

ЛИСЬКОВ М. О.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного
права і процесу
(Національна академія
внутрішніх справ)

УДК 342.9

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ

У науковій статті розкрито міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери. Виокремлено позитивні тенденції здійснення публічного адміністрування лотерейної сфери в зарубіжних країнах. Запропоновано імплементувати деякі з них в національну практику.

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

В научной статье раскрыт международный опыт относительно публичного администрирования лотерейной сферы. Выделены положительные тенденции осуществления публичного администрирования лотерейной сферы в зарубежных странах. Предложено имплементировать некоторые из них в национальную практику.

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

In the scientific article the international experience in public administration sphere lottery. Thesis there is determined the positive trends in the implementation of public administration lottery sector in foreign countries. An implement some of them in national practice.

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

Вступ. Світова практика організації та ведення лотерейного бізнесу показує, що його багатомільярдний оборот становить величезний інтерес для вітчизняної практики, насамперед, з точки зору набуття та можливої імплементції нового передового досвіду в питаннях організації, контролю і відповідного регулювання цієї сфери. Вивчення та розкриття міжнародного досвіду нині є актуальним завданням, виконання якого дасть можливість провести паралель та оцінити сучасний стан лотерейного ринку України, а також спробувати зробити оцінку стану і, головне, потенційних можливостей вітчизняного ринку лотерей з урахуванням тенденцій розвитку світової економіки та світового лотерейного ринку.

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 питаннями проблем випуску та проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та ін.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу міжнародного досвіду щодо публічного адміністрування лотерейної сфери.

Результати дослідження. Глобалізація господарських і культурних відносин гіпотетично дає підстави припустити, що в разі належної організації бізнесу тенденції розвитку



українського лотерейного ринку будуть близькі до аналогічних тенденцій в країнах, наприклад, Євросоюзу та до загальносвітової тенденції в цілому. Отже, в українській економіці повинні з'явитися і нові додаткові фінансові можливості для вирішення проблем соціального та гуманітарного характеру, при чому динамічно зростаючі.

Проте, як свідчить практика, сліпе запозичення зарубіжного досвіду дає недостатній ефект, створює часом законодавчі суперечності, призводить до виникнення прогалин у регулюванні того чи іншого виду правовідносин, істотно знижує рівень ефективності державного управління в цілому і контролю зокрема. Саме тому важливим і необхідним, окрім запозичення міжнародного досвіду, є врахування національних традицій та тенденцій у сфері нормотворення і державного управління. Ця думка неодноразово висловлювалась вітчизняними вченими-адміністративістами (наприклад, В. Авер'яновим, В. Колпаковим, О. Кузьменко, Д. Лук'янцем, І. Сківірським, Р. Сінельніком та іншими). Під час запозичення міжнародного досвіду насамперед необхідно враховувати національні особливості юридичної регламентації зазначених правовідносин та специфіку державного контролю в цій сфері в Україні, адже без урахування цього моменту можливе виникнення в подальшому прогалин та колізій в законодавстві щодо правового регулювання зазначеного питання. За таких умов обов'язковим на є запозичення досвіду держав, що мають подібні або спільні пріоритети у здійсненні професійного розвитку працівників, схожу систему професійного навчання та атестації працівників тощо. В контексті цього найбільш виправданим є запозичення досвіду саме тих держав, які мають спільний кордон з Україною.

З іншого боку, слід враховувати євроінтеграційні намагання Української держави, які обумовлюють потребу наближення вітчизняного законодавства, форм і методів державного управління до «європейських стандартів». Каталізатором цього процесу можна назвати затвердження Верховною Радою України 21 листопада 2002 року Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу і прийняття 18 березня 2004 року Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», які фіксують комплекс взаємопов'язаних завдань щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації і контролю роботи з адаптації законодавства [1, с. 7].

Таким чином, при виборі країн, міжнародний досвід яких буде досліджено, ми виходили: по-перше, з позиції аналізу та співставлення міжнародного досвіду лотерейної діяльності суміжних з Україною країн (наприклад, Республіка Литва, Республіка Естонія, Республіка Білорусія) та по-друге, з необхідністю аналізу досвіду високо розвинутих країн з метою інтеграції України до рівня європейських країн в питаннях здійснення професійного розвитку працівників (наприклад, Сполучені Штати Америки, Канада, Великобританія, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, Іспанія, Італія, Нідерланди). Здійснення цих кроків дасть нам насамперед уявлення про організацію та здійснення лотерейної діяльності на міжнародному рівні, а також можливість виокремлення положень, які було б доцільно імплементувати в українське законодавство з метою підвищення рівня адміністративно-правового регулювання досліджуваної сфери.

Найбільший за обсягом лотерейний ринок функціонує в *Сполучених Штатах Америки*.

Лотерейна діяльність в США здійснюється за регіональним принципом розподілу, який полягає в чіткій диференціації лотерейного сектору навіть в межах однієї країни: середні обсяги продажів лотерей на одну особу в приблизно рівних за чисельністю штатах США Rhode Island (1,05 млн. ос.) та Montana (0,9 млн. ос.) за даними американської статистики різняться в 30 разів – відповідно 1 115 і 37 дол. на одну людину.

Лотереї США завжди мають одні з найбільших джек-потів в світі. Водночас система оподаткування виграшів досить складна. Так, згідно законодавству США лотерейний виграш розцінюється як вид додаткового доходу особи. Отримуючи грошовий приз, учасник



лотереї платить два види податків: федеральний прибутковий податок і податок штату, резидентом якого є переможець. Федеральний прибутковий податок прогресуючий – ставка залежить від суми прибутку (виграшу) і навіть від того, хто подає декларацію (фізична особа (без чоловіка/дружини і без дітей), заміжня пара разом або кожна людина окремо тощо).

Досить цікавим вбачається визначення граничних ставок податку на виграші (додатковий дохід) особи в залежності від їх розміру. Так, в 2015 році (з урахуванням того, що декларує дохід тільки одна фізична особа) складають такі величини: ставка податку 10%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 0 до 9 225 дол. США; ставка податку 15%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 9 226 до 37 450 дол. США; ставка податку 25%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 37 451 до 90 750 дол. США; ставка податку 28%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 90 751 до 189 300 дол. США; ставка податку 33%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 189 301 до 411 500 дол. США; ставка податку 35%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 411 501 до 413 200 дол. США; ставка податку 39,6%, якщо сума виграшу (додатковий дохід) особи становить від 413 201 і більше дол. США.

Однак податок штату на виграш в лотерею наявний не в усіх регіонах. Наприклад, мешканці Каліфорнії, Флориди, Південної Дакоти, Теннессі, Техасу, Делавера, Вайомінгу та інших штатів такого податку не виплачують. А от в штаті Нью-Йорк він найвищий – 8,82%, і до нього додатково додається міський податок – 3,876 і 1,323% (якщо виграшні лотерейні квитки були куплені в містах Нью-Йорк і Йонкерс відповідно). На другому місці за податковою ставкою йде штат Меріленд – 8,75%, далі йде Орегон – 8%, потім йде Вісконсін – 7,75%. Найнижча ставка податку в Нью-Джерсі – мешканці штату від лотерейного виграшу віддають в казну 3,0%. Таким чином, отримавши багатомільйонний джек-пот в американській лотереї, практично половину суми переможець повинен віддати як податок [2].

Водночас відзначимо, що в Україні база оподаткування виграшів не є диференційованою за відношенням до розміру виграшу. Так, п. 170.6.2. ст. 170 Податкового кодексу України визначено, що податковим агентом – оператором лотереї у строки, визначені цим Кодексом для місячного податкового періоду, – до бюджету сплачується (перераховується) загальна сума податку, нарахованого за ставкою, визначеною п. 167.1 ст. 167 цього Кодексу, із загальної суми виграшів (призів), виплачених за податковий (звітний) місяць гравцям у лотерею. Водночас згідно з п. 167.1 ст. 167 цього Кодексу ставка податку становить 18 відсотків бази оподаткування щодо доходів, нарахованих (виплачених, наданих) (крім випадків, визначених у п. п. 167.2–167.5 цієї статті) в тому числі, але не виключно у формі: заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами.

Таким чином, ставка податку на виграші становить 18 відсотків бази оподаткування. При цьому Податковим кодексом України не встановлено розміри виграшів, по відношенню до розмірів яких встановлюються податок. Тобто можемо говорити, що податок на виграш в Україні є диференційованим та застосовується в однаковому розмірі незалежно від суми виграшу.

Саме тому вважаємо, що в цьому випадку має сенс запозичити передовий досвід США в частині запровадження диференційованої ставки податку в залежності від суми виграшу з метою урегулювання питання оподаткування виграшів та передбачити різні ставки податку.

Ще одним цікавим моментом в сфері організації та проведення лотерей США є наявність так званих житлових лотерей, тобто лотерей, предметом яких є безпосередньо житлові об'єкти (квартири, будинки). Так, наприклад, в кінці червня 2011 року дев'ять осіб, які жили в багатоквартирному будинку Нью-Йорка в районі Іст-Віллідж, були виселені, тому що будинок підлягав знесенню. Цим особам влада міста пообіцяла, що через два роки вони зможуть сюди повернутися і купити за 10 доларів квартиру в 12-поверховому будинку, який з'явиться на місці цієї будівлі. При цьому середня ціна продажу об'єкта житлової нерухомо-



сті в Іст-Віллідж складає 1,46 млн. доларів. Крім дев'яти згаданих апартаментів, ще чотири квартири в будинку були призначені для людей з низьким рівнем доходів. Вони будуть розіграні в лотерею за ціною 150 000 доларів за кожен серед мешканців району, які заробляють менше 64 000 доларів на рік [3].

Позитивно вбачається практика Канади в частині цільового фінансування некомерційного сектору держави за рахунок доходів одержаних від продажу лотерейних квитків та податку з виграшу. У цьому відмінність Канади від деяких інших країн, наприклад, США, де значна допомога некомерційним організаціям надається приватними фондами. Державні асигнування (федерального, провінційного і місцевого рівнів) складають понад половини коштів, що надходять в некомерційний сектор. Його бюджет складається таким чином: 51% становить державне фінансування різних рівнів; 39% – власні доходи, отримані в результаті комерційної діяльності, відповідної цілям і задачам організації (наприклад, надання послуг, продаж лотерейних квитків, сплата членських внесків); 9% – спонсорство бізнес-спільнот та приватних осіб [4]. Остання зі згаданих статей бюджетів формується переважно за рахунок добровільних пожертвувань приватних осіб: вони вносять 4/5 спонсорських внесків.

У всіх провінціях Канади дозволені державні лотереї. Крім того, всюди можна робити ставки на скачках і брати участь в азартних іграх, організованих в благодійних цілях. У більшості провінцій також працюють наземні казино з ігровими автоматами, відео-слотами, настільними і картковими іграми, а також приватні лотереї.

Водночас слід відзначити, що позитивним є те, що в Канаді порівняно з Україною є завищений віковий рівень гравців. Так, здебільшого учасниками лотереї можуть бути особи, які досягли 19 років (наприклад, лотереї Британської Колумбії, Лабрадору, Манітоби, Ньюфаундленду, Нової Шотландії, Північно-західних територій, Острову Принца Едуарда, Саскачевану, Юкону).

Лотерейний ринок *Великобританії* очолює державна лотерея «Національна лотерея Великобританії», яку організовує приватна компанія «Камелот», що отримала ліцензію на 15 років. До речі, «Камелот» не є британською компанією та належить «Пенсійному фонду вчителів Онтаріо» (Канада).

Дохід від «Національної лотереї Великобританії» ділиться наступним чином: 50% зборів – призовий фонд, 27% – відрахування в Олімпійський фонд, 12% – державний податок, 5% – комісія продавців квитків (в Україні це розповсюджувачі лотерей), 2% – обслуговування системи і зв'язку, 3% – операційні витрати; прибуток організатора лотереї – всього 1%.

Схожа ситуація спостерігається в сфері лотерейного бізнесу Італії та Фінляндії. Так, в *Італії* за рахунок системи тоталізаторів «Totocalcio» практично фінансується Олімпійський комітет країни, маючи щорічний дохід близько 700 млрд. лір. З отриманих коштів 40% йде на виплату грошових призів, а більше 25% – в доход держави. В цілому по країні близько 15% виручки від продажу лотерей всіх видів йде на соціальні потреби і близько третини – в доходи бюджету.

У *Фінляндії* державні лотереї об'єднані в єдину мережу. Національна лотерея Фінляндії «Veikkaus» має середньорічний оборот від лотерей більш 3,7 млрд. фінських марок (близько 630 млн. дол.). З цієї суми на оплату виграшів йде близько 40%. З вирахуванням всіх інших організаційних витрат загальний прибуток компанії становить близько 40%, з яких майже 90% йде на фінансування фізичної культури та спорту.

Організація та проведення лотерей в Великій Британії належить до так званих інтелектуальних спортивних ігор, на проведення яких суб'єкт повинен отримати ліцензію.

Цікавим вбачається існування в цій країні спеціально створеного державного органу, який здійснює контроль в лотерейній сфері, – Комісія з контролю за інтелектуальними спортивними іграми. Комісія з контролю за інтелектуальними спортивними іграми – це незалежний орган, створений в 1962 році, який складається з Голови та чотирьох членів. Окрім видачі ліцензій та регулювання діяльності, пов'язаної з інтелектуальними спортивними іграми, наприклад, казино, ігрові автомати, тоталізатори та лотереї, Комісія також регулює діяльність, пов'язану з інтелектуальними спортивними іграми в Інтернеті.



Основними завданнями діяльності цієї Комісії є: 1) запобігання злочинній діяльності в індустрії інтелектуальних спортивних ігор; 2) захист молоді, яка легко захоплюється іграми; 3) забезпечення прозорості послуг, що надаються особами, які отримали ліцензії; 4) забезпечення отримання гравцями своїх законних виграшів; 5) надання ліцензії на організацію інтелектуальних спортивних ігор.

Ліцензії на організацію інтелектуальних спортивних ігор в Інтернеті отримують тільки ті компанії, які пройшли сувору інспекцію. Так, Комісія має право видати компанії ліцензію, якщо та відповідає всім перерахованим умовам: а) компанією керує законотворча особа або особи; б) відповідно до власності бенефіціара акціонерного капіталу компанії; в) діяльністю компанії управляє чесне і компетентне обличчя або особи; г) компанія володіє достатніми фінансовими засобами для надання послуг інтелектуальних спортивних ігор.

Ці підрозділи можуть нічим не відрізнятися за розміром своїх привілеїв від інших структурних одиниць міністерства, а можуть, навпаки, бути незалежними підрозділами, вільними від міністерства в прийнятті своїх рішень і лише формально включеними в його структуру.

Ще одним позитивним моментом в міжнародній практиці лотерейного бізнесу, який здійснюється в Великобританії, є обов'язковість укладення контракту на надання послуг інтелектуальних спортивних ігор в Інтернеті. Особа, яка бажає взяти участь в інтелектуальних спортивних іграх в Інтернеті, повинна укласти контракт на надання послуг інтелектуальних спортивних ігор в Інтернеті. Наявність даного контракту дає підстави в судовому порядку стягнути борги по іграх в Інтернеті, що урегульовано ст. 23 Закону Острова Мен «Про регулювання інтелектуальних спортивних ігор в Інтернеті» [5].

Слід відзначити, що подібні спеціально створені органи у вигляді Комісій функціонують в таких країнах, як Англія, Іспанія, Австралія, США.

Висновки. Отже, на прикладі правового регулювання сфери лотереї Сполучених Штатів Америки вбачається можливим запозичення передового досвіду в частині запровадження диференційованої ставки податку залежно від суми виграшу з метою урегулювання питання оподаткування виграшів та передбачити різні ставки податку шляхом імплементації відповідної норми в Податковий кодекс України. Водночас вбачається цікавим організація та проведення так званих житлових лотерей, тобто лотерей, предметом яких є безпосередньо житлові об'єкти (квартири, будинки). Такий вид лотерей популярний також в Великій Британії, Франції, Іспанії.

Позитивною вбачається практика Канади в частині цільового фінансування некомерційного сектору держави за рахунок доходів, одержаних від продажу лотерейних квитків та податку з виграшу, а також те, що в Канаді порівняно з Україною є завищений віковий рівень гравців (учасників) лотерей. Так, здебільшого учасниками лотереї в цій країні можуть бути особи, які досягли 19 років (наприклад, лотереї Британської Колумбії, Лабрадору, Манітоби, Ньюфаундленду, Нової Шотландії, Північно-західних територій, Острову Принца Едуарда, Саскачевану, Юкону).

Вивчивши міжнародний досвід Великобританії, ми вважаємо важливим існування в країні спеціально створеного державного органу, який здійснює контроль в лотерейній сфері. У Великобританії функції такого органу здійснює Комісія з контролю за інтелектуальними спортивними іграми. Комісія з контролю за інтелектуальними спортивними іграми – це незалежний орган, який складається з Голови та чотирьох членів. Окрім видачі ліцензій та регулювання діяльності, пов'язаної з інтелектуальними спортивними іграми, наприклад, казино, ігрові автомати, тоталізатори та лотереї, Комісія також регулює діяльність, пов'язану з інтелектуальними спортивними іграми в Інтернеті. Основними завданнями діяльності цієї Комісії є: 1) запобігання злочинній діяльності в індустрії інтелектуальних спортивних ігор; 2) захист молоді, яка легко захоплюється іграми; 3) забезпечення прозорості послуг, що надаються особами, які отримали ліцензії; 4) забезпечення отримання гравцями своїх законних виграшів; 5) надання ліцензії на організацію інтелектуальних спортивних ігор.



Список використаних джерел:

1. Рудой К. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. Рудой. – Х., 2004. – 21 с.
2. Налогообложение выигрыша в лотерею в странах мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stoloto.ru/press/interesno-o-lotereyakh/2015/08/24/nalogooblozhenie-vyigrysha-v-lotereju-v-stranah-mira>.
3. Власти Нью-Йорка пообещали девяти счастливым квартиры всего за 10 долларов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://realty.newsru.com/article/17Jun2011/new_york.
4. The Canadian Non-Profit and Voluntary Sector in Comparative Perspective. – Op.cit. – P. 15.
5. Комиссия по Контролю за Интеллектуальными Спортивными Играмми острова Мэн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pokerstars.co/ru/iom>.

