати гравцям призів у разі неплатоспроможності й/або банкрутства оператора державних лотерей є одним із видів обов'язкового страхування, яке здійснюється в Україні. До речі, варто зазначити, що це положення набрало чинності з моменту вступу в силу Закону України «Про державні лотереї в Україні».

Особливості проведення негрошових лотерей визначено в ст. 5 *Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»* [6], якою передбачено, що благодійники спільно чи індивідуально можуть здійснювати благодійну діяльність на підставі добровільного проведення благодійних аукціонів, негрошових лотерей, конкурсів та інших благодійних заходів, не заборонених законом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия / Ю.А. Тихомиров. – М. : Манускрипт, 1994. – 230 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
5. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.
6. Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст. 252.