

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЛОТЕРЕЇ

THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF LOTTERIES

Лиськов М.О.,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

У науковій статті наведено визначення поняття «організація сфери лотерейної діяльності». Виокремлено особливості публічного адміністрування в сфері лотереї. Автором зазначено, що залежно від обсягу компетенції публічного адміністрування в 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).

Ключові слова: публічне адміністрування, суб'єкт, організація, лотерея, лотерейна діяльність.

В статті дано определение понятию «организации лотерейного бизнеса». Выделены особенности государственного управления в сфере лотерейной деятельности. Автором отмечено, что в зависимости от сферы компетенции государственного управления в области лотерейной деятельности органы государственного управления подразделяются на: 1) органы общей компетенции (Верховная Рада Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, местные государственные администрации и местное самоуправление) и 2) специальной компетенции (Министерство финансов Украины, Государственная казначейская служба Украины, Государственная налоговая служба Украины, Государственная регуляторная служба Украины, Государственная служба финансового мониторинга Украины).

Ключевые слова: государственное управление, учреждения, организации, лотереи, лотерейная деятельность.

The data in the scientific article the definition of «organized lottery business». Singled out the features of public administration in the field of lotteries. The author noted that depending on the scope of competence of public administration in the field of lottery of public administration are divided into: 1) organs of general competence (Parliament of Ukraine, President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations and local self-government) and 2) those of special competence (Ministry of Finance of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, State fiscal Service of Ukraine, the State regulatory Service of Ukraine, State Service for financial monitoring of Ukraine).

Key words: public administration, entity, organization, lottery, lottery activities.

Створення системи публічного адміністрування в різних сферах суспільного життя є першочерговим завданням розвитку суспільства, спільної організації людей для досягнення певних завдань та реалізації намічених цілей у відповідних сферах та галузях їхньої діяльності. Не виключенням є і сфера лотерейної діяльності в Україні. Адміністрування з випуску та проведення лотерей та лотерейної діяльності, зокрема, здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження).

Публічне адміністрування лотерейної сфери являє собою публічно-владну діяльність відповідних органів різних рівнів, предметом якої є випуск та проведення лотерей. Дана діяльність виражається в різних формах, а саме: випуск державної лотереї, прийняття ставок у державну лотерею, проведення розіграшів призового (виграшного) фонду державної лотереї, виплата призів та інші операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення державних лотерей.

Розкриваючи сутність системи органів публічного адміністрування в сфері лотереї, не можна зали-

шити поза увагою питання організаційної структури управління, яка, на нашу думку, є складовою частиною загального соціально-економічного розвитку країни і сформована на тих же принципах, на яких побудована остання. Вона охоплює всі рівні адміністрування, включаючи загальнодержавний, регіональний і місцевий.

Перш ніж почати розкривати повноваження та компетенцію відповідних компетентних органів публічної адміністрації в сфері лотереї, на нашу думку, необхідно визначити, яким чином організована система даних органів, при цьому, звісно, враховуючи рівні організації та адміністративно-правовий статус органів. Слід зазначити, що у законах України відсутнє визначення організації діяльності публічної адміністрації. В перекладі з французької мови «організація» (organisation) – впорядкування (лат. «organum», грець. – «інструмент, знаряддя») [1, с. 294–295].

В теорії права під організацією прийнято розуміти сукупність пов'язаних між собою складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне зовнішнє органі-

заційне середовище. У загальному контексті поняття «організація» застосовується разом з поняттями «структура» і «система» щодо соціальних, економічних об'єктів. У ньому, як правило, фіксуються динамічні риси і закономірності системи, тобто такі, що належать до функціонування, поведінки і взаємодії її частин. Будь-яка організація має об'єктивні закономірності побудови, функціонування і розвитку. Функціональні характеристики організації полягають у змінах в системі під впливом зовнішніх і внутрішніх умов на основі вдосконалення її параметрів. В умовах інтенсифікації суспільних процесів зростання рівня організованості системи забезпечує підвищення ефективності її функціонування. Використання потенційних можливостей організації зумовлює вибір форм, методів і засобів удосконалення будь-якої діяльності [2, с. 294–295], які, в свою чергу, продиктовані рівнем суб'єкта в системі публічної адміністрації та його правовим статусом.

Г.А. Туманов розглядає «організацію» з декількох сторін, як: 1) певне структуроване соціальне утворення, наприклад, орган державного управління; 2) об'єктивну функцію управління; 3) мету, засіб, результат управління; 4) фіксований, умовно стабільний стан складного об'єкта, об'єкта-системи; 5) елемент (стадію) послідовно здійснюваного процесу управління (управлінського циклу) [3, с. 42].

Теоретик-адміністративіст Л.В. Коваль, вважає, що «організація» – це: 1) державний, громадський орган, утворений для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру; 2) певна діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків тощо; 3) явище, фактор, протилежний дезорганізації, неупорядкованості, невизначеності, хаосу [4, с. 19].

Г.В. Атаманчук займає власну позицію та пропонує поняття «організація» розглядати з різних сторін: 1) формальне явище, створене шляхом виділення з будь-якого цілого його певної частки з метою покладення на неї (частину) адекватних функцій цілого; 2) взаємодію елементів частини як усередині, так і поза нею з метою реалізації покладених на неї функцій цілого; 3) стійку взаємодію елементів, котра надає частині певні контури та укріплює їх [5, с. 130–131].

В.Б. Авер'янов робить акцент на соціальній складовій даного поняття та пропонує під організацією розуміти таку діяльність, завдяки якій створюються різного роду системи, встановлюється динамічна рівновага між її елементами, забезпечується розвиток різних суспільних структур тощо. Організація як універсальна функція соціального (у тому числі державного) управління означає складову змісту управлінської діяльності щодо упорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів управління (суб'єктів управління), а також системи управління у цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність [6, с. 2].

Вважаємо, що організацію можна розуміти як одну з функцій публічного адміністрування, що пе-

редбачає діяльність щодо об'єднання та спрямування зусиль людей. Ця функція включає у себе виявлення тих видів управлінської діяльності, здійснення яких необхідно для досягнення цілей, розподіл цих видів за підсистемами, надання повноважень і встановлення відповідальності за їх використання тощо. Як зазначають Н.Р. Нижник та О.А. Машков, функція організації забезпечує взаємозв'язок (взаємозалежність) між різними підсистемами і всієї системи в цілому [7, с. 90].

На нашу думку, поняття «організація» можна трактувати з різних сторін: по-перше, як функцію публічної адміністрації, яка може нести в собі забезпечувальний, управлінський характер; по-друге, як процес, який спрямований на приведення суб'єкта чи явища в відповідний стан, залежно від поставлених цілей та мети; по-третє, як явище, сутність якого полягає в упорядкуванні різних елементів (складових) та приведенні їх у взаємодію один з одним.

З огляду на специфіку предмету даного дослідження, вважаємо, що *організацію лотерейної діяльності слід розглядати як державно-владну діяльність публічної адміністрації, спрямовану на урегулювання законодавчо регламентованого процесу з випуску та проведення лотерей, а також практичну діяльність операторів та розповсюджувачів державних лотерей.*

Таким чином, 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 спрямований на впорядкування й узгодженість дій публічних органів управління і операторів та розповсюджувачів державних лотерей;

2) реалізації субординаційно-координаційних відносин публічної адміністрації в сфері лотереї;

3) практичному здійсненні сукупності дій операторами та розповсюджувачами державних лотерей щодо випуску державної лотереї, прийняття ставок у державну лотерею, проведення розіграшів призвого (виграшного) фонду державної лотереї, виплати призів та інші операції, що прямо або опосередковано забезпечують проведення державних лотерей.

Разом з тим слід зазначити, що не всі суб'єкти організації лотерейної діяльності належать саме до суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери.

В даному випадку маємо на увазі, що коло суб'єктів організації лотерейної діяльності є значно ширшим, та їх можна розглядати з декількох сторін: 1) як суб'єкти, які наділені державно-владними повноваженнями; при цьому вони можуть перебувати як в 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'єкти, які здійснюють безпосередньо управлінський вплив на операторів та

розповсюджувачів державних лотерей (наприклад, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України); 3) безпосередні учасники лотерейної діяльності – оператори та розповсюджувачі.

Так, статтею 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» визначено, що організація державних лотерей здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування. Розмір плати за видачу ліцензії встановлює Кабінет Міністрів України.

Разом з тим, на нашу думку, організація як процес проведення і випуску лотерей полягає не лише в отриманні ліцензії на провадження даного виду господарської діяльності. Це багатостадійний процес, в якому стадія отримання ліцензії є однією з стадій провадження лотерейної діяльності, при цьому законодавець залишає поза увагою інших суб'єктів, які наділені загальною та спеціальною компетенцією в досліджуваній сфері, а також безпосередніх учасників лотерей – операторів та розповсюджувачів. Водночас говорити про суб'єктів організації державних лотерей в даному контексті є досить вузько. Це свідчить про те, що на законодавчому рівні питанню суб'єктів організації лотерейної діяльності не приділяють належної уваги.

Саме тому, з метою урегулювання даного питання, вважаємо за необхідне внести зміни та доповнення до статті 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» та викласти її в наступній редакції:

«Ст. 7 Організація державних лотерей

1. Організація державних лотерей здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

2. Безпосередніми учасниками організації державних лотерей є оператор державних лотерей та розповсюджувач державних лотерей».

Окремим елементом в системі організації лотерейної сфери виступає публічне адміністрування, тобто система органів, до компетенції та повноважень яких належить безпосередньо і сфера лотереї. Проте на сьогоднішній день не існує єдиної прийнятної загальнотеоретичної точки зору стосовно визначення змісту поняття «публічна адміністрація».

В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [8, с.117].

Т.М. Кравцова визначає поняття «публічна адміністрація» як певним чином побудовану систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому. Публічній адміністрації притаманні властивості, які відрізняють її від інших державних утворень і які можна побачити у визначенні даного поняття. Діяльність усіх державних органів базується на певних принципах, не є виключенням і публічна адміністрація, вона також діє у відповідності до певних принципів: верховенство права, гуманізм, законність, демократизм, професійна компетентність, відповідальність тощо [9]. Водночас зазначимо, що публічна адміністрація у сфері лотерей, окрім зазначених принципів, діє на принципах: 1) державної монополії на запровадження лотерей; 2) добровільності; 3) гласності; 4) рівності умов участі в державній лотереї; 5) захисту інформації; 6) попередньої оплати ставки, передбачає повне і таке, що передує розіграшу, внесення ставки розповсюджувачу державної лотереї.

А.А. Пухтецька зазначає, що публічна адміністрація – це сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [10, с. 41].

В.Я. Малиновський визначає, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [11, с. 168–169].

А.М. Козирин поняття «публічна адміністрація» розглядає як «організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють в публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади» [12, с. 32].

Отже, ознаками публічної адміністрації є:

- 1) сукупність органів виконавчої влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування (в частині виконання ними делегованих повноважень);
- 2) наділення правом здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність та здійснювати публічно-владні функції;

3) її діяльність ґрунтується, в першу чергу, на конституційних принципах здійснення державної влади та на галузевих принципах, враховуючи особливості галузевої спрямованості;

4) діяльність реалізовується в публічних інтересах.

Детальний аналіз функцій та компетенції органів публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління досліджуваної сфери. В той же час, розкриваючи суб'єктів публічного адміністрування в сфері лотерейної діяльності, безумовно, слід говорити, поперше, про їх систему, яка діє в межах компетенції, визначеної Конституцією України, законами України та іншими підзаконними актами, а по-друге, – про перебування даних суб'єктів як в координаційних відносинах, так і в субординаційних.

Розкриття сутності питання суб'єктів публічного адміністрування лотерейної сфери є дуже актуальним з наступних підстав:

1) базовий нормативно-правовий акт – Закон України «Про державні лотереї в Україні» – не містить положень, які б визначали коло даних суб'єктів;

2) держава гарантує дотримання прав гравців державних лотерей, визначених законодавством,

однак слід акцентувати увагу на тому, що реалізація державою гарантій по відношенню до громадян здійснюється відповідно через компетентні органи публічної адміністрації;

3) необхідність чіткого визначення та розмежування контрольно-наглядових, дозвільно-реєстраційних та інших функцій між органами публічної адміністрації, що вони здійснюють у процесі організації та проведення лотерей;

4) необхідність розмежування між органами публічної адміністрації суб'єктів загальної компетенції та суб'єктів спеціальної компетенції.

Узагальнюючи вищевикладене, можемо зазначити, що залежно від обсягу компетенції публічного адміністрування в 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).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шемчушенко Ю.С. Юридична енциклопедія в 6 т. / Ю.С. Шемчушенко. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 789 с.
2. Кубко Є.Б. Організація / Є.Б. Кубко, В.П. Нагребельний // Юридична енциклопедія ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4. – С. 294–295.
3. Туманов Г.А. Организация как функция государственного управления / Г.А. Туманов // Советское государство и право. – 1986. – № 1. – С. 38–46.
4. Коваль Л.В. Адміністративне право України / Л.В. Коваль. – К. : Основа, 1994. – 154 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
6. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект) / В.Б. Аверьянов. – К., 1985. – 146 с.
7. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : УАДУ, 1998. – 159 с.
8. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
9. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010 р. – № 4. – С. 522–525.
10. Пухтецька А.А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А.А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.
11. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
12. Козірін А.Н. Административное право зарубежных стран : [учебник] / А.Н. Козырин, М.А. Штатина. – М. : Спарк, 2003. – 756 с.