

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ЛИСЬКОВ МАКСИМ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 342.951 : 336.78

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ**

**12.00.07** – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора  
юридичних наук**

**Київ – 2017**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ,  
Міністерство внутрішніх справ України

**Науковий консультант** доктор юридичних наук, професор  
**Кузьменко Оксана Володимирівна,**  
Національна академія внутрішніх справ,  
завідувач кафедри адміністративного права і процесу

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України  
**Мироненко Наталія Михайлівна,**  
Науково-дослідний інститут інтелектуальної власності  
Національної академії правових наук України,  
заступник директора з наукової роботи

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Національної академії правових наук України  
**Олефір Віктор Іванович,**  
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»,  
проректор з наукової роботи

доктор юридичних наук, професор  
**Калюжний Ростислав Андрійович,**  
Національний авіаційний університет,  
професор кафедри теорії та історії держави і права

Захист відбудеться «14» липня 2017 р. о 14<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої  
вченої ради Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою:  
ДП-680, Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії  
внутрішніх справ за адресою: ДП-680, Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий «09» червня 2017 р.

**Учений секретар**  
**спеціалізованої вченої ради**



**С. Г. Братель**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасні лотереї – це масштабна і динамічна галузь, яка не тільки приносить прибуток їх організаторам, а й забезпечує значні стабільні надходження до бюджетів держав і до всіх можливих благодійних фондів. Вони стали невід’ємною частиною повсякденного життя людей у світі та відіграють значну роль в економічному розвитку держави.

З розвитком технічного прогресу лотереї набули широкого розповсюдження в мережі Інтернет. З метою підвищення інтересу потенційних покупців до своїх товарів продавці пропонують усім безкоштовно взяти участь у розіграші лотерей. В Україні мільйони людей купують білети найбільших лотерей «Супер Лото», «Щасливий білет», «ТОТО», «Бінго» та ін. Водночас, як свідчить аналіз міжнародного досвіду організації та проведення лотерей, здебільшого лотерея є вагомим джерелом наповнення державного бюджету країни, бюджетів благодійних організацій та фондів, діяльність яких спрямована на задоволення соціально-культурних потреб суспільства, тобто розвиток та підтримання соціально незахищених верств населення, підтримання дитячих освітніх закладів, дитячих будинків тощо. Наприклад, ставка податку на дохід від суми доходів суб’єктів, які здійснюють випуск та проведення лотерей, від операцій з випуску та проведення лотерей з 1 січня по 31 грудня 2017 р. включно становить 18,0 %, а з 1 січня 2021 р. становитиме 30,0 %. Утім лотерея є видом азартної гри (на думку 31,0 % респондентів, азарт є мотиваційним фактором, який можна використовувати з протиправною метою в разі його неконтрольованості). Саме тому одним з головних завдань публічної адміністрації у сфері організації та проведення лотерейної діяльності повинно стати здійснення належного нагляду та контролю за суб’єктами лотерейної діяльності (як операторами, так і гравцями), створення й підтримання організованих державних лотерей, що мінімізують участь населення в незаконних підпільних азартних іграх.

Лотерейний ринок на сьогодні є сформованим, сталим та успішним сегментом економіки країни. У ньому зайнято близько 20 тис. осіб. Водночас за останні десять років цей ринок показав стійку тенденцію до розповсюдження. Лотереї в Україні є вагомим джерелом наповнення державного бюджету та фінансування найбільш гострих потреб держави. Зокрема, якщо 2004 р. обсяг лотерейного ринку становив 388,3 млн грн, а відрахування до державного бюджету – 50,8 млн грн, то 2016 р. його обсяги нараховували більше 9 млрд грн, а відрахування до Державного бюджету України від проведення лотерей – понад 320 млн грн<sup>1</sup>. Наведена статистика відображає лише надходження прямих відрахувань операторів від проведення лотерей.

Лотерейна справа – масштабна динамічна сфера світової економіки, яка повною мірою освоїла сучасні телекомунікаційні, інформаційні, PR-технології та приносить їх організаторам значний прибуток (дохід перевищує

---

<sup>1</sup>. Про організацію та проведення лотерей на території України: проект Закону від 31 груд. 2014 р. № 1691. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53286](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53286).

125 млрд дол., зростання до 5 % на рік). Високий рівень рентабельності дозволяє їм здійснювати стабільні відрахування до держбюджету, різних позабюджетних фондів і благодійних організацій на вирішення соціальних та гуманітарних проблем, для понадлімітного фінансування яких держави використовують доходи від лотерей.

Теоретичною базою дисертаційного дослідження стали праці вчених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексеева, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюка, Я. М. Когута, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Н. М. Мироненко, В. І. Олефіра, В. Д. Подлінева, М. П. Пихтіна, Н. О. Саніахметова, Ю. О. Тихомирова, В. К. Шкарупи, В. С. Щербини.

На рівні дисертаційного дослідження окремі аспекти господарської діяльності розкривали С. С. Вітвицький, Т. М. Кравцова, А. В. Красовська, І. Д. Пастух, І. А. Солошкіна, Л. В. Шостак. Питанням правового регулювання проведення азартних ігор присвячено роботи М. І. Брагинського, С. М. Ковальова, Є. В. Ковтуна, Н. І. Майданик, С. Н. Шеленкова, але в них акцентовано увагу на загальних засадах проведення грального бізнесу загалом, розкрито цивільно-правові, фінансові та інші аспекти лотереї як виду господарської операції, гри, парі тощо.

Теоретичні аспекти поняття, особливостей та видів лотерей були предметом досліджень Т. А. Апіняна, Ю. В. Багно, І. Є. Берлянд, І. І. Волкової, Р. Вуда, Х-Г. Гадамера, М. Гриффитса, О. М. Зіброва, Р. Каюа, А. В. Лохвицького, Г. Маркузе, С. М. Міллера, В. П. Мозоліна, І. А. Морозова, Дж. Морено, К. Сигова, Й. Хейзінга, Ф. Шіллера, С. Н. Шеленкова та ін. Однак відсутні фундаментальні наукові дослідження проблем публічного адміністрування сфери лотерей.

Водночас на сьогодні публічному адмініструванню організації та проведення лотерей приділено недостатньо уваги в монографіях, у наявних наукових працях лише фрагментарно розглянуті питання організації та проведення лотерей, а в науці адміністративного права комплексний аналіз публічного адміністрування сфери лотереї взагалі залишився поза увагою. За таких умов виникає потреба в дослідженні публічного адміністрування, формулюванні методології дослідження, розкритті генезису становлення та розвитку, визначенні поняття й особливостей лотерейної сфери, виокремленні видів і вимог до лотерей, розкритті сутності поняття та елементів механізму публічного адміністрування, здійсненні аналізу нормативно-правового адміністрування, розкритті повноважень та компетенції суб'єктів публічного адміністрування, виділенні засобів публічного адміністрування, розкритті ліцензування, з'ясування змісту контролю та нагляду лотерейної сфери, розкритті основ державної монополії на регулювання лотерейної сфери, визначенні поняття адміністративної відповідальності за порушення правил, розкритті адміністративних санкцій за порушення правил, виокремленні

особливостей адміністративного провадження у справах за правопорушення у лотерейній сфері, узагальненні міжнародного досвіду щодо публічного адміністрування, виокремленні перспектив розвитку публічного адміністрування, розробленні рекомендацій щодо удосконалення публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні. Отже, недостатня розробленість на теоретичному рівні проблематики публічного адміністрування сфери лотереї, наявність правових прогалин та колізій у нормах національного законодавства, а також необхідність проведення комплексного правового дослідження зумовили вибір теми дисертації.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обраний напрям дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку України 2020 (Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015), Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015), Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності (Указ Президента України від 10 вересня 2002 р. № 813/2002), відповідає Пріоритетним напрямам наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затвердженим наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр., схваленим рішенням Вченої ради академії (протокол № 28 від 29 жовтня 2013 р.). Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 22 грудня 2015 р. (протокол № 23) та схвалено Координаційним бюро НАПрН України (№ 488, 2015 р.).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є теоретичне узагальнення та нове розв'язання науково-прикладної проблеми публічного адміністрування лотерейної сфери, що передбачає визначення сутності, змісту й особливостей цієї діяльності та вироблення цілісного доктринального підходу до формування концепції її забезпечення, розроблення пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства та практики його застосування в Україні.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- обґрунтувати методологію дослідження лотерейної сфери;
- розкрити генезис становлення й розвитку лотерейної сфери;
- надати поняття та визначити особливості лотерейної сфери;
- виокремити види та вимоги до лотерей;
- розкрити сутність поняття та елементів механізму публічного адміністрування лотерейної сфери;
- здійснити аналіз нормативно-правового адміністрування лотерейної сфери;
- розкрити повноваження та компетенції суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери;
- виділити засоби публічного адміністрування лотерейної сфери;
- визначити сутність ліцензування лотерейної сфери;
- з'ясувати зміст контролю та нагляду лотерейної сфери;

- розкрити основи державної монополії на регулювання лотерейної сфери;
- визначити поняття адміністративної відповідальності за порушення правил лотерейної сфери;
- розкрити сутність адміністративних та адміністративно-господарських санкцій за порушення правил лотерейної сфери;
- виокремити особливості адміністративного провадження у справах за правопорушення в лотерейній сфері;
- узагальнити міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери;
- виокремити перспективи розвитку публічного адміністрування лотерейної сфери;
- розробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення публічного адміністрування лотерейної сфери.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері лотереї.*

*Предметом дослідження є публічне адміністрування лотерейної сфери.*

**Методи дослідження.** Для вирішення поставлених завдань використовувались загальнонаукові та спеціально-правові методи. Методологічну основу дослідження становить *діалектичний метод* наукового пізнання, за допомогою якого розглянуто засади публічного адміністрування лотерейної сфери в їх динаміці та взаємозв'язку з адміністративними, господарськими й управлінськими підходами. На цьому методологічному підґрунті застосовувались окремі спеціальні методи наукового пізнання, зокрема, *системно-структурний* – для аналізу сутності досліджуваних категорій, їх предметно-компонентного складу (розділи 1–5); *історико-правовий* – для розкриття генезису ключових етапів становлення та розвитку явища, законодавства й практики адміністративно-правового регулювання (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); *компаративістський* – для виявлення особливостей доктринального розуміння специфіки публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні та суміжних країнах, європейських країнах і США, а також оцінки можливостей упровадження зарубіжного досвіду у вітчизняне законодавство (підрозділи 2.1, 2.2, 3.3, 5.1, 5.2); *метод контент-аналізу* – для опрацювання матеріалів адміністративних правопорушень й анкетування за окремими кількісними та якісними параметрами з подальшою інтерпретацією одержаних результатів (підрозділи 2.3, 3.2, 3.3, розділ 4); *методи класифікації та групування* – для наведення класифікації видів лотерей, стадій ліцензійного провадження щодо зайняття господарською діяльністю, пов'язаною з випуском та проведенням лотерей, суб'єктів лотерейної діяльності (підрозділи 1.4, 2.3, 3.1); *догматичний* – для дослідження особливостей лотерейної сфери та адміністративного провадження у справах за правопорушення в лотерейній сфері (підрозділи 1.3, 4.3); *логіко-нормативний* – для аналізу законодавчих та відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів і розроблення пропозицій стосовно удосконалення публічного адміністрування у сфері лотереї (підрозділи 2.2, 2.4, 3.1, 3.2, 4.2, 4.3); *соціологічні методи* (анкетування, інтерв'ювання, спостереження) та *метод системного аналізу* – для розгляду теоретичних і

практичних проблем діяльності суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери (підрозділи 2.3, 3.3, 4.3, 5.1, 5.2.); *статистичний* – для аналізу зібраних емпіричних даних, а також офіційної статистичної звітності (розділи 1–5).

*Емпіричну базу дослідження* становлять результати вивчення та аналізу 484 адміністративних проваджень за ст. 173, 173-1, 178, 181, 181-1, 182 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2013–2016 рр.; анкетування 200 працівників Департаменту захисту економіки Національної поліції України; опитування 350 громадян стосовно напрямів забезпечення публічного адміністрування лотерейної сфери; статистичних відомостей щодо стану лотерейної сфери в Україні за період 2007–2016 рр. (зокрема, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Державної фіскальної служби України, Державної судової адміністрації України).

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що в дисертації вперше поставлено й вирішено наукову проблему розроблення цілісного доктринального підходу до формування концепції публічного адміністрування сфери лотереї, що надало можливість обґрунтувати пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства в цій сфері та практики його застосування. У роботі обґрунтовано низку нових концептуальних положень, висновків і рекомендацій, зокрема:

*вперше:*

– надано періодизацію становлення та розвитку лотерейної сфери: 1) «період становлення лотерейної сфери» (поч. I ст. до н.е. по XVI ст. н.е.) – зародження лотерейної гри, обґрунтування умов та правил, державна зацікавленість, що давала можливість направити отримані кошти на розвиток держави та могутність монарха; 2) «період середньовічного ренесансу» (поч. XVI ст. до сер. XIX ст.) – повільний розвиток лотерейної сфери, що ґрунтувався на принципах жорстокого контролю з боку органів державної влади і мав на меті лише благодійні наміри, меценатство, що ініціювалося лише з боку держави; 3) «період абсолютної монархії» (сер. XIX ст. до 20-х рр. XX ст.) – запровадження державних засобів регулювання лотерейної сфери; 4) «радянський період» (з 20-х років XX ст. до 90-х років XX ст.) – розвиток лотереї за двоступеневою системою суспільних відносин – організація лотерей та їх проведення; 5) «період української державності» (з 90-х рр. XX ст. до т.ч.) – запровадження державної монополії на проведення державних лотерей, розширення системи операторів лотерей;

– запропоновано дефініції таких понять: «методологія дослідження публічного адміністрування лотерейної сфери» як результат концептуального поєднання мети, змісту, методів дослідження, завдяки чому виникає нове істинне (науково обґрунтоване і доведене) знання про лотерейну сферу та систему правовідносин у ній; адміністративні проступки, що посягають на відносини лотерейної сфери – це суспільно небезпечні, протиправні, винні (умисні або необережні) діяння чи бездіяльність, що посягають на здоров'я та безпеку населення, встановлений порядок управління публічних органів у цій сфері і за які законодавством передбачено заходи адміністративної відповідальності;

– доведено необхідність створення у структурі Міністерства фінансів України додаткового підрозділу – відділу з питань випуску та проведення лотерей;

– акцентовано увагу на відсутності в нормах національного законодавства актів, які б визначали умови та критерії якості лотерейного обладнання, за допомогою якого проводяться державні лотереї. Надано пропозицію щодо запровадження спеціальних вимог до лотерейного обладнання та процедури його оцінки відповідності, у тому числі міжнародної;

– доведено, що склади правопорушень, зазначені у ст. 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні», є адміністративними правопорушеннями, що посягають на публічно-правові відносини;

– визначено, що адміністративні санкції за порушення правил лотерейної сфери – це система адміністративно-правових примусових заходів, що застосовується до порушників приписів адміністративно-правових норм з метою відновлення порядку та відшкодовуються збитків тощо, а адміністративно-господарські санкції за порушення правил лотерейної сфери – це матеріально-правові наслідки, які настають за невиконання юридичних обов'язків операторами та розповсюджувачами державних лотерей і забезпечують реалізацію іншими суб'єктами їх публічно-правових прав;

– доведено необхідність та розроблено проект Моделі лотерейного ринку України;

– запропоновано запровадження Державної програми з контролю та нагляду лотерейної сфери, з розробленням у ній системи проектів законів, якими передбачено розширення складів та посилення відповідальності в лотерейній сфері;

– сформульовано низку змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про державні лотереї в Україні», Указу Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України», спільного 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»;

*удосконалено:*

– поняття «регулювання», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «спосіб», «засіб», «ліцензія», «ліцензування», «ліцензійне провадження», «контроль»;

– класифікацію лотерей за: 1) часом проведення: тиражна, безтиражна, комбіновані; 2) призначенням: святкові, спортивні, для допомоги інвалідам, дітям, безхатнім, тваринам тощо, шкільні; 3) обсягом виграшу: грандові, міні; 4) способом участі в лотереї: активна, пасивна; 5) масштабом проведення: загальнодержавна, місцева, міжнародна; 6) способом проведення: стимулюючі лотереї: інтернет-лотерея, телевізійна, радіолотерея; 7) рекламним



призначенням: промо-акції, конкурси, вікторини; 8) економічним змістом як господарських операцій з надання фінансових послуг: лотереї «Бінго», «Тото», розрядна лотерея, миттєва, числова лотерея;

– підходи щодо виокремлення кола суб'єктів організації лотерейної діяльності: 1) суб'єкти, які наділені державно-владними повноваженнями, при цьому вони можуть перебувати в субординаційних відносинах; 2) суб'єкти, які здійснюють безпосередньо управлінський вплив на операторів та розповсюджувачів державних лотерей; 3) безпосередні учасники лотерейної діяльності – оператори та розповсюджувачі;

– класифікацію контролю у сфері лотерейної діяльності залежно від: 1) *предмета контролю*: а) за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; б) за розіграшем призів під час проведення розіграшу; в) за справністю розіграшу 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 (за наявності відповідних підстав); 3) *компетенції суб'єкта, який 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);

*дістали подальший розвиток:*

– наукові положення щодо розмежування понять «ліцензія», «дозвіл» і «право», де ліцензія – форма публічного адміністрування, водночас дозвіл – це надання згоди, якою закріплено право на здійснення чого-небудь. Категорію дозволу можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як форму публічного адміністрування, тоді природа дозволу і ліцензії однакова і можна констатувати про синонімічність названих понять; по-друге, дозвіл як внутрішній зміст ліцензії, тобто те, з приводу чого виникає саме право, а також «гра», «азартна гра», «парі», «лотерея», де гра – це непродуктивна діяльність, що має просторово-часові межі, обумовлена певними правилами, що звужують дії її учасників, має розважальну чи/та навчальну функцію, що виводить суб'єкта за межі звичайного; азартна гра – це вид алеаторної угоди, укладеної учасником(ами) між собою або між учасниками та організатором(ами), за встановленими та визнаними обома сторонами правилами, заснований на ризику щодо отримання виграшу, результат якої залежить як від випадку та обставин визначених угодою, так і від можливостей впливати на нього своїми діями; парі – це вид азартної гри, яка мотивується прагненням отримати перемогу у вигляді матеріального чи нематеріального призу, на підставі угоди про парі, що укладається між сторонами стосовно заперечень чи стверджень про певні

обставини, які настають незалежно від їх можливостей впливати на результат; лотерея – це один з видів парі, а парі є азартною грою. Єдиною особливістю лотереї, яка виокремлює її із системи азартних ігор, є її соціальна спрямованість у межах публічної діяльності держави;

– теоретико-практичні засади необхідності створення банку даних осіб хворих на лудоманію;

– аргументи щодо переваг та недоліків запровадження монополії у сфері лотерейної діяльності;

– міжнародний досвід публічного адміністрування лотерейної сфери, що дозволив визначити ключові моменти, на які необхідно звертати першочергову увагу у процесі імплементації в законодавство України дієвих засобів такого досвіду;

– чинники, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані висновки і пропозиції впроваджено та може бути використано в:

*законотворчій діяльності* – при опрацюванні проектів змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення; законів України «Про державні лотереї в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; Указу Президента України «Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності» та удосконаленні правовідносин у лотерейній сфері (акти впровадження Адміністрації Президента України від 20 січня 2017 р. № 36-01/43 та Головного територіального управління юстиції в Чернівецькій області від 21 липня 2016 р. № 245/16);

*практичній діяльності* державних органів України – при розробленні та вдосконаленні відомчих нормативно-правових актів, підготовці посібників, методичних рекомендацій з питань організації діяльності в лотерейній сфері (акти впровадження Міністерства внутрішніх справ від 3 березня 2017 року та Департаменту суспільних комунікацій Київської міської державної адміністрації від 25 липня 2016 р. № 48);

*навчальному процесі* – при підготовці лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з адміністративного права, публічного адміністрування, актуальних проблем адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктного процесу, а також при проведенні різних видів занять за відповідними дисциплінами в системі підвищення кваліфікації керівників підрозділів захисту економіки Національної поліції України (акти впровадження Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова від 1 лютого 2017 р. № 1-12/17 та Національної академії внутрішніх справ від 1 грудня 2016 р.).

**Особистий внесок здобувача** в опублікованих працях становлять власні теоретичні розробки дисертанта. Наукові положення і результати кандидатської дисертації повторно на захист докторської дисертації не виносяться.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних

конференціях і круглих столах, зокрема: «Адміністративна відповідальність в системі засобів забезпечення прав і свобод громадян» (м. Київ, 11 грудня 2015 р.); «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети (м. Одеса, 22 січня 2016 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин (м. Харків, 22 січня 2016 р.); «Роль права та закону в громадянському суспільстві» (м. Київ, 12 лютого 2016 р.); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин (м. Дніпропетровськ, 4 березня 2016 р.); «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку (м. Харків, 4 березня 2016 р.); «Молодіжний науковий юридичний форум (м. Київ, 26 травня 2016 р.); «Сучасне правотворення: питання теорії та практики (м. Дніпро, 3 червня 2016 р.); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації (м. Київ, 16 червня 2016 р.); «Права та обов'язки людини у сучасному світі (м. Одеса, 11 листопада 2016 р.); «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки (м. Київ, 11 листопада 2016 р.); «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук (м. Київ, 25 листопада 2016 р.); «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 р.); «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави (м. Одеса, 30 березня 2017 р.).

**Публікації.** Основні результати дисертації відображено у 41 науковій публікації, з яких одна монографія, 21 стаття – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, п'ять статей – у зарубіжних наукових періодичних виданнях (Республіка Киргизстан, Республіка Словаччина, Чеська Республіка, Республіка Молдова (дві публікації), 14 статей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених та міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах і круглих столах.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається із вступу, п'яти розділів, що містять шістнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (438 найменувань на 37 сторінках) та шести додатків на 24 сторінках. Повний обсяг роботи становить 417 сторінок, із них основного тексту – 356 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, зазначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання дослідження, його методологічні й методичні засади, складові наукової новизни, висвітлено практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію та публікації автора.

**Розділ 1 «Лотерейна сфера як об'єкт адміністративно-правового дослідження»** складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Методологія дослідження лотерейної сфери»* наголошено, що сучасною нагальною проблемою є методологічне визначення

системи грального бізнесу та його видів; встановлення рівня суспільної небезпеки та шкоди, що полягає у здатності певного діяння зумовлювати чи створювати загрозу заподіяння істотної шкоди охоронюваним правовими нормами об'єктам, відповідно до інформації про умови, в яких сьогодні функціонують гральні заклади, а також шкоди, що завдає такий бізнес правам окремих громадян та інтересам держави; політичної відповідальності публічних органів та їх посадових осіб при легалізації грального бізнесу тощо. Встановлено сутність та виокремлено ознаки лотереї, з'ясовано їх місце серед системи азартних ігор, виявлено позитивні та негативні чинники, що виникають під час участі у грі в лотерею, вироблено систему засобів, що дають можливість уникнути негативного впливу азартних ігор узагалі та лотереї зокрема.

Доведено, що для методології публічного адміністрування лотерейної сфери важливим є те, що методологія і метод збігаються між собою як родові конструкції; методологічні концепції публічного адміністрування лотерейної сфери – це частина методологічного знання про соціально-розважальну галузь, що виявляється через застосування системи окремих методів, розроблених відповідно до даного напрямку; методологія публічного адміністрування лотерейної сфери в адміністративно-правових відносинах становить частину в комплексі методологій галузевих наук та виявляється у вигляді системи інструментарію й основоположних властивостей.

Визначено, що методологія дослідження публічного адміністрування лотерейної сфери – це результат концептуального поєднання мети, змісту, методів дослідження, завдяки чому виникає нове істинне (науково обґрунтоване і доведене) знання про лотерейну сферу та систему правовідносин у ній.

У підрозділі 1.2 *«Генезис становлення та розвитку лотерейної сфери»* досліджено становлення та розвиток лотерейної сфери, виокремлено такі періоди: 1) «становлення лотерейної сфери», який брав початок у I ст. до н.е. та закінчувався у XVI ст. н.е. Для зазначеного періоду було характерним зародження лотерейної гри, обґрунтування умов та правил, державна зацікавленість, що давала можливість направити отримані кошти на розвиток держави та могутність монарха; 2) «середньовічний ренесанс», що діяв із XVI ст. – до середини XIX ст. Для нього було характерним досить повільний розвиток лотерейної сфери, що ґрунтувався на принципах жорстокого контролю з боку держави (у певних випадках – не сприйняття цього явища) і мав на меті лише благодійні наміри, меценатство, що ініціювалося лише з боку імперії; 3) «абсолютної монархії», що діяв із середини XIX ст. до 20-х років XX ст. Цей період характеризується запровадженням державних засобів регулювання лотерейної сфери: дозволів на організацію та проведення лотерей, контрольних дій державних органів. Дозволялося проводити лише лотереї, які мали на меті благодійницькі цілі, що спрямовано на мінімізацію негативних наслідків від зазначених заходів; 4) «радянський період» розвитку лотерейної сфери, що починався з 20-х років XX ст. та продовжувався до 90-х років XX ст. Для нього характерною була двоступенева система проведення лотерей: організація лотерей та безпосереднє їх проведення. Ризик від участі в лотерейному

розіграші виникав лише в населення, яке купувало лотерейні білети. Публічні органи, що виступали від імені держави та організовували лотерейні розіграші, заздалегідь знали «розподіл» виграшів у кожному тиражі (реалізовані та нереалізовані), відповідно до цього встановлювався розмір виграшного фонду так, щоб виключити для себе всі ризики; 5) «Період української державності», що бере початок з 90-х років ХХ ст. і діє донині.

У підрозділі 1.3 «Поняття та особливості лотерейної сфери» зазначено, що гра – це непродуктивна діяльність, яка має просторово-часові межі, обумовлена певними правилами, що звужують дії її учасників, має розважальну чи/та навчальну функцію, що виводить суб'єкта за межі звичайного. Доведено, що поняттю «гра» притаманні такі характерні ознаки: властивістю є свобода мислення та свобода поведінки; вона виводить суб'єкта за межі звичайного; має просторово-часові межі; їй притаманна структурована упорядкованість; структурованість призводить до повторності та варіативності; властива натхненність ігрових предметів; наявність переживання напруження і насаги; містить у собі можливості й ризик; учасники в певних умовах мають можливість впливати на її результати; у більшості випадків результат залежить від професіоналізму й таланту гравців. Відповідно до виокремлених ознак, встановлено, що азартна гра – це вид алеаторної угоди, укладеної учасником(ами) між собою або між учасниками та організатором(ами), за встановленими та визнаними обома сторонами правилами, заснований на ризику щодо отримання виграшу, результат якої залежить як від випадку та обставин визначених угодою, так і від можливостей впливати на нього своїми діями. Зазначено, що азартним іграм притаманні такі ознаки: змагальність; суб'єктивне збагачення як мета; емоційність ігрового процесу; можливість гравця впливати на результат гри; неухильне дотримання учасниками імперативних правил; не залежність результатів гри від загальних знань, навичок, здібностей гравця; залежність результату гри від різного ступеня закономірностей, а також від випадку; отримання стороною, яка виграла, прибутку та звільнення від обов'язків стосовно до протилежної сторони; обов'язок сторони, що програла, задовольнити сторону, яка виграла, без отримання відповідного права; здійснення діяльності з організації та проведення азартної гри виключно організатором. Зазначено, що парі – це вид азартної гри, яка мотивується прагненням отримати перемогу у вигляді матеріального чи нематеріального призу, на підставі угоди про парі, що укладається між сторонами, стосовно заперечень чи стверджень про певні обставини, які настають незалежно від їх можливостей впливати на результат. Ознаки парі такі: публічність щодо проведення парі не завжди є обов'язковою; протистояння двох сторін, в якому одна сторона стверджує, а інша сторона заперечує певні обставини; обставини, що є предметом конфлікту, настають незалежно від сторін, що уклали парі; кожен учасник вважає, що має достовірне знання про предмет спору або може їх мати, але це не завжди відповідає дійсності; сторона при вирішенні спору в парі отримує нагороду, що є мотивацією для його створення; результат парі не залежить ні від знань, здібностей, навичок гравця; результат парі є

непередбачуваним, на нього не можна вплинути. Доведено, що парі, як і азартні ігри, не можна змішувати з іншими алеаторними угодами, оскільки вони мають різну мотивацію, зобов'язання сторін та відповідальність.

Лотерея – це гра, яка обмежена виключно державною монополією, базується на принципі соціальної спрямованості, проводиться відповідно до договору, щодо якого одна сторона (організатор лотереї) здійснює розіграш призового фонду лотереї, а інша – учасник лотереї, отримує право на виграш, якщо він буде визнаний переможцем, згідно з умовами лотереї. Договір між організатором та учасником лотереї укладається на добровільній засаді й оформляється видачею лотерейного білета, квитанції, іншим документом або в іншій передбаченій умовами лотереї формі. Аргументовано, що лотерея – це один з видів парі, а парі є азартною грою. Єдиною особливістю лотереї, яка виокремлює її із системи азартних ігор, є її соціальна спрямованість у межах публічної діяльності держави. Організація у проведенні лотерей реалізується через лотерейну діяльність. Визначено, що сфера є родовим поняттям стосовно видового поняття галузі. Відповідно, азартні ігри входять до сфери розваг людини (індустрії розваг), у якій видовою категорією є галузь азартних ігор та парі. Одним із секторів індустрії розваг та підгалузі парі є лотереї. Лотерейний сектор азартних ігор – це суспільні відносини, що виникають, діють та припиняються завдяки лотерейній діяльності.

Наголошено, що лотерейний ринок держави сьогодні потребує комплексного нормативно-правового регулювання на рівні закону, яке б відповідало принципам реальної державної монополії на випуск та проведення лотерей, їх соціальної спрямованості та інших основоположних засад, що вже давно визнаються законотворцями зарубіжних країн.

Доведено, що на державному рівні необхідно негайно запровадити модель лотерейного ринку України. Запропоновано організацію та проведення лотерей здійснювати під егідою державної монополії. Національні стандарти й технічні регламенти грального обладнання та програмного забезпечення, які використовуються для проведення лотерей, повинні відповідати загальноприйнятим міжнародним стандартам та найкращій усталеній практиці країн Європейського Союзу щодо вимог до грального обладнання й програмного забезпечення в лотерейній сфері.

Доцільно обмежити проведення державних грошових лотерей лише суб'єктами, які придбали відповідну ліцензію. Контрольно-наглядним органом у цій сфері має бути орган на кшталт Національного організатора лотерей. Саме цей орган укладає договори з юридичними особами, які отримують ліцензію на право займатися даним видом діяльності, та визначає види, обсяги, систему проведення лотерей. Слід запровадити систему ліцензування та патентування діяльності в лотерейній сфері. Національний організатор лотерей наділяється правом від імені держави проводити лотереї в електронному вигляді. Важливо встановити, що діяльність з проведення лотерей можуть здійснювати лише ті юридичні особи, у яких власний капітал не менше 300 млн грн.

Оператор повинен володіти власною мережею розповсюдження лотерей в обсязі не менше 5000 електронних терміналів, рівномірно розташованих на території всієї держави. Кожен оператор має застрахувати ризики невиплати виграшів на суму, рівну призовому фондові за минулий рік. Кожен оператор повинен забезпечити наявність на банківському рахунку коштів, рівних призовому фонду; оператор повинен мати досвід роботи на ринку лотерей України не менше десяти років.

Передбачається, що кошти від проведення лотерей використовуються на соціальні потреби та розвиток спорту; держава бере на себе обов'язок створення системи методів та механізмів їх реалізації щодо запобігання негативному впливу на вразливі верстви населення, які страждають від ігрової залежності; запровадження профілактичних заходів щодо виникнення ігрової залежності; активної пропаганди та сприяння розвитку відповідальної гри; участь у міжнародному співробітництві в лотерейній сфері.

Необхідно запровадити Єдину інформаційну систему обліку продажу й адміністрування лотерей, передбачити заборону проведення лотерей, якщо вона не «прописана» в Єдиній системі й неадмініструється в ній. Єдина система має бути бар'єром для лотерей-клонів, лотерей з певним терміном ліцензії та лотерейних сурогатів. У межах Єдиної системи може продаватися лише та лотерея, яка має законний дозвіл на її проведення. Для управління цим і подібними ризиками необхідно встановити параметри лотереї в Єдиній системі: терміни дії, оператор, розподіл виграшного фонду, частота проведення тиражу, розмір ставки тощо, а також автоматичний контроль держави за цими параметрами. Єдина система дозволить виключити ризик неузгодженої зміни операторами істотних правил лотереї та буде здатна генерувати готові звіти (щодо будь-якої лотереї) у режимі онлайн, що дасть змогу контрольно-наглядовим органам перейти від безперервного до вибіркового контролю, зменшить залучення додаткових ресурсів.

Дохід держави від лотерейної діяльності повинен складатися з трьох джерел: частка організатора, податкові відрахування населення з виграшного фонду і повернення незатребуваних виграшів. Необхідно встановити Єдиний стандарт обладнання точки розповсюдження лотерей, зобов'язати агентів з продажу лотерей проходити спеціальне навчання, спрямоване на контроль за поведінкою гравця.

При використанні віддалених каналів продажів лотерей (Інтернет і мобільні) вводити ідентифікацію гравців, що дозволить вносити як добровільні, так і обов'язкові обмеження за розмірами витрачених коштів, встановити наріжний контроль за проведенням усіх видів лотерей, виключити можливість проведення лотерейної гри на гральних автоматах, передбачити, що Національний організатор лотерей має доступ до інформації стосовно виграшних ставок, а Державне казначейство та Державна служба питань державного регулювання лотерейної сфери (як приклад назви) має доступ до інформаційного сервера державної лотереї.

Важливо запровадити систему заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму в лотерейній сфері.

У підрозділі 1.4 «Види лотерей» зазначено, що на сьогодні існує значна кількість видів лотерей, що користуються попитом у споживачів. Так, в Україні в оператора «Молодьспортлото» проводяться спортивні тоталізатори «Спортліга» та «Спортпрогноз», а також лотереї «Забава», «Хто там?», «Лотерея тіп-топ», «Мегалот» та миттєва лотерея «Гонка на гроші». В «Українську національну лотерею» входять «Супер Лото», «КЄНО», «Лото Максима», «Лото Трійка», «Секунда удачі» та спортивний тоталізатор «Фаворит». До оператора «Патріот» входять лотереї «Орел Решка», «Амазонка», «Зодіак», «Чемпіон», «Бліцлото», «Фауна», «Ельдорадо», «Лампа Аладдіна», «Азія», «Сафарі», «Імперія розваг» і «Гривенька» тощо.

На підставі системного аналізу виділено такі класифікаційні групи та види лотерей: за часом проведення: тиражна; безтиражна; комбіновані; за призначенням: святкові; спортивні; для допомоги: інвалідам, дітям, безхатнім, тваринам тощо; шкільні; за обсягом виграшу: грандові; міні; за способом участі в лотереї: активна; пасивна; за масштабом проведення: загальнодержавна; місцева; міжнародна; за способом проведення: стимулюючі лотереї: інтернет-лотерея; телевізійна; радіолотерея; за рекламним призначенням: промо-акції, конкурси, вікторини; за економічним змістом як господарських операцій з надання послуг щодо проведення лотерейних розіграшів (сфера розваг).

**Розділ 2 «Механізм публічного адміністрування лотерейної сфери»** складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Поняття та елементи механізму публічного адміністрування лотерейної сфери» розкрито зміст правових категорій «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання». Досліджено зміст та елементи механізму публічного адміністрування лотерейної сфери.

Запропоновано під механізмом адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери України розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин, що складаються у процесі проведення лотерей суб'єктами, які наділені публічно-владними повноваженнями з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку.

Визначено, що до елементів механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери належать: 1) система правових актів, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які на законному рівні урегульовують питання у сфері лотереї; 2) реалізація норм права – утілення встановлених правових норм у діяльність суб'єктів лотерейної сфери через виконання юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав, дотримання заборон, застосування норм права (наприклад, додержання фінансово-економічних, технологічних та організаційних нормативів, встановлених ліцензійними умовами); 3) суб'єкти, які наділені публічно-владними



повноваженнями та компетенцією (публічна адміністрація); 4) правовідносини, які виникають між суб'єктами у сфері лотереї (з однієї сторони, органи публічної адміністрації, а з іншої – оператори та розповсюджувачі державних лотерей і фізичні особи); 5) наявність адміністративно-правових засобів регулювання сфери лотереї.

У підрозділі 2.2 «Нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери» здійснено аналіз існуючої системи нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини у сфері лотереї.

Доведено, що базовий нормативно-правовий акт у сфері лотереї – Закон України «Про державні лотереї в Україні» не позбавлений правових прогалин та колізій, що спричиняє суперечності в регулюванні відносин у досліджуваній сфері. Саме тому доцільно доповнити даний акт розділом «Державна політика у сфері лотереї» та включити до нього статті «Мета державної політики у сфері лотереї», «Завдання державної політики у сфері лотереї», «Принципи державної політики у сфері лотереї»; ст. 13-1 «Фінансовий моніторинг», а також абз. 1 ч. 2 ст. 14 викласти 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 з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України».

Запропоновано внести зміни до ч. 3 ст. 365-1 Господарського кодексу України щодо нормативно-правового регулювання даної діяльності та викласти її в такій редакції: «3. Відносини у сфері лотерейної діяльності регулюються цим Кодексом, Законом України «Про державні лотереї в Україні» та іншими нормативно-правовими актами України, які урегульовують відносини у сфері випуску, розповсюдження та проведення державних лотерей».

Акцентовано увагу на відсутності в нормах національного законодавства актів, що мають визначати умови та критерії якості лотерейного обладнання, за допомогою якого проводяться державні лотереї. Надано пропозицію щодо запровадження спеціальних вимог до лотерейного обладнання та процедури його оцінки відповідності чи міжнародної сертифікації (у тому числі міжнародної). Введення спеціальних вимог до лотерейного обладнання дозволить державі контролювати достовірність відображення ним процесу гри, повноту відображення інформації про ставки та виграші в системі онлайн контролю, унеможливить стороннє втручання і вплив на результат гри, шахрайства тощо.

У підрозділі 2.3 «Суб'єкти публічного адміністрування лотерейної сфери» здійснено розмежування суб'єктів організації лотерейної діяльності та публічного адміністрування лотерейної сфери.

Аргументовано, що коло суб'єктів організації лотерейної діяльності є значно ширшим, Їх можна розглядати у двох аспектах: 1) як суб'єктів, які наділені державно-владними повноваженнями, що можуть перебувати як у субординаційних відносинах (наприклад, Кабінет Міністрів України та

Міністерство фінансів України), так і в координаційних відносинах (Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України); 2) як суб'єктів, які безпосередньо здійснюють управлінський вплив на операторів та розповсюджувачів державних лотерей (наприклад, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України); 3) безпосередніх учасників лотерейної діяльності (оператор та розповсюджувачі).

З'ясовано, що організація лотерейної діяльності полягає в: 1) здійсненні управлінського впливу певних публічних органів управління (наприклад, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України та ін.), який спрямовано на впорядкування й узгодженість дій публічних органів управління та операторів і розповсюджувачів державних лотерей; 2) реалізації субординаційно-координаційних відносин публічної адміністрації у сфері лотереї; 3) практичному здійсненні сукупності дій операторами та розповсюджувачами державних лотерей щодо випуску державної лотереї, прийняття ставок у державну лотерею, проведення розіграшів призового (виграшного) фонду державної лотереї, виплати призів та інші операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення державних лотерей.

Запропоновано внести зміни до ст. 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» та доповнити п. 62 Положення Про Міністерство фінансів України положеннями такого змісту: 62-1) здійснює організацію державних лотерей шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування; 62-2) здійснює контроль за проведенням лотерей в Україні у формі проведення планових та позапланових перевірок операторів лотерей.

У підрозділі 2.4 «Засоби публічного адміністрування лотерейної сфери» визначено, що засоби публічного адміністрування сфери лотереї мають різносторонній характер, взаємопов'язані та взаємозалежні, становлять цілісну систему, взаємопов'язані із засобами регулювання інших сфер діяльності публічних органів управління.

Запропоновано під засобами публічного адміністрування лотерейної сфери розуміти сукупність способів та прийомів, за допомогою яких держава, в особі уповноважених органів публічної адміністрації, впливає на суспільні відносини, які виникають у сфері лотерей щодо випуску, організації та розповсюдження лотерей з метою підвищення економічних, кваліфікаційних, організаційних, технічних умов діяльності операторів та розповсюджувачів державної лотереї, а також збільшення фінансових надходжень від провадження даного виду діяльності та притягнення до відповідальності за порушення законодавства у сфері лотерей.

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.

**Розділ 3 «Засоби публічного адміністрування лотерейної сфери»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Ліцензування лотерейної сфери» розкрито поняття, особливості ліцензування лотерейної сфери та стадії ліцензійного провадження щодо впуску й проведення державних лотерей.

Зазначено, що ліцензія стосовно провадження лотерейної діяльності – це документ державного зразка, який видається уповноваженим органом публічної адміністрації, що засвідчує право на провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання, яка включає в себе прийняття сплати участі в лотереї, проведення розіграшів лотерей, виплату призів (виграшів) та інші господарські операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення лотерей.

Названо особливості ліцензії стосовно провадження лотерейної діяльності: 1) ліцензію на випуск та проведення лотерей видає Міністерство фінансів України; 2) в Україні діють виключно державні лотереї; 3) видається лише за заявою про видачу ліцензії на провадження господарської діяльності пов'язаної з випуском та проведенням лотерей; 4) предметом є проведення господарських операцій, що прямо або опосередковано забезпечують проведення лотерей (прийняття сплати участі в лотереї, проведення розіграшів лотерей, виплата призів (виграшів) та ін.).

Аргументовано, що ліцензійне провадження стосовно випуску та проведення державних лотерей є сукупністю дій уповноважених органів публічної адміністрації, що виникають на підставі заяви суб'єкта-заявника стосовно отримання права на провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання, що включає в себе прийняття сплати участі в лотереї, проведення розіграшів лотерей, виплату призів (виграшів) та інші господарські операції, які прямо або опосередковано забезпечують проведення лотерей (у галузевому значенні) відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

Виокремлено та охарактеризовано зміст стадій ліцензійного провадження щодо випуску та проведення державних лотерей: 1) порушення ліцензійної справи щодо отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з проведення державних лотерей; 2) розгляд ліцензійної справи; 3) прийняття рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) видача ліцензії.

У підрозділі 3.2 «Контроль та нагляд у лотерейній сфері» визначено, що контроль у сфері лотерейної діяльності – це систематична, специфічна діяльність органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, із використанням специфічних форм та методів, яка передбачає можливість оперативного втручання в діяльність суб'єктів господарювання лотерейної діяльності, застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства,

виявлення причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, та за необхідності застосування заходів адміністративного примусу.

Доведено, що норми Закону України «Про державні лотереї в Україні» суперечать нормам наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 12 грудня 2002 р. № 128/1037, яким затверджено «Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» у частині, що стосується: по-перше, періодичності здійснення планового контролю щодо провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; по-друге, об'єктів здійснення контролю щодо провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

Запропоновано внести зміни до ст. 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» та наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України, яким затверджено «Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» і визначити, що «планові перевірки операторів державних лотерей, залежно від ступеня ризику діяльності суб'єкта господарювання, проводяться не частіше одного разу на 24 місяці та не рідше одного разу на п'ять років», та викласти ч. 2 ст. 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» в 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».

У підрозділі 3.3 «Державна монополія на регулювання лотерейної сфери» визначено такі особливості монополії як економічної категорії: 1) виникає в результаті володіння виключними правами одного суб'єкта чи групи суб'єктів; 2) суб'єктом монополії є монополіст, тобто особа, стосовно якої доведено факт володіння нею об'єктами монополії, використовуючи їх як у своїй діяльності, так і не здійснюючи цього; 3) монополія становить собою сферу певних інтересів, а крива попиту сфери збігається з кривою попиту суб'єкта монополіста; 4) володіє ринковою владою і може визначати ціну, яка зводить до максимуму її прибуток; 5) монополія не завжди може отримувати позитивний прибуток, наприклад, періоди зниження попиту на продукцію чи послуги, якщо ціна продукту вища середніх перемінних витрат; 6) володілець монополії має право вилучати прибуток через підвищення цін на товар чи послугу.

Названо переваги запровадження монополії у сфері лотерейної діяльності: 1) потенційна можливість наповнення державного бюджету за рахунок випуску та проведення лотерей; 2) можливість предметного формування та виділення додаткових коштів на соціально-культурну сферу (охорона здоров'я, культура, освіта тощо); 3) посилення контролю держави за роботою компаній, що здійснюють випуск та проведення лотерей; 4) виникнення відносин безпосередньо між державою (суб'єкт, який надає послугу) та фізичною особою (суб'єкт, який бажає отримати послугу у вигляді ліцензії на випуск та

проведення лотереї). Запровадження монополії лотерейного ринку має й негативні тенденції: 1) надмірна концентрація функцій у сфері лотерейної діяльності в одних руках, що може призвести до поширення корупційних схем у лотерейному сегменті економіки; 2) штучне і невиправдане обмеження ринку проведення лотерей; 3) обмеження конкуренції та поява тіньового лотерейного бізнесу; 4) порушення механізму ринкової економіки, унаслідок чого дискредитується головний принцип – конкуренція, що розвиває монополістичні тенденції в лотерейній сфері як вагомому секторі економіки, зниження ефективності її функціонування тощо.

**Розділ 4 «Адміністративна відповідальність за порушення правил лотерейної сфери»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Поняття адміністративної відповідальності за порушення правил лотерейної сфери»* досліджено адміністративні проступки, що посягають на відносини лотерейної сфери. Наведено авторську дефініцію цього поняття. Констатовано, що склади правопорушень, зазначені у ст. 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні», є адміністративними правопорушеннями, що посягають на публічно-правові відносини. Це відносини публічного управління за участю суб'єктів господарювання, у них орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Доведено, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства про лотереї – це процесуально регламентована примусова система заходів адміністративної відповідальності, що застосовується правомочним суб'єктом до осіб, які порушили приписи, що регламентують лотерейну сферу.

Виокремлено специфічні ознаки, на основі яких її визначено як окремий підінститут адміністративної відповідальності: 1) адміністративний проступок – це підстава для притягнення до адміністративної відповідальності, що передбачена ст. 8, ст. 14 Закону України «Про державні лотереї в Україні»; 2) застосування даного інституту передбачає застосування до суб'єктів штрафу від 25 % суми податку (ст. 127 Податкового кодексу України) до шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат, конфіскацію грального обладнання, позбавлення статусу оператора державної лотереї (ст. 8 Закону України «Про державні лотереї в Україні»; 3) відповідальність за порушення лотерейної сфери врегульована спеціальними нормами адміністративного права; 4) до адміністративної відповідальності за порушення лотерейної сфери притягаються уповноважені публічні органи управління; 5) до адміністративної відповідальності за порушення лотерейної сфери притягаються винні особи, які вчинили протиправне діяння; 6) суб'єктом відповідальності зазвичай є юридичні особи; 7) акт про притягнення до адміністративної відповідальності приймається одноосібно.

У підрозділі 4.2 *«Адміністративні та адміністративно-господарські санкції за порушення правил лотерейної сфери»* зазначено, що санкції, передбачені за порушення правил лотерейної сфери, можна віднести до

адміністративної відповідальності. Оскільки вони застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів господарювання, то йдеться саме про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Аргументовано, що адміністративні санкції за порушення правил лотерейної сфери – це система адміністративно-правових примусових заходів, що застосовується до порушників приписів адміністративно-правових норм з метою відновлення порядку та відшкодовуються збитків тощо, а адміністративно-господарські санкції за порушення правил лотерейної сфери – це матеріально-правові наслідки, які настають за невиконання юридичних обов'язків операторами та розповсюджувачами державних лотерей і забезпечують реалізацію іншими суб'єктами їх публічно-правових прав. Встановлено, що 68,0 % респондентів підтримують посилення санкцій за порушення правил проведення лотерей, 11,0 % – проти, інші – не визначилися.

У результаті дослідження законодавства, яким регламентовано відповідальність за порушення законодавства про лотереї, запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення такими статтями: ст. 164-17 «Порушення правил прийняття ставок у лотерею»; ст. 164-18 «Порушення тримання бази даних «Перелік осіб, яким заборонено допуск до азартних ігор та ігор у лотерею». Доведено необхідність унесення зміни до ст. 9 Закону України «Про державні лотереї в Україні» такого змісту: «оператор державних лотерей несе повну відповідальність за порушення розповсюджувачами законодавства про розповсюдження державних лотерей».

У підрозділі 4.3 «Особливості адміністративного провадження у справах за порушення правил лотерейної сфери» досліджено сутність провадження із застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення лотерейної сфери. Наведено авторське визначення провадження із застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення лотерейної сфери, під яким розуміють послідовний порядок діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, політики у сфері випуску і проведення лотерей та його посадових осіб щодо притягнення до відповідальності операторів та розповсюджувачів державних лотерей. Аргументовано твердження, що зазначене провадження складається з таких стадій: 1) відкриття справи; 2) розгляд та прийняття рішення у справі; 3) виконання рішення; 4) оскарження рішення.

Зазначено, що відповідно до статистичних даних, які надійшли з апеляційних судів, до місцевих судів у 2016 р. на розгляд надійшло 1910 справ про адміністративні правопорушення у сфері грального бізнесу, відповідальність за які передбачена ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, із них за ч. 1 – 1806 справ, за ч. 2 (повторне вчинення такого правопорушення протягом року) – 104. Суди для належного оформлення повернули органам, уповноваженим на складання адміністративного протоколу, 105 справ, із них за ч. 1 – 96, за ч. 2 – 9. Нерозглянутими на кінець звітнього періоду залишилися 15 справ цієї категорії. Із винесенням постанов місцеві суди у 2016 р. розглянули 1802 справи про адміністративні правопорушення у сфері

гравального бізнесу, їх питома вага становила 93,8 % від усіх справ зазначеної категорії, що перебували на розгляді в місцевих судах. Кількість осіб, стосовно яких суди розглянули такі справи з винесенням постанов, становила 1802 особи, у тому числі за ч. 1 ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення – 1702 особи, за ч. 2 – 100. За вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, суди наклали адміністративне стягнення на 1303 особи, або 72,3 % від тих, щодо яких розглянуто справи з винесенням постанов, із них за ч. 1 – на 1228, за ч. 2 – 75. Стосовно 499 осіб провадження у справах зазначеної категорії закрито, їх питома вага становила 27,7 % від кількості осіб, щодо яких розглянуто справи з винесенням постанов. У 2016 р. місцеві суди наклали адміністративне стягнення у виді штрафу на 1303 особи, сума накладеного штрафу становила 635 тис. грн, правопорушниками добровільно було сплачено 135 тис. грн, або 21,3 %. Додаткове стягнення у виді конфіскації гравальних автоматів суди застосували до 168 осіб, або 12,9 % від кількості тих, на яких накладено стягнення за вчинення адміністративного правопорушення у сфері гравального бізнесу. За ч. 1 ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення конфіскацію гравальних автоматів застосовано до 150 осіб, за ч. 2 – до 18. Частіше призначали додаткове стягнення у виді конфіскації суди областей: Харківської – 20,5 % від кількості осіб, на яких накладено адміністративне стягнення, Дніпропетровської – 20,3 %, Чернігівської – 16,7 %, Полтавської – 15,8 %, Миколаївської – 15,2 %, Рівненської – 11,9 % та м. Києва – 16,2 %<sup>2</sup>.

Аналіз справ про адміністративні правопорушення у сфері гравального бізнесу та повідомлень апеляційних судів засвідчив, що однією з підстав для закриття судами справ про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, були порушення, допущені особами, уповноваженими на складання адміністративного протоколу. Траплялися непоодинокі випадки несвоєчасного направлення справ про адміністративні правопорушення до суду органами, уповноваженими складати адміністративні протоколи, направлення цих справ після закінчення строків, передбачених ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, або за декілька днів до їх закінчення, а також несвоєчасне повторне направлення справ до суду після їх дооформлення<sup>2</sup>.

Констатовано, що сучасна система адміністративної відповідальності в лотерейній сфері є неефективною та застарілою. Саме тому запропоновано запровадити Державну програму з контролю та нагляду лотерейної сфери, у якій передбачити розроблення системи проектів законів, якими передбачається розширення складів та посилення відповідальності в лотерейній сфері.

---

<sup>2</sup> Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення у сфері гравального бізнесу, відповідальність за які передбачена ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення. URL: <http://www.scourt.gov.ua>.

**Розділ 5 «Шляхи удосконалення публічного адміністрування лотерейної сфери»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 5.1 «Міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери» приділено увагу здійсненню публічного адміністрування лотерейної сфери в таких державах, як Сполучені Штати Америки, Канада, Велика Британія, Франція, Федеративна Республіка Німеччини, Іспанія, Нідерланди, Італія, Республіка Литва, Республіка Естонія, Республіка Білорусь. За опитування, 81,0 % респондентів зазначили, що при організації та проведенні лотерей потрібно звертати увагу на позитивний і передовий міжнародний досвід та запозичувати його, 7,0 % – не потрібно цього робити, 12,0 % – байдуже, оскільки ніколи не грали в лотерею.

На прикладі правового регулювання сфери лотереї Сполучених Штатів Америки вбачається можливим запозичення передового досвіду щодо запровадження диференційованої ставки податку залежно від суми виграшу, з метою урегулювання питання оподаткування виграшів, та передбачення різних ставок податку шляхом імплементації відповідної норми в Податковий кодекс України. Цікавими є організація та проведення так званих «житлових лотерей», тобто лотерей, предметом яких є безпосередньо житлові об'єкти (квартири, будинки). Такий вид лотерей популярний у Великій Британії, Франції, Іспанії.

Позитивно вбачається практика Канади щодо цільового фінансування некомерційного сектору держави за рахунок доходів, одержаних від продажу лотерейних білетів, та податку з виграшу (Естонія, Казахстан, Іспанія).

У результаті вивчення міжнародного досвіду Великої Британії видається важливим існування в країні спеціально створеного державного органу, що здійснює контроль у лотерейній сфері. У Великій Британії функції такого органу покладено на Комісію з контролю за інтелектуальними спортивними іграми. Головними завданнями діяльності 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.

Досить цікавою та позитивно видається практика провадження лотерейної діяльності Республіки Литва. Так, у даній країні в діяльності Latvijas Loto – національного підприємства лотереї Латвії існують так звані «Програми добрих намірів». Відповідно до них, Latvijas Loto може дарувати (жертвувати) об'єкти (як гроші, так й інші види виграшів) лотереї на благодійність та інші благі цілі. Умови здійснення цих програм визначає Правління Latvijas Loto за підтримки Міністерства фінансів Республіки Литва.

Особливістю організації та проведення лотереї в Естонії є запровадження ідентифікації особи, яка бажає взяти участь у лотереї. Мається на увазі, що всі білети іменні. Гравець лотереї вносить своє ім'я в самообмежуваний список Податково-митного департаменту. Цей список призначений для лудоманів – осіб з ігровою залежністю. Головною метою запровадження такого списку є обмеження можливості гри в лотерею для осіб, занесених до цього списку. Так,



якщо система розпізнає особу як лудомана, то автоматично буде відмовлено в участі в розіграві. Про проблему залежності від лотерей зазначило 37,1 % респондентів.

У підрозділі 5.2 «Перелік чинників, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери» зазначено, що рівень ефективності розвитку лотерейної сфери залежить від багатьох чинників і умов. Одні з них обумовлені участю та роллю держави в лотерейній сфері, другі визначають ефективність функціонування оператора та розповсюджувача державної лотереї, треті залежать від правового та майнового становища гравців у лотерею.

Виокремлено чинники, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери, зокрема: 1) застосування методичного підходу до аналізу лотерейного ринку в Україні; 2) наявність системи нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку з випуском та проведенням державних лотерей; 3) стан економічної стабільності держави та 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 усіх суб'єктів лотерейної сфери, які підтримують стійку ігрову політику; 10) використання інновації та сучасних технологій під час проведення лотерей; 11) зменшення видаткової бази оператора державної лотереї та розповсюджувачів.

## ВИСНОВКИ

У висновках дисертації на основі узагальнення відповідних концепцій вітчизняних і зарубіжних учених, законодавства та багаторічної практики діяльності державних органів України, порівняно з досвідом інших країн, розроблено наукові положення й отримано результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему публічного адміністрування лотерейної сфери. Одержані в процесі дослідження наукові результати дають підстави для висновків, рекомендацій та узагальнень, що мають як теоретичне, так і прикладне значення. Найсуттєвішими з них є такі:

1. Методологія дослідження публічного адміністрування лотерейної сфери – це результат концептуального поєднання мети, змісту, методів дослідження, завдяки чому виникає нове істинне (науково обґрунтоване і доведене) знання про лотерейну сферу та систему правовідносин у ній.

2. Азартна гра – це вид алеаторної угоди, укладеної учасником(ами) між собою або між учасниками й організатором(ами) за встановленими та визнаними обома сторонами правилами, заснований на ризику щодо отримання виграшу, результат якої залежить як від випадку та обставин, визначених угодою, так і від

можливостей впливати на нього своїми діями. Парі – це вид азартної гри, яка мотивується прагненням отримати перемогу у вигляді матеріального чи нематеріального призу на підставі угоди про парі, що укладається між сторонами, щодо заперечень чи стверджень про певні обставини, які настають незалежно від їх можливостей впливати на результат. Доведено, що парі, як і азартні ігри, не можна змішувати з іншими алеаторними угодами, оскільки вони мають різну мотивацію, зобов'язання сторін та відповідальність.

3. Лотерея – це гра, яка обмежена виключно державною монополією, базується на принципі соціальної спрямованості, проводиться відповідно до договору, щодо якого одна сторона (організатор лотереї) здійснює розіграш призового фонду лотереї, а інша – учасник лотереї, отримує право на виграш, якщо він буде визнаний переможцем, згідно з умовами лотереї. Договір між організатором та учасником лотереї укладається на добровільній засаді й оформляється видачею лотерейного білета, квитанції, іншим документом або в іншій передбаченій умовами лотереї формі. Лотерея – це один з видів парі, а парі є азартною грою. Єдиною особливістю лотереї, яка виокремлює її із системи азартних ігор, є її соціальна спрямованість у межах публічної діяльності держави. Лотерея має такі ознаки: укладання договору лотереї передбачає не тільки права, а й обов'язки; лотерейний білет як право участі на гру має бути предметом купівлі-продажу; лотерейний розіграш не залежить від розумових здібностей учасників, вони жодним чином не можуть вплинути на його результат; лотерея вимагає участі значної кількості учасників; виграш лотереї формується за рахунок призового фонду до її проведення; виграш лотереї видається в місці, зазначеному в лотерейному білеті (іншому офіційному документі); обов'язки, які виникають у відносинах щодо проведення та участі в лотереї, підлягають судовому захисту.

4. Лотерейна діяльність – це господарська діяльність операторів лотерей, які діють на підставі ліцензії про право займатися лотерейною справою, виданої Міністерством фінансів України, спрямована на організацію та проведення лотерейних розіграшів.

5. Азартні ігри належать до сфери розваг людини (індустрії розваг), де видовою категорією є галузь азартних ігор та парі. Одним із секторів індустрії розваг та підгалузі парі є лотереї. Лотерейний сектор азартних ігор – це суспільні відносини, що виникають, діють та припиняються завдяки лотерейній діяльності.

6. Виділено такі класифікаційні групи та види лотерей: за часом проведення: тиражна; безтиражна; комбіновані; за призначенням: святкові; спортивні; для допомоги: інвалідам, дітям, безхатнім, тваринам тощо; шкільні; за обсягом виграшу: грандові; міні; за способом участі в лотереї: активна; пасивна; за масштабом проведення: загальнодержавна; місцева; міжнародна; за способом проведення: стимулюючі лотереї: інтернет-лотерея; телевізійна; радіолотерея; за рекламним призначенням: промо-акції, конкурси, вікторини; за економічним змістом як господарських операцій з надання послуг щодо проведення лотерейних розіграшів (сфера розваг).

7. Базовий нормативно-правовий акт у сфері лотереї – Закон України «Про державні лотереї в Україні» – не позбавлений правових прогалин та колізій, що спричиняє суперечності в регулюванні відносин у досліджуваній сфері: 1) норма, якою визначено, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше десяти років, сприяє виникненню у сфері лотерейної діяльності принципу монополії існуючих суб'єктів господарювання; 2) не закріплено технічні та експлуатаційні вимоги до грального обладнання; 3) поза увагою залишилися положення, які передбачають використання відрахувань від проведення державних лотерей на фінансування соціальної сфери держави у відповідних напрямках; 4) відсутня норма, що визначає обмеження в організації та проведенні лотерей; 5) відсутні засади державної політики у сфері проведення лотерей; 6) у нормативних актах, зокрема в законах України «Про державні лотереї в Україні» і «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», відсутні положення, які визначають засади здійснення фінансового моніторингу за виконанням операторами та розповсюджувачами державних лотерей обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу; 7) не визначено підстави відповідальності операторів та розповсюджувачів державних лотерей.

8. Залежно від обсягу компетенції публічного адміністрування у сфері лотерейної діяльності, органи публічної адміністрації поділяються на: 1) органи загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) та 2) органи спеціальної компетенції (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна регуляторна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України).

9. Запропоновано під організацією лотерейної діяльності розуміти державно-владну діяльність публічної адміністрації, спрямовану на урегулювання законодавчо регламентованого процесу з випуску та проведення лотерей, а також практичну діяльність операторів і розповсюджувачів державних лотерей.

10. Доведено необхідність створення у структурі Міністерства фінансів України додаткового підрозділу – відділу з питань випуску та проведення лотерей. Структурно даний підрозділ повинен належати до Департаменту податкової, митної політики та методології бухгалтерського обліку. Головними завданнями підрозділу мають бути: 1) видача ліцензій на випуск і проведення лотерей; 2) ведення реєстру державних лотерей; 3) здійснення контролю за проведенням державних лотерей, у тому числі за цільовим використанням виручки від проведення лотерей.

11. Поняття «засіб» та «спосіб» є реалізуючими складовими поняття «метод». Спільним для цих правових категорій є бажання досягнення поставленої мети. Водночас, коли йдеться про «спосіб», то це означає, яким

чином можна досягати поставленої мети; коли йдеться про «засіб», то маємо на увазі те, за допомогою чого (які інструменти буде використано) можна досягти поставленої мети. Коли йдеться про «метод», то маємо на увазі сукупність способів та засобів, що використовуються для досягнення мети.

12. Об'єктами ліцензування щодо провадження лотерейної діяльності є безпосередньо господарська діяльність, яка пов'язана з випуском і проведенням лотерей, тобто діяльність, предметом якої є: 1) випуск державної лотереї; 2) прийняття ставок у державну лотерею; 3) проведення розіграшів призового (виграшного) фонду державної лотереї; 4) виплата призів та інші операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення державних лотерей. Суб'єктами ліцензування щодо провадження лотерейної діяльності є оператор державних лотерей – юридична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, яка одержала право на проведення державних лотерей.

13. Ліцензійне провадження щодо проведення лотерей має такі особливості: 1) суб'єктом, який уповноважений здійснювати ліцензування у сфері лотерейної діяльності, є Міністерство фінансів України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики щодо випуску і проведення лотерей; 2) ініціатором відносин, що виникають у сфері провадження лотерейної діяльності, є лише юридична особа – суб'єкт підприємницької діяльності, яка одержала право на проведення державних лотерей, зареєстрованих на території України, які відповідають вимогам Закону України «Про державну лотерею в Україні»; 3) об'єктом ліцензування у сфері лотереї є суспільні відносини, що виникають з приводу випуску та проведення лотерей; 4) проведення державних лотерей може бути як одноособово, тобто одним оператором лотерей, так і за наявності двох і більше учасників – операторів лотерей; 5) характеризується специфічною формою державно-правового регулювання лотерейної діяльності; 6) створює правові наслідки у вигляді офіційного визнання державою за визначеними в ліцензії суб'єктами права на провадження діяльності пов'язаної з випуском і проведенням лотерей; 7) встановлює обов'язок відповідних компетентних органів публічної адміністрації стосовно здійснення контрольно-наглядової функції за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов щодо випуску і проведення лотерей.

14. З'ясовано, що контроль у сфері лотерейної діяльності здійснюється: 1) за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; 2) за розігруванням призів під час проведення розіграшу; 3) за справністю розігравальних пристроїв і засобів зняття, зберігання, вводу та виводу інформації, пов'язаної з рухом коштів і лотерейних білетів від несанкціонованого доступу третіх осіб; 4) у режимі реального часу за електронною системою проведення лотерей; 5) за дотриманням операторами лотерей чинного законодавства України про лотереї.

15. Визначено, що лотерейна монополія – це вид державної монополії, яка полягає у виключному праві держави в особі її державних органів та посадових осіб надавати суб'єктам-господарювання (операторам) право на організацію,

випуск та проведення державних лотерей, а також забороні запровадження і проведення на території України будь-яких лотерей, крім державних.

16. Адміністративні проступки, що посягають на відносини лотерейної сфери – це суспільно небезпечні, протиправні, винні (умисні або необережні) діяння чи бездіяльність, що посягають на здоров'я та безпеку населення, встановлений порядок управління публічних органів у цій сфері і за які законодавством передбачено заходи адміністративної відповідальності.

17. На підставі здійсненого аналізу міжнародного досвіду щодо публічного адміністрування лотерейної сфери виділено такі особливості лотерейної діяльності: 1) підлягає жорсткому контролю, що передбачає чітко регламентовані правила організації, норми відповідальності, порядок проведення лотерей; 2) у низці країн засновано спеціальні державні органи контролю та регулювання лотерейної діяльності на зразок Комісії з проведення національної лотереї (наприклад, Велика Британія, Австралія, Іспанія, більшість штатів США); 3) є важливим пріоритетом і майже або повною прерогативою держави, тобто виключним правом держави, оскільки дохід від такої діяльності формує значну частину доходів держбюджету і грошового обігу; 4) головною метою лотерей є не стільки особисті комерційні інтереси їх організаторів, скільки залучення коштів тільки на державні соціально значущі програми; 5) є джерелом фінансування деяких статей витрат держави, саме тому вона належить до компетенції Міністерства фінансів (Україна, Австрія, Італія, Франція, Німеччина); 6) лотерейні компанії (приватні та державні) зобов'язані публікувати фінансові звіти про свою діяльність із зазначенням відрахувань до державних фондів та використання отриманого прибутку; 7) може мати транскордонний характер, тобто до ареалу поширення національної лотереї однієї країни можуть входити і території інших країн. У лотерей США, наприклад, це Канада, Мексика, Пуерто-Ріко та ін.; 8) доходи від лотерей виконують, як правило, подвійну функцію: безпосередньо дозволяють реалізувати багато соціальних, гуманітарних, культурних та спортивних проєктів; побічно забезпечують підтримання соціальної стабільності суспільства в такій чутливій сфері, як утримання державою податків на більш низькому рівні; 9) масштаб та обсяги лотерейного ринку залежать не тільки від рівня доходів населення, а й від особливостей його національного менталітету.

18. Визначено, що ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери – це кінцевий результат цілеспрямованої, систематичної діяльності органів публічної адміністрації, що спрямована на урегулювання суспільних відносин, які складаються у процесі організації та проведення лотерей, і визначає ступінь досягнення поставлених цілей.

19. На підставі дослідження правових засад публічного адміністрування сферою лотереї в Україні запропоновано внесення таких змін і доповнень:

– Закон України «Про державні лотереї в Україні» доповнити розділом «Державна політика у сфері лотереї» та включити до нього статті «Мета державної політики у сфері лотереї», «Завдання державної політики у сфері лотереї», «Принципи державної політики у сфері лотереї»; статтю 13-1

«Фінансовий моніторинг», а також абз. 1 ч. 2 ст. 14 викласти в такій редакції: «2. До суб'єктів, які організовують 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 з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України»;

– ч. 3 ст. 365-1 Господарського кодексу України викласти в такій редакції: «3. Відносини у сфері лотерейної діяльності регулюються цим Кодексом, Законом України «Про державні лотереї в Україні» та іншими нормативно-правовими актами України, які урегульовують відносини у сфері випуску, розповсюдження та проведення державних лотерей»;

– Положення Про Міністерство фінансів України доповнити такими положеннями: 62-1) здійснює організацію державних лотерей шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування; 62-2) здійснює контроль за проведенням лотерей в Україні у формі проведення планових та позапланових перевірок операторів лотерей;

– у наказі Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України, яким затверджено «Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей», зазначити, що «планові перевірки операторів державних лотерей, залежно від ступеня ризику діяльності суб'єкта господарювання, проводяться не частіше одного разу на 24 місяці та не рідше одного разу на п'ять років» та викласти ч. 2 ст. 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» в 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».

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Монографія

1. Лиськов М. О. Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні: монографія. Київ: Освіта України, 2016. 320 с.

*Рецензії:*

Колпаков В. К. Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. 2 С. 205–206.

Мацелик Т. О. Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 1. С. 151-152.

**Статті в наукових фахових виданнях України**

1. Лиськов М. О. Ліцензування лотерейної сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2015. Вип. 2. Т. 6. 2015. С. 88–91.
2. Лиськов М. О. Контроль в сфері лотерейної діяльності. *Прикарпатський науковий вісник*. Івано-Франківськ, 2015. № 17. С. 65–68.
3. Лиськов М. О. Недоліки Закону України «Про державні лотереї в Україні». *Прикарпатський науковий вісник*. Івано-Франківськ, 2016. № 1 (10). С. 152–156.
4. Лиськов М. О. Міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери. *Право і суспільство*. Дніпро, 2016. № 2. С. 124–130.
5. Лиськов М. О. Проблеми законодавчого регулювання лотерейної сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2016. Т. 2. Вип. 2. С. 46–50.
6. Лиськов М. О. Контроль і нагляд в сфері лотерейної діяльності: співвідношення понять. *Науковий вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 2. С. 49–56.
7. Лиськов М. О. Поняття та елементи механізму публічного адміністрування лотерейної сфери. *Право і суспільство*. Дніпро, 2016. № 3. С. 122–127.
8. Лиськов М. О. Поняття та особливості лотерейної сфери. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 145–147.
9. Лиськов М. О. Класифікація методів дослідження лотерейної сфери. *Право та державне управління*. Запоріжжя, 2016. № 3 (24). С. 50–56.
10. Лиськов М. О. Види лотерей. *Держава та регіони*. Запоріжжя, 2016. № 3 (53). С. 90–96.
11. Лиськов М. О. Поняття методу та методології дослідження лотерейної сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон, 2016. Вип. 4. Т. 2. С. 13–16.
12. Лиськов М. О. Генезис становлення та розвитку лотерейної сфери. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Дніпро, 2016. № 4. С. 77–81.
13. Лиськов М. О. Специфіка здійснення лотерейної діяльності в країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект. *Підприємство, господарство і право*. Київ, 2016. № 5. С. 58–63.
14. Лиськов М. О. Розвиток лотерейної сфери у XIX–XX ст. *Право і суспільство*. Дніпро, 2016. № 5. С. 115–120.
15. Лиськов М. О. Нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери. *Прикарпатський науковий вісник*. Івано-Франківськ, 2016. № 5. С. 77–81.
16. Лиськов М. О. Зародження та розвиток лотерейної сфери до XX ст. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Дніпро, 2016. № 6. С. 83–87.
17. Лиськов М. О. Повноваження та компетенція органів виконавчої влади в сфері лотерейної діяльності. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Одеса, 2016. № 20. С. 52–56.

18. Лиськов М. О. Особливості адміністративного провадження у справах за порушення правил лотерейної сфери. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*. Одеса, 2016. № 21. С. 56–59.

19. Лиськов М. О. Поняття та особливості суб'єктів публічного адміністрування в сфері лотереї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2016. № 38. С. 176–180.

20. Лиськов М. О. Зародження та розвиток лотерейної сфери до ХІХ ст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Ужгород, 2016. № 42. С. 182–186.

21. Лиськов М. О. Класифікація засобів публічного адміністрування в сфері лотереї. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2017. № 78. С. 77–81.

#### **Публікації в наукових виданнях іноземних держав та вітчизняних фахових наукових виданнях, що включені до науково-метричних баз**

1. Лиськов М. О. Поняття та особливості засобів публічного адміністрування в сфері лотереї. *Visegrad journal on human rights*. Bratislava, 2016. № 1/2. С. 143–149.

2. Лыськов М. А. Перелік чинників, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Casa Presei, Republica Moldova, 2016. № 2 (18). С. 57–61.

3. Лыськов М. А. Государственная монополия на регулирование лотерейной сферы. *«Leges si Viata»*, 2016. № 4/2. С. 38–42.

4. Лыськов М. А. Публичная администрация как субъект контрольной деятельности в сфере лотереи. *«Leges si Viata»*, 2016. № 6/2. С. 71–75.

5. Лыськов М. А. Общая характеристика стадий лицензионного производства по выпуску и распространению государственных лотерей. *«Leges si Viata»*, 2017. № 1/2 (301). С. 104–108.

#### **Праці апробаційного характеру**

1. Лиськов М. О. Міжнародний досвід здійснення лотерейної діяльності Республіки Латвія: порівняльно-правовий аспект. *Адміністративна відповідальність в системі засобів забезпечення прав і свобод громадян: матеріали круглого столу* (Київ, 11 груд. 2015 р.). Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2015. С. 197–198.

2. Лиськов М. О. Правовий статус оператора державних лотерей. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (Одеса, 22–23 січ. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 58–60.

3. Лиськов М. О. Стадії ліцензійного провадження щодо тримання ліцензії на провадження господарської діяльності з проведення державної лотереї. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин:*



матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 22–23 січ. 2016 р.). Харків: Асоціація аспірантів-юристів, 2016. С. 38–40.

4. Лиськов М. О. Поняття ліцензії на провадження ліцензійної діяльності та особливості її одержання. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 лют. 2016 р.). Київ: ГО «Центр правових наукових досліджень», 2016. С. 59–64.

5. Лиськов М. О. Здійснення нагляду в сфері лотерейної діяльності. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 4–5 берез. 2016 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правовий Світ», 2016. С. 77–80.

6. Лиськов М. О. Особливост контрольної діяльності в сфері лотерейної діяльності. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 берез. 2016 р.). Харків: Східноукр. наук. юрид. орг., 2016. С. 32–36.

7. Лиськов М. О. Актуальні проблеми реформування судової системи України. *Молодіжний науковий юридичний форум*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 26 трав. 2016 р.). Київ: НАУ, 2016. С. 6.

8. Лиськов М. О. Місцеві органи публічної адміністрації як суб'єкти публічного адміністрування лотерейної сфери. *Сучасне право творення: питання теорії та практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 черв. 2016 р.). Дніпро: ГО «Правовий Світ», 2016. С. 62–64.

9. Лиськов М. О. Акти центральних органів виконавчої влади в сфері лотереї. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації*: матеріали наук.-практ. семінару (Київ, 16 черв. 2016 р.). Київ: Видав. центр «Кафедра», 2016. С. 192–197.

10. Лиськов М. О. Застосування методу «синтезу» та «узагальнення» під час дослідження методології дослідження лотерейної сфери. *Права та обов'язки людини у сучасному світі*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 11–12 листоп. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 132–134.

11. Лиськов М. О. Якісні показники лотерейної діяльності. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 11–12 листоп. 2016 р.). Київ: Центр правових наук. дослідж., 2016. С. 95–97.

12. Лиськов М. О. Деліктна складова порушень в сфері лотерейної діяльності. *Сучасні погляди на актуальні питання правових наук*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25–26 листоп. 2016 р.). Запоріжжя: Запорізь. міська громад. орг. «Істина», 2016. С. 71–74.

13. Лиськов М. О. Поняття адміністративно-деліктного процесу. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 берез. 2017 р.). Кривий Ріг: ДЮІ, 2017. С. 103–105.

14. Лиськов М. О. Поняття адміністративних санкцій за порушення правил лотерейної сфери. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові*

*демократичної правової держави: матеріали ІХ Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (Одеса, 30 берез. 2017 р.). Одеса: Одес. держ. ун-т внутр.. справ. С. 72-74.*

## АНОТАЦІЯ

**Лиськов М. О. Публічне адміністрування лотерейної сфери. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2017.

У дисертації здійснено комплексне та системне дослідження публічного адміністрування сферою лотереї.

Розкрито методологію дослідження, генезис становлення та розвитку лотерейної сфери. Визначено поняття й особливості лотерейної сфери, а також види й вимоги до лотерей. Особливу увагу приділено поняттю та елементам механізму публічного адміністрування лотерейної сфери.

Визначено та розкрито зміст засобів публічного адміністрування лотерейної сфери. З'ясовано особливості адміністративної відповідальності за порушення правил лотерейної сфери.

Розкрито міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери, виокремлено перспективи розвитку публічного адміністрування лотерейної сфери.

**Ключові слова:** лотерея, лотерейна діяльність, оператор, розповсюджувач, лотерейна монополія, адміністративна відповідальність у сфері лотерей, ліцензування у сфері лотереї.

## АННОТАЦИЯ

**Лыськов М. А. Публичное администрирование лотерейной сферы. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2017.

Работа посвящена исследованию публичного администрирования лотерейной сферы.

Определено, что методология исследования публичного администрирования лотерейной сферы – это результат концептуального сочетания цели, содержания, методов исследования, благодаря чему возникает новое истинное (научно обоснованное и доказанное) знание о лотерейной сфере и системе правоотношений в ней.

Осуществлена классификация лотерей в зависимости от: 1) времени проведения: тиражная, бестиражная, комбинированные; 2) назначения: праздничные, спортивные, для помощи инвалидам, детям, бездомным, животным и т.д., школьные; 3) объема выигрыша: гранде, мини; 4) способа участия в лотерее: активная, пассивная; 5) масштаба проведения:

общегосударственная, местная, международная; б) способа проведения: стимулирующие лотереи: интернет-лотерея, телевизионная, радиолотерея; 7) рекламного назначения: промо-акции, конкурсы, викторины; 8) экономического содержания как хозяйственных операций по предоставлению финансовых услуг: лотереи «Бинго», «Тото», разрядная лотерея, мгновенная, числовая лотерея.

Определено, что административные санкции за нарушение правил лотерейной сферы – это система административно-правовых мер принуждения, применяемая к нарушителям предписаний административно-правовых норм с целью восстановления порядка и возмещения убытков и т.д., а административно-хозяйственные санкции за нарушение правил лотерейной сферы – это материально-правовые последствия, которые за неисполнение юридических обязанностей операторами и распространителями государственных лотерей и обеспечивают реализацию другими субъектами их публично-правовых прав.

Установлено, что в зависимости от объема компетенции публичного администрирования в сфере лотерейной деятельности органы публичной администрации подразделяются на: 1) органы общей компетенции (Верховный Совет Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, местные государственные администрации и органы местного самоуправления) и 2) органы специальной компетенции (Министерство финансов Украины, Государственная казначейская служба Украины, Государственная фискальная служба Украины, Государственная регуляторная служба Украины, Государственная служба финансового мониторинга Украины).

Доказана необходимость создания в структуре Министерства финансов Украины дополнительного подразделения – отдела по вопросам выпуска и проведения лотерей. Структурно данное подразделение должно относиться к Департаменту налоговой, таможенной политики и методологии бухгалтерского учета. Главными задачами данного подразделения являются: 1) выдача лицензий на выпуск и проведение лотерей; 2) ведение реестра государственных лотерей; 3) осуществление контроля за проведением государственных лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей.

Акцентируется на том, что объектами лицензирования относительно осуществления лотерейной деятельности является непосредственно хозяйственная деятельность, связанная с выпуском и проведением лотерей, т. е. деятельность, предмет которой составляют: 1) выпуск государственной лотереи; 2) принятие ставок в государственную лотерею; 3) проведение розыгрышей призового (выигрышного) фонда государственной лотереи; 4) выплата призов и другие операции, которые прямо или косвенно обеспечивают проведение государственных лотерей. В то же время субъектами лицензирования относительно осуществления лотерейной деятельности являются оператор государственных лотерей – юридическое лицо – субъект предпринимательской деятельности, который получил право на проведение государственных лотерей.

Установлено, что контроль в сфере лотерейной деятельности осуществляется в нескольких направлениях: 1) за соблюдением лицензионных условий осуществления хозяйственной деятельности по выпуску и проведению лотерей; 2) за розыгрышем приза во время проведения розыгрыша; 3) за исправностью разыгрывающих устройств и средств снятия, хранения, ввода и вывода информации, связанной с движением средств и лотерейных билетов от несанкционированного доступа третьих лиц; 4) в режиме реального времени по электронной системе проведения лотерей; 5) за соблюдением операторами лотерей действующего законодательства Украины о лотереях.

Определено, что лотерейная монополия – это вид государственной монополии, которая заключается в исключительном праве государства в лице его государственных органов и должностных лиц предоставлять субъектам хозяйствования (операторам) право на организацию, выпуск и проведение государственных лотерей, а также запрете введения и проведения на территории Украины любых лотерей, за исключением государственных.

Административные проступки, посягающие на отношения лотерейной сферы - это общественно опасные, противоправные, виновные (умышленные или неосторожные) действия или бездействие, посягающие на здоровье и безопасность населения, установленный порядок управления публичных органов в этой сфере, за которые законодательством предусмотрены меры административной ответственности.

Определено, что эффективность публичного администрирования лотерейной сферы – это конечный результат целенаправленной, систематической деятельности органов публичной администрации, направленной на урегулирование общественных отношений, складывающихся в процессе организации и проведения лотерей, который определяет степень достижения поставленных целей.

**Ключевые слова:** административная ответственность в сфере лотерей, лотерея, лотерейная деятельность, оператор, распространитель, лотерейная монополия, лицензирования в сфере лотереи.

## SUMMARY

**Lyskov M. A. Public administration lottery area. – Manuscript.**

Dissertation for the degree of candidate of sciences in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2017.

The thesis presents a comprehensive and systematic study of public administration sphere lottery.

Reveals research methodology lottery areas genesis formation and development of lottery sector. The concept and characteristics of lottery areas and types and requirements to lotteries. Particular attention is paid to the concept and elements of public administration mechanism lottery sector.

And determined the content of lottery funds public administration sector. The features of the administrative responsibility for violation of lottery sector.

Solved international experience in public administration sphere lottery, and singled out the prospects of Public Administration lottery sector.

**Keywords:** lottery, lottery activities, operator, distributor, lottery monopoly, administrative responsibility in the area of lotteries, lottery licensing in the area.