

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

УДК 342.9

**ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ**

Наукова стаття присвячена поняттю та елементам механізму публічного адміністрування лотерейної сфери. Визначено сутність поняття «механізм адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування лотерейної сфери». Виокремлено елементи механізму адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування лотерейної сфери.

Ключові слова: *елемент, лотерея, господарська діяльність, ліцензія, механізм публічного адміністрування лотерейної сфери.*

Научная статья посвящена понятию и элементам механизма публичного администрирования лотерейной сферы. Определена сущность понятия «механизм административно-правового регулирования публичного администрирования лотерейной сферы». Выделены элементы механизма административно-правового регулирования публичного администрирования лотерейной сферы.

Ключевые слова: *элемент, лотерея, хозяйственная деятельность, лицензия, механизм публичного администрирования лотерейной сферы.*

In the scientific article is devoted to the concept and elements of public administration mechanism lottery sector. The essence of the concept of “administrative mechanism of regulation of lottery sphere of public administration”. Thesis there is determined elements of the mechanism of administrative and legal regulation of public administration lottery sector.

Key words: *element, lottery, economic activity, license, public administration mechanism lottery sector.*

Вступ. Результати аналізу світового досвіду свідчать про те, що діяльність у сфері лотерейного бізнесу може бути серйозним джерелом поповнення державного бюджету, фінансування програм у галузі культури, охорони здоров'я і спорту, інших соціальних програм. Залучення коштів на підтримку таких програм є актуальною проблемою і для України. Слід визнати, що за часів незалежної України не було створено ефективного механізму державного регулювання діяльності у сфері грального бізнесу, що спричинило значні втрати державного бюджету і створило негативний імідж лотерейного бізнесу у суспільстві. Навпаки, в державі створена система лотерейного бізнесу, яка фактично є джерелом корупції, ошукування громадян, вимивання коштів з держави із традиційною видимістю «державного контролю» без такого контролю.

Передавши організацію та проведення державних лотерей приватним компаніям з офшорними засновниками, держава не спромоглася створити ефективну систему нормативного регулювання та контролю за цієї діяльністю. Таким чином, розглядаючи публічне адміністрування лотерейної сфери, неможливо не зосередити свою увагу на розкритті сутності механізму адміністративно-правового регулювання та його елементів, адже кожен з них окремо та всі в єдності забезпечують функціонування та правове існування лотерейного бізнесу в Україні.



Загальнотеоретичні питання ліцензування та особливостей провадження ліцензійної діяльності були предметом наукових пошуків таких фахівців, як А. Альохін, Ю. Козлов, А. Шпомер, С. Жилінський, Ю. Тихомиров, Ж. Іонова, О. Олейнік. Окремі питання проблем випуску та проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та ін.

Постановка завдання. Метою наукової статті є визначення поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної діяльності.

Результати дослідження. Одним з видів механізмів правового функціонування держави є механізм адміністративно-правового регулювання. Досліджуючи зміст цього поняття, можна зробити висновок, що теоретики адміністративного права неоднозначно підходять до розуміння сутності поняття «механізм адміністративно-правового регулювання».

Основоположником дослідження поняття механізму адміністративно-правового регулювання є І. Веремєнко. Автор вперше сформулював визначення поняття цієї правової категорії, стверджуючи, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави» [1, с. 55].

Адміністративіст А. Коренев під механізмом адміністративно-правового регулювання пропонує розуміти систему адміністративно-правових засобів, які впливають на суспільні відносини, організовуючи їх згідно з задачами держави та суспільства [2, с. 42]. На нашу думку, таке визначення дає змогу чітко з'ясувати мету та зміст механізму адміністративно-правового регулювання та вказати на такі його обов'язкові елементи, як адміністративно-правові засоби та адміністративно-правові відносини.

Однотипне визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» пропонує С. Стеценко, який вважає, що це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [3, с. 63].

Професор І. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [4, с. 14].

Л. Коваль у своєму конспекті лекцій схематично відображає механізм адміністративно-правового відношення, в якому беруть участь три чинники: правова норма, юридичний факт і суб'єкти. При цьому адміністративно-правове відношення, на його думку, є фактом релевантним, бо виникає, змінюється, припиняється внаслідок юридичного факту [5, с. 18].

В той же час, досліджуючи зміст поняття «механізм адміністративно-правового регулювання»,¹ необхідно враховувати і сучасні вектори розвитку демократичних держав, запровадження європейських стандартів, нових інститутів та організаційних структур. Саме тому, вважаємо, що сучасний розвиток механізму адміністративно-правового регулювання повинен відображати новітні тенденції, які притаманні європейському суспільству, де в пріоритеті знаходиться забезпечення прав та свобод (інтересів) людини (громадянина).

Узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що механізм адміністративно-правового регулювання – це органічно поєднана сукупність обов'язкових та додаткових елементів, які залежать один від одного, взаємообумовлюють один одного і забезпечують правове функціонування держави з метою задоволення публічних інтересів та потреб суспільства.

В. Туманов, досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з проведення лотерей, пропонує під механізмом адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з проведення лотерей розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких визначаються основні засади та порядок її провадження [6, с. 78]. На нашу думку, запропоноване визначення досить вузько визначає зміст цього поняття, акцентуючи увагу лише на тому, що механізм є сукупністю засобів.

При цьому автор зазначає, що адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей – це один із видів правового впливу на господарську діяльність, регламентована нормами адміністративного права діяльність публічної адміністрації щодо забезпечення поетапного входження юридичних осіб – суб'єктів господарювання у господарські відносини шляхом видання індивідуально-правових актів дозвольно-реєстра-



ційного характеру, застосування інших форм і методів, що складається з процедур первинної легітимації та ліцензування господарської діяльності з проведення лотерей [6, с. 83].

До різновидів механізмів адміністративно-правового регулювання належить *механізм адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери України*, який, на нашу думку, є *сукупністю 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*.

Сучасна юридична наука характеризується наявністю двох підходів до визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання.

Перший – це широкий підхід, що характеризується наявністю сукупності елементів, які беруть участь у процесі впорядкування суспільних відносин, а саме:

- норма права, яка визначає моделі можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин;
- нормативно-правовий акт – юридичний документ, що надає правовій нормі формально-визначеного, офіційного та обов'язкового характеру;
- юридичні факти – конкретні життєві обставини, які спричиняють дію норми права;
- правовідносини – різновид суспільних відносин, що регламентуються правовою нормою та виконують функцію взаємодії правової норми з конкретним суб'єктом і функцію визначення конкретної поведінки для персоніфікованих суб'єктів;
- тлумачення – діяльність із визначення дійсного змісту норми права у разі її незрозумілості чи невідповідності вимогам юридичної техніки;
- реалізація права як можливість втілення правової норми шляхом дотримання, виконання, використання та застосування;
- законність як один з принципів реалізації правових приписів через дотримання вимог норми права суб'єктами права;
- правосвідомість як рівень усвідомлення суб'єктами права правових приписів;
- правова культура як різновид загальної культури, що складається з духовних та матеріальних цінностей, які належать до правової дійсності;
- правомірна поведінка – усвідомлена діяльність суб'єктів, яка відповідає нормі права та соціально корисним цілям і знаходиться в установлених законодавством межах;
- протиправна поведінка – та, що суперечить правовим приписам;
- юридична відповідальність – це міра державного примусу (особистого, майнового чи організаційного характеру), яка застосовується до суб'єктів, котрі вчинили правопорушення, та пов'язана з покладенням на них нового додаткового обов'язку [7].

Другий підхід до елементної будови механізму правового регулювання є вузьким та включає лише елементи, які складають основу регулятивної функції права. Серед них виділяють норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію права, законність. Кожен з елементів цієї системи виконує специфічну функцію у задоволенні інтересів суб'єктів, в регулюванні суспільних відносин, у досягненні ефективності правового регулювання.

В. Колпакова та О. Кузьменко висловили свою думку щодо елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Науковці до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять: 1) норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) акти тлумачення норм адміністративного права; 5) правосвідомість; 6) правова культура; 7) законність [8].

В. Галуцько виділяє змістовну та формальну ознаки механізму правового регулювання. Змістовна ознака механізму адміністративно-правового регулювання передбачає визначення цілей такого регулювання. До таких цілей відноситься обов'язок публічної адміністрації засобами адміністративного права: 1) попередити протиправне посягання на права, свободи та публічні законні інтереси фізичних і юридичних осіб; 2) не допустити порушення фізичними та юридичними особами прав, свобод і публічних законних інтересів третіх



осіб; 3) припинити порушення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 4) вжити всіх передбачених компетенцією заходів щодо поновлення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 5) забезпечити притягнення винних осіб до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності.

До складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносяться: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерело права; 2) публічна адміністрація; 3) принципи діяльності публічної адміністрації; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм [9].

С. Ківалов і Л. Біла, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, вказують на те, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання виступають адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання [10, с. 14].

На нашу думку, елементи, які віднесені автором до функціональної групи, є допоміжними чинниками, які використовуються органічними елементами для забезпечення досягнення ефективного результату такого регулювання.

А. Коренев до елементів механізму адміністративно-правового регулювання, як *системи засобів*, які впливають на відносини відносить:

– норми адміністративного права та його принципи, які виражені в законах, указах та інших нормативних актах;

– акти тлумачення норм адміністративного права;

– акти застосування норм адміністративного права;

– адміністративні правовідносини.

Ю. Старілов вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання включає в себе такі специфічні засоби:

1) на підставі визначеної законодавцем компетенції одна сторона, яка наділена юридично-владними повноваженнями, видає вольові приписи, які обов'язково виконуються підвладною стороною;

2) одностороннє волевиявлення одного учасника правовідносин, оскільки волевиявлення є юридично-владним, саме цьому воно має вирішальне значення;

3) підпорядкованість суб'єктів права приписам, які надходять від суб'єктів, наділених владними повноваженнями, які вони приймають відповідно до своєї компетенції;

4) використання у відповідних випадках встановлених нормативно-правовими актами дозволів. При цьому між учасниками правовідносин виникає рівність сторін. Використання дозволів здійснюється лише в тому випадку, якщо це зазначено в адміністративно-правових нормах. Водночас дозволи можуть встановлюватися і іншими нормативно-правовими актами інших галузей права, зокрема екологічного, митного або земельного права [11, с. 669].

Досліджуючи зазначену правову категорію, необхідно зауважити, що думки всіх науковців-адміністративістів єдині стосовно обов'язкового елемента механізму адміністративно-правового регулювання, в тому числі і сфери лотереї, яким виступають адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання. Адміністративно-правові норми займають особливе місце в системі права не тільки України, але й інших держав, оскільки вони регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері публічного управління, тобто забезпечують організацію і діяльність публічної адміністрації, взаємовідносини людини і держави тощо. Слід особливу увагу звернути на те, що в умовах здійснення адміністративної реформи адміністративно-правові норми відіграють важливу роль в утвердженні конституційного постулату: у взаємовідносинах людини з державою в особі публічних органів, де центральною постаттю, безумовно, виступає людина [10, с. 16]. Водночас адміністративно-правова норма є обов'язковим, проте не єдиним обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання.



Класичну систему елементів механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної діяльності пропонує В. Туманов, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей» визначає, що складовими елементами механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з проведення лотерей є норми адміністративного права, закріплені в законах та підзаконних актах; адміністративно-правові відносини; акти реалізації норм адміністративного права; контроль в сфері лотерейної діяльності [6, с. 81].

З огляду на те, що предметом нашого дослідження є не рід (механізм адміністративно-правового регулювання та його елементи), а вид (механізм адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери та його елементи (складові)), на нашу думку, доцільно буде виділити елементи саме механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери.

Висновки. На підставі вищевикладеного вважаємо, що *елементами механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери є:*

- 1) система правових актів, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які на законному рівні урегульовують питання в сфері лотереї;
- 2) реалізація норм права – втілення 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 в сфері лотереї (з одного боку, органи публічної адміністрації, а з іншого – оператори та розповсюджувачі державних лотерей і фізичні особи);
- 5) наявність адміністративно-правових засобів регулювання сфери лотереї.

Список використаних джерел:

1. Веремеєнко І. Механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядку / І. Веремеєнко. – М., 1981. – 350 с.
2. Коренев А. Административное право России : [учебник] : в 3 ч. / А. Коренев. – М. : МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999– . – Ч. 1. – 1999. – 280 с.
3. Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
4. Голосніченко І. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : [посіб.] / І. Голосніченко – К. : Ірпінь, 1998. – 108 с.
5. Коваль Л. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. Коваль. – 3-тє вид. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
6. Туманов В. Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Туманов ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 235 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О. Зайчук та ін.] ; за ред. О. Зайчука, Н. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с.
8. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух, В. Сущенко]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
9. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : [монографія] / за заг. ред. В. Галуцька. – Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/images/books/apuvsu.pdf>.
10. Ківалов С. Адміністративне право України : [навч.-метод. посіб.] / С. Ківалов, Л. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – О. : Юрид. літер., 2002. – 312 с.
11. Стариков Ю. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Стариков. – М. : НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА М), 2002– . – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 728 с.

