

## РЕЦЕНЗІЇ

**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ ЛИСЬКОВА М.А.  
«АДМІНІСТРАТИВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ  
ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ»<sup>1</sup>**

Мацелик Т.О., д. ю. н.,

доцент, завідувач кафедри господарського права та процесу  
*Національний університет державної податкової служби України*

У Видавництві «Освіта України» у 2016 р. вийшла друком монографія «Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні», розроблена авторитетним українським фахівцем у цій сфері, кандидатом юридичних наук, Лиськовим Максимом Олександровичем.

Визначаючи ступінь важливості цієї монографічної праці для сучасних вищих навчальних закладів України, передусім необхідно акцентувати увагу на тому, що світовий досвід свідчить, що діяльність у сфері грального бізнесу може бути серйозним джерелом поповнення державного бюджету, фінансування програм у галузі культури, охорони здоров'я і спорту, інших соціальних програм. Залучення коштів на підтримку таких програм є актуальною проблемою і для України.

Слід визнати, що за часів незалежної України не було створено ефективної системи державного регулювання діяльності у сфері грального бізнесу, що спричинило значні втрати державного бюджету і створило негативний імідж гральному бізнесу у суспільстві. Навпаки, в державі створена система грального бізнесу, яка фактично є джерелом корупції, ошукування громадян, вимивання коштів із держави і традиційною видимістю «державного контролю» без такого контролю. Прийняття Верховною радою 15 травня 2009 року Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» фактично узаконило монополію нерезидентів на ринку України та легалізувало корупційні схеми вимивання коштів з бюджету.

Передавши організацію та проведення державних лотерей приватним компаніям з офшорними засновниками, держава не спромоглася створити ефективну систему нормативного регулювання та контролю цієї діяльності. А тому звичними явищами в Україні стали розповсюдження незаконних «державних лотерей» (лотереї-клони, лотерейні сурогати, лотереї операторів, в яких закінчився термін дії ліцензії тощо), зміна умов проведення лотерей у процесі проведення розіграшів, використання гральних автоматів під виглядом лотерейних терміналів і систем обліку, вимоги до яких встановлює сам оператор, та проведення букмекерської діяльності під виглядом державних лотерей.

Участь держави в регулюванні цієї діяльності сьогодні звелась лише до видачі ліцензій і реєстрації умов проведення державних лотерей, тобто держава практично усунулась від контролю цього ринку.

На сьогодні сучасний стан розвитку лотерейної сфери в Україні характеризується багатьма недоліками. Головними з яких є: недостатня визначеність адміністративно-правового статусу суб'єктів лотерейної сфери; стан законодавчого регулювання лотерейної сфери в Україні; відсутність чіткого законодавчого та теоретичного визначення понять «лотерейна сфера», «суб'єкт лотерейної діяльності»; недостатня розробленість адміністративного провадження в справах за правопорушення лотерейної сфери; малодослідженість засобів публічного адміністрування лотерейної сфери. При цьому існуюча нормативно-правова база, якою врегульовано лотерейну сферу, містить норми, зміст яких має очевидні суперечності, що зумовлює нестабільність національного законодавства і йде не на користь розвитку досліджуваної сфери.

За таких умов виникає потреба в дослідженні генезису становлення та розвитку лотерейної сфери; визначенні поняття та особливості лотерейної сфери; розкритті змісту видів та вимог до лотерей; з'ясуванні сутності поняття та елементів механізму публічного адміністрування лотерейної сфери; розкритті сутності нормативно-правового адміністрування лотерейної сфери; визначенні правового статусу суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери; розкритті змісту засобів публічного адміністрування лотерейної сфери; розкритті видів та змісту засобів публічного адміністрування лотерейної сфери (ліцензуванні лотерейної сфери; контролі та нагляд лотерейної сфери; державній монополії на регулювання лотерейної сфери); визначенні особливостей адміністративної відповідальності за порушення правил лотерейної сфери; дослідженні шляхів удосконалення публічного адміністрування лотерейної сфери.

Саме тому обрана тема монографічного дослідження Лиськова Максима Олександровича є актуальною, своєчасною та відповідає вимогам сучасності, а результати наукових пошуків автора мають науковий, практичний характер.

Ознайомлення зі змістом монографічної роботи дозволяє стверджувати, що добре

<sup>1</sup> Лиськов М.О. Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні [Текст] : монографія / М.О. Лиськов. – К. : Освіта України, 2016. – 314 с.



продумана структура монографії, яка складається з п'яти розділів, що включають у себе шістнадцять підрозділів, дозволяє викласти матеріал логічно та послідовно, починаючи від розкриття сутності лотереї, гри, парі і т.д. в сучасній адміністративно-правовій парадигмі до імплементації міжнародного досвіду щодо адміністрування сфери лотереї.

Треба відзначити, що в роботі досягнуто поставлених завдань, а саме: розкрито методологію дослідження лотерейної сфери; досліджено генезис становлення та розвитку лотерейної сфери; визначено поняття та особливості лотерейної сфери; розкрито сутність видів та вимог до лотерей; з'ясовано сутність поняття та елементів механізму публічного адміністрування лотерейної сфери; досліджено нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери; визначено правовий статус суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери; виокремлено види та розкрити сутність засобів публічного адміністрування лотерейної сфери; визначено особливості ліцензування лотерейної сфери; виокремлено особливості здійснення контролю та нагляду лотерейної сфери; з'ясовано зміст державної монополії на регулювання лотерейної сфери; визначено специфіку адміністративної відповідальності за порушення правил лотерейної сфери; розкрито види адміністративних санкцій за порушення правил лотерейної сфери; виокремлено особливості адміністративного провадження в справі за правопорушення в лотерейній сфері; проаналізовано міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери; визначено ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери; вироблено конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення публічного адміністрування лотерейної сфери.

Заслугує на увагу пропозиції автора щодо виокремлення та характеристики змісту стадій ліцензійного провадження щодо випуску та проведення державних лотерей. Це: I. Порушення ліцензійної справи щодо отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з проведення державних лотерей. II. Розгляд ліцензійної справи. III. Прийняття рішення про видачу або відмова у видачі ліцензії. IV. Оскарження прийнятого рішення. V. Видача ліцензії.

У монографічному дослідженні автором здійснено класифікацію контролю у сфері лотерейної діяльності залежно від: 1) предмету контролю: а) за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; б) за розігруванням призів під час проведення розіграшу; в) за справністю розігравальних пристроїв і засобів зняття, зберігання, вводу і виводу інформації, пов'язаної з рухом коштів і лотерейних білетів від несанкціонованого доступу третіх осіб; г) за електронною системою проведення лотерей; д) за дотриманням операторами лотерей чинного законодавства України про лотереї; 2) періодичності здійснення контролю: а) плановий (один раз на 24 місяці); б) позаплановий (у разі наявності відповідних підстав); 3) компетенції суб'єкта, що здійснює контроль:

а) загальний; б) спеціальний (Міністерство фінансів України, Державна регуляторна служба України, Державна казначейська служба України); 4) субординаційно-координаційних зв'язків: а) зовнішній (органи публічної адміністрації здійснюють контроль за діяльністю оператора державної лотереї та розповсюджувача державної лотереї); б) внутрішній (оператор контролює розповсюджувачів державної лотереї).

Автором виокремлено чинники, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери, зокрема: 1) застосування методичного підходу до аналізу лотерейного ринку в Україні; 2) наявність системи нормативно-правового актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають із приводу випуску та проведення державних лотерей; 3) стан економічної стабільності держави та відповідно кожного окремого громадянина; 4) реалізація принципу децентралізації по регіонах лотерей; 5) дієва та інтенсивна державна політика у сфері регулювання лотерейної діяльності; 6) інформаційна підтримка операторів та розповсюджувачів державних лотерей; 7) забезпечення операторами та розповсюджувачами лотереї безпеки випуску та проведення лотерей; 8) наявність висококваліфікованого, технічно підготовленого та морально освіченого персоналу; 9) відповідальність всіх суб'єктів лотерейної сфери, які підтримують стійку ігрову політику; 10) використання інновацій та сучасних технологій під час проведення лотерей; 11) зменшення видаткової бази оператора державної лотереї та розповсюджувачів.

Автором з'ясовано, що до видів засобів публічного адміністрування лотерейної сфери належать: 1) ліцензування господарської діяльності у сфері лотереї; 2) контроль та нагляд у сфері лотереї; 3) державна монополія на регулювання лотерейної сфери; 4) сертифікація грального обладнання та програмного забезпечення до нього; 5) відповідальність за порушення правил лотерейної сфери. У роботі розкрито зміст кожного з даних засобів.

Дана робота є актуальною та необхідною для розвитку правової науки в цілому та адміністративної науки безпосередньо. Тому вважаємо, що опублікування монографії Лиськова Максима Олександровича на тему «Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні» є необхідним кроком до розбудови демократичної держави.

Загалом, можна стверджувати, що рецензована монографія М.О. Лиськова є вагомим внеском у розвитку адміністративно-правової науки України. Її поява здається більш ніж своєчасною, бо саме такі монографічні праці допомагають студентам, здобувачам, аспірантам, докторантам України здобути якісні знання з курсу адміністративного права та публічного адміністрування. Репрезентована наукова монографічна праця послідовника Київської школи адміністративного права є, безумовно, корисною для використання в навчальному та науково-дослідному процесі у вищих навчальних закладах.