

УДК 342.92

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

## КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЛОТЕРЕЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Лотерейний ринок на сьогодні є сформованим, сталим та успішним сегментом економіки країни. У ньому зайняті близько 20 тис. осіб. При цьому останні 10 років цей ринок показував стійку тенденцію постійного зростання. Лотереї в Україні є вагомим джерелом наповнення Державного бюджету та фінансування найбільш гострих потреб держави. Зокрема, якщо у 2004 році обсяг лотерейного ринку складав 388,3 млн. грн., а відрахування до Державного бюджету – 50,8 млн. грн., то у 2013 році його обсяги нараховували більше 9 млрд. грн., а відрахування до Державного бюджету України від проведення лотерей склали 321 млн. грн.

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

У самому найзагальнішому значенні поняття «контроль» означає спостереження, нагляд за будь-чим з метою перевірки відповідності тих або інших дій у галузі виробництва, державного управління або поведінки громадян [1, с. 368]. Під контролем прийнято також розуміти перевірку виконання прийнятих рішень чи обов'язків, покладених державою і суспільством на підприємства, установи, організації, посадових осіб і громадян, дотримання правових і соціальних норм, ліквідацію відхилень від заданих програм діяльності і нормативних вимог [2, с. 44].

Контроль є складовою частиною публічного управління. Публічна адміністрація при виконанні покладених на неї обов'язків щодо здійснення контролю широко користується наданими їй владними повноваженнями. Вона керує діяльністю підконтрольних їй ланок управління, контролює виконання поставлених завдань, перевіряє виконання рішень вищестоящих органів.

Окремо слід звернути увагу на помилковість підходу законодавця щодо визначення правової дефініції «контроль» з його свідомим отождошенням із дефініцією «нагляд». Наприклад, контрольні дії таких органів, як Міністерство фінансів України, Державної регуляторної служби України називають «наглядом». Так, відповідно до положення наказу Державного комітету

України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України, яким затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей передбачено, що у разі виявлення Міністерством фінансів України на підставі аналізу інформації та звітності, що надається оператором відповідно до Ліцензійних умов, порушень Ліцензійних умов або факту ненадання Міністерству фінансів України інформації та звітності згідно з Ліцензійними умовами Міністерство фінансів України повідомляє відповідне фінансове управління місцевої державної адміністрації про порушення, що є підставою для проведення позапланової перевірки оператора, або перевіряє такі факти під час проведення найближчої планової перевірки. Тобто, в даному випадку спостерігається отождошення понять контроль та нагляд, при цьому, слід зазначити, що Міністерство фінансів України є, в першу чергу, контролюючим органом у сфері провадження господарської діяльності з випуску та проведення державної лотереї, що надає йому право оперативного втручання в діяльність операторів державної лотереї у випадку виявлення порушень вимог чинного законодавства, яким урегульовано відносини в сфері лотерейної діяльності.

Узагальнюючи теоретичні підходи науковців щодо визначення понять «контроль» та «нагляд», вважаємо, що між цими поняттями є суттєві відмінні риси. Контроль на відміну від нагляду є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [3, с. 292]. Аналіз вищезазначеного дозволяє зробити висновок, що контроль є поняттям родовим по відношенню до нагляду.

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що значення державного контролю полягає в: по-перше, отриманні інформації щодо процесів, які відбуваються в суспільстві; по-друге, використанні

його як засобу перевірки законності прийнятих рішень (вчинених дій); по-третє, застосуванні визначених і закріплених нормативно-правовими актами засобів для запобігання, припинення неправомірних рішень, порушень і чітких правових норм; по-четверте, можливості і необхідності активного впливу на об'єкти, процеси та явища.

Статтею 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» визначено, що державний нагляд (контроль) у сфері лотерейної діяльності здійснюється уповноваженим органом державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні – Міністерством фінансів України та Державною регуляторною службою України.

Планові перевірки операторів державних лотерей проводяться не частіше одного разу на 24 місяці. Позапланові перевірки операторів державних лотерей проводяться виключно з таких підстав:

1) оператором державних лотерей не подано в установлений строк звітність до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, якщо її подання передбачено цим Законом;

2) виявлено недостовірність даних, що містяться у звітності, поданій оператором державних лотерей, якщо оператор державних лотерей не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей протягом тридцяти робочих днів із дня отримання запиту;

3) оператор державних лотерей подав у встановленому ліцензійними умовами порядку скаргу про порушення законодавства посадовими особами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, під час проведення планової чи позапланової перевірки, в якій вимагає повного або часткового скасування результатів відповідної перевірки;

4) у разі виникнення потреби у перевірці відомостей, отриманих від гравця, якщо оператор державних лотерей не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, протягом тридцяти робочих днів із дня отримання запиту.

Разом із тим слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 13 даного закону визначено, що контроль (нагляд) у формі проведення планових та позапланових перевірок здійснюється лише по відношенню до операторів лотерей. При цьому, положеннями даного акту не визначено, що контролю (нагляду) підлягають не лише оператори, але й

розповсюджувачі державних лотерей. Так, наприклад, п. 4.3.8. наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» визначено, що контролю за додержанням вимог нормативно-правових актів, що регламентують випуск та проведення лотерей підлягають і розповсюджувачі державних лотерей, а процедура контролю (нагляду) за їх діяльністю здійснюється у порядку проведення контролю за додержанням оператором Ліцензійних умов, передбачених відповідним нормативно-правовим актом.

Саме тому вважаємо необхідним привести норми спеціального нормативно-правового акту в сфері лотерейної діяльності Закону України «Про державні лотереї в Україні» та норми уточнюючого спеціального нормативно-правового акту наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» у відповідність та викласти ч. 2 ст. 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» у такій реакції:

*«2. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, здійснює нагляд (контроль) у формі проведення планових та позапланових перевірок операторів та розповсюджувачів лотерей у порядку, визначеному законом».*

Розглянемо більш детально дані напрямки контролю в сфері лотерейної діяльності.

*Контроль за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.*

Суб'єктами даного контролю є Міністерство фінансів України, Державна регуляторна служба України і її територіальні органи у межах своїх повноважень шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Даний контроль поширюється не лише на суб'єктів господарювання, які отримали ліцензію на проведення державної лотереї, але і на розповсюдження лотерей, які випускаються та проводяться операторами.

Формами проведення даного контролю є планові та позапланові перевірки. Планові перевірки додержання оператором Ліцензійних умов проводяться Міністерством фінансів України та/або за його дорученням фінансовими управліннями міс-

цевих державних адміністрацій; Державною регуляторною службою України і її територіальними органами не частіше, ніж один раз на рік згідно з річними планами перевірок, затвердженими відповідно наказами Міністерства фінансів України і Державною регуляторною службою України. Позапланові перевірки здійснюються Міністерством фінансів України та/або за його дорученням фінансовими управліннями місцевих державних адміністрацій; Державною регуляторною службою України і її територіальними органами на підставі надходження до них у письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення оператором Ліцензійних умов, у тому числі в разі виявлення порушень Ліцензійних умов за результатами розгляду звітності та відповідної інформації операторів, що подається, або невчасної подачі відповідних звітів, або з метою перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень Ліцензійних умов.

Для проведення перевірки контролюючі органи видають: наказ (розпорядження) про створення комісії (складається щонайменше з двох осіб), призначення голови та членів комісії для проведення перевірки; посвідчення на проведення перевірки оператора, яке підписується керівником (його заступником) органу, що здійснює перевірку, та засвідчується печаткою цього органу.

Перевірки можуть проводитись із залученням фахівців інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, представників громадських організацій, науково-дослідних установ тощо (за їх згоди).

Контролюючі органи публічної адміністрації за 10 робочих днів до початку проведення планової перевірки повідомляють оператора про проведення такої перевірки рекомендованим листом або телефонограмою, оформленою згідно з вимогами законодавства.

Об'єктом даного контролю може бути як оператор, так і його філії чи інші відокремлені підрозділи з відома оператора, а також розповсюджувачі лотерей.

Термін проведення перевірки становить не більше 5 робочих днів. У разі великого обсягу робіт керівник органу, що проводить перевірку, може подовжити термін її проведення до 10 робочих днів. Закінчення терміну проведення перевірки переривається на час проведення інвентаризації [4].

За результатами перевірки складається акт перевірки у двох примірниках за встановленим зразком. Один примірник акта видається керівнику (або особі, яка виконує його обов'язки) оператора, якого перевіряли, другий – зберігається органом, який здійснив перевірку. В акті можуть міститися наступні результати: 1) розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов; 2) рішення про анулювання ліцензії.

*Контроль за розігруванням призів під час проведення розіграшу.* Розіграш тиражу лотереї має проводитись в прямому телевізійному ефірі (або в телевізійному записі з подальшою обов'язковою трансляцією результатів) у присутності тиражної комісії, яка складається з представників органу ліцензування (або уповноважених осіб) або інших центральних органів виконавчої влади та громадськості. Телевізійний розіграш безтиражної лотереї має проводитись в прямому телевізійному ефірі або у телевізійному записі з обов'язковою подальшою трансляцією результатів такого розіграшу.

Розігрування безтиражної лотереї проводиться у присутності комісії, кількісний склад якої має становити не менше 3 осіб. До складу комісії можуть входити представники оператора, органу ліцензування, інших органів виконавчої влади або представники громадськості.

Даний вид контролю розподіляється на: 1) вхідний контроль до припинення продажу білетів (сплат участі в лотереї) на розіграш тиражу – інформація про прийняті сплати участі в лотереї до припинення продажу білетів на розіграш; 2) вихідний контроль після припинення продажу білетів (сплат участі в лотереї) на розіграш тиражу та до проведення розіграшу тиражу – інформація про прийняті сплати за участь у лотереї, загальний обсяг продажу на тираж, час припинення продажу білетів на тираж, розмір призового фонду тиражу; 3) вихідний контроль після проведення розіграшу тиражу – інформація про прийняті сплати участі в лотереї, загальний обсяг продажу на тираж, час припинення продажу білетів (сплат участі в лотереї) на тираж, розмір призового фонду тиражу, виграшні комбінації номерів, результати розподілу призового фонду.

Контроль повинен здійснюватися Державним казначейством України і оператором як до, так і після розіграшу тиражу. Результати контролю протоколюються (за формою, встановленою Міністерством фінансів України) та зберігаються протягом 3-х років.

*Контроль 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.* Забезпечення обов'язкового технологічного і фізичного захисту розігравальних пристроїв і засобів зняття, зберігання, вводу і виводу інформації, пов'язаної з рухом коштів і лотерейних білетів (інших документів (засобів), які засвідчують участь у лотереї), від несанкціонованого доступу третіх осіб є одним із головних принципів провадження лотерейної діяльності.

Кожен лотерейний термінал самообслуговування повинен бути обладнаний пристроєм або передавачем, який дозволяє визначити міс-

цезнаходження лотерейного терміналу самообслуговування. Захист зчитувальних пристроїв досягається особливістю алгоритму формування термінального штрих-коду, нанесеного на чек гравця. Захист електронної системи прийняття ставок забезпечується модулями безпеки, які є невід'ємною частиною комунікаційного, аплікаційного серверів, сервера баз даних та передбачають спеціальне програмне та апаратне забезпечення. Інформація про всі прийняті ставки, виплати виграшів на терміналах, тощо зберігається на оптичних носіях, що не стираються. Зберігання та облік носіїв організовується оператором.

Оператор держаних лотерей повинен забезпечити справність розігравальних пристроїв і засобів зняття, зберігання, вводу і виводу інформації, пов'язаної з рухом коштів і лотерейних білетів від несанкціонованого доступу третіх осіб. Захист ігрової інформації електронної системи забезпечується від несанкціонованого доступу та використання наступним чином: а) захист від вторгнення засобами зовнішнього сітьового доступу реалізується стандартними технологіями сітьової фільтрації; б) захист електронної системи від несанкціонованого вторгнення обслуговуючого персоналу досягається суворо регламентованим розподіленням прав доступу апаратно-програмними засобами.

Контроль 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, здійснює Міністерство фінансів України та безпосередньо оператор державних лотерей.

*Здійснення контролю в режимі реального часу за електронною системою проведення лотерей.* Статтею 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні» передбачено, що електронна система прийняття ставок – це програмно-технічний комплекс, призначений для фіксації та обліку ставок у державній лотереї, фіксації виплати призів і/або виплати призів, зберігання інформації про проведення лотереї, а також для здійснення інших операцій, пов'язаних із проведенням державної лотереї.

Контроль за дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу здійснює Державна казначейська служба України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Казначейство є учасником системи електронних платежів Національного

банку [5]. Даний вид контролю здійснюється з використанням технічних засобів, наданих оператором у порядку, визначеному Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей. Оператор повинен вживати всіх передбачених законодавством заходів для надання можливості здійснення органами виконавчої влади контролю за проведенням лотереї.

### Література

1. Энциклопедический словарь / [Под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд.] – М. : ИНФРА, 1999. – 368 с.
2. В.В. Цветков. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В.В. Цветков – К.: Оріяни, 1998. – 79 с.
3. Адміністративне право України: [підручник] / За ред. Ю.П. Витяка. – Х.: «Право», 2001. – 528 с.
4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей: затв. наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 12.12.2002 № 128/1037 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

### Анотація

*Лиськов М. О. Контроль у сфері лотерейної діяльності.* – Стаття.

У науковій статті розкриті особливості здійснення контролю господарської діяльності, пов'язаної з випуском та проведенням державної лотереї. Автором наведені поняття «контроль у сфері лотерейної діяльності». Визначені види даного контролю.

*Ключові слова:* лотерея, господарська діяльність, контроль, нагляд, дозвільна діяльність.

### Аннотация

*Лиськов М. А. Контроль в сфере лотерейной деятельности.* – Статья.

В научной статье раскрыты особенности осуществления контроля хозяйственной деятельности, связанной с выпуском и проведением государственной лотереи. Автором приведены понятия контроль в сфере лотерейной деятельности. Определены виды данного контроля.

*Ключевые слова:* лотерея, хозяйственная деятельность, контроль, надзор, разрешительная деятельность.

### Summary

*Lyskovo M. A. Control in field of lottery business.* – Article.

In this scientific article features control economic activities related to release and state lottery. The author is given control concept in field of lottery business. The types of control.

*Key words:* lottery, economic activity, control, supervision, licensing activities.