

УДК 351.762

М. О. Лиськов

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ЛОТЕРЕЇ

Досліджуючи публічне адміністрування лотерейної сфери логічним вбачається розкриття питань, що стосуються ліцензування лотерейної діяльності, контролю та нагляду в сфері лотерейної діяльності, відповідальності за порушення законодавства, яким урегульовано відносини в досліджуваній сфері, що в першу чергу, вимагає визначення та розкриття сутності поняття «засоби публічного адміністрування лотерейної сфери», виокремлення їх особливостей та видів.

Загально-теоретичні питання ліцензування та особливості провадження ліцензійної діяльності в сфері лотереї були предметом наукових пошуків таких фахівців, як: А. Альохін, Ю. Козлов, А. Шпомер, С. Жилінський, Ю. Тихоміров, Ж. Іонова, О. Олейнік та інші. Окремими питаннями проблем випуску та проведення лотерей були предметом наукових пошуків В. Туманова та ін.

С.С. Алексєєв стверджує, що правові засоби це норми права, індивідуальні приписи та веління, договори, засоби юридичної техніки, все інші інструменти регулювання, що розглядаються в єдності характерного для них змісту і форми. Така постановка проблеми дозволяє з'ясувати, що всі інші інституціональні правові феномени похідні від мінімальних, первинних, «примітивних» правових засобів, які утворюються шляхом типізації, структурного ускладнення, придбання нормативного характеру. В результаті істотно збагачується масив даних про будову і сутнісні характеристики позитивного права в цілому, з'являється можливість відмежуватися від обов'язкової прив'язки всіх правових явищ виключно до норм права, з'ясувати унікальні характеристики останніх як структурно складних правових засобів. Як зазначає С. С. Алексєєв, «... питання правових засобів, це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого бачення в строго певному ракурсі їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань ... у всіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, які розглядаються з точки зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу [1, с. 12]. Разом з тим, в даному випадку, на нашу думку, спостерігається дуже тонка грань між поняттям «засоби» та «елементи механізму правового регулювання», адже, як зазначає науковець «...правові засоби це норми права, індивідуальні приписи...». При цьому, в теорії права обов'язковим елементом механізму правового регулювання називають норму права.

Б.І. Пугинський зазначає, що правові засоби представляють собою «комбінації юридично значущих дій, що здійснюються суб'єктами з дозволеним ступенем розсуду і слугують досягненню їх цілей (інтересів), які не суперечать законодавству та інтересам суспільства». Такий підхід дозволив Б. І. Пугин-

ському виділити наступні види цивільно-правових засобів: договір, позадоговірні зобов'язання, кошти забезпечення реалізації права і юридичних обов'язків, допоміжні засоби. Незважаючи на обґрунтовану критику цього підходу, слід відзначити позитивну сторону концепції Б. І. Пугинського, яка полягає в тому, що йому першому вдалося, хоча і на галузевому рівні, обґрунтувати висновок про доцільність формування нового наукового напрямку теорії правових засобів [2, с. 84]. З приводу даної конструкції у нас виникає питання: якщо автор говорить про реалізацію правових засобів через юридично значущі дії, що здійснюються компетентними суб'єктами, то в даному випадку потрібно говорити не про «дозволеній ступінь розсуду», а про чітко задекларовані положення, які дають право вчиняти дані дії.

А.В. Малько правові засоби визначає як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [3, с. 66]. Автор наголошує, що правові засоби носять цілеспрямований характер. З наведеного визначення можна зробити висновок про те, що правові засоби отримують своє нормативне закріплення, а потім реалізуються суб'єктами правових відносин.

М.І. Матузов і А.В. Малько виділяють наступні ознаки правових засобів:

1) виражають собою все узагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (у чому проявляється соціальна цінність даних утворень і в цілому права);

2) відображають інформаційно-енергетичні якості і ресурси права, що надає їм особливу юридичну силу, спрямовану на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин;

3) поєднуючись певним чином, виступають основними працюючими частинами (елементами) дії права, механізму правового регулювання, правових режимів (тобто функціональної боку права);

4) призводять до юридичних наслідків, конкретних результатів, тією чи іншою мірою ефективності правового регулювання;

5) забезпечуються державою.

Водночас, авторами запропоновано наступну класифікацію правових засобів за різними підставами.

Так, залежно від: 1) ступеня складності їх поділяють на: первинні (елементарні) і комплексні (складові). Якщо до перших відносяться найпростіші і неподільні розпорядження суб'єктивні права і юридичні обов'язки, заохочення і покарання, пільги і заборони і т.п., то до других комбіновані, що складаються в свою чергу з найпростіших договір, норма, інститут, правовий режим; 2) ролі поділяються на: регулятивні (дозволи) і охоронні (заходи захисту); 3) предмета правового регулювання: конституційні, адміністративні, цивільні, кримінальні та ін.; 4) характеру: матеріально-правові (рекомендації) і процесуальні (позов); 5) значимості наслідків: звичайні (штраф) і виняткові (смертна кара); 6) часу дії: постійні (громадянство) і тимчасові (премія); 7) виду правового регулювання: нормативні (встановлені в нормах права заборони) та індивідуальні (акт

застосування права, акт реалізації прав і обов'язків); 8) інформаційно-психологічної спрямованості: стимулюючі (пільги) і обмежуючі (призупиняючі) [4].

Найважливішою функцією правових засобів є досягнення ними цілей правового регулювання. Вона проявляється в тому, що своєю «роботою» дані феномени забезпечують безперешкодний рух інтересів суб'єктів до цінностей, гарантують їх законне і справедливе задоволення, що відображає роль юридичних інструментів і технології в загальній системі правових чинників. Правові засоби створюють загальні, гарантовані державою і суспільством можливості для посилення позитивних регулятивних чинників і одночасно для усунення перешкод (негативних факторів), що стоять на шляху впорядкування соціальних зв'язків [3].

В.А. Сапун визначає правові засоби як такі інституційні форми, настановлення, реальне функціонування, використання яких призводить до практичного здійснення об'єктивного і суб'єктивного права, його втіленню в життя, досягнення кінцевого соціально-економічного результату. Водночас автор акцентує увагу, що за змістом, функціями правові засоби поділяються на регулятивні та охоронні. Охоронні правові засоби вступають в дію у випадках, коли регулятивні засоби не забезпечують належної реалізації права. До них відносяться, наприклад, юридичні санкції та акти їх реалізації, домагання, виражені у вигляді скарги, заяви, позови і т.п. [5].

Дослідження теорії адміністративно-правових засобів дозволило прийти до висновку, що категорія «засіб» є загальнонауковою і універсальною [6].

Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів регулятивної діяльності публічних органів, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у сфері лотерейної діяльності. Застосування відповідних інструментів направлене на регулювання даної сфери. Значення, цілеспрямованість, особливості змісту і порядок застосування специфічних адміністративно-правових засобів закріплено законодавством України в сфері лотереї (законами, урядовими постановами, наказами тощо), а свій розвиток і деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах.

Таким чином, засоби публічного адміністрування сфери лотереї відзначаються різностороннім характером, при цьому усі вони взаємопов'язані і взаємозалежні, складають цілісну систему, перетинаються з засобами регулювання інших сфер діяльності публічних органів управління. Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання створюють умови для належного забезпечення адміністрування лотерейного ринку в Україні, сприяють досягненню намічених результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу, визначається правовими актами України, доцільність його застосування в тій чи іншій ситуації визначаються умовами, що склались, наявністю певних обставин, відповідно до напрямку господарської діяльності.

Л. Уайт стверджував, що оптимізація використання засобів в адміністративно-державному управлінні повинна бути орієнтована на досягнення поставлених цілей з максимальною ефективністю при мінімальних витратах [7, с. 40-44].

Ю.А. Тихомиров надаючи класифікацію методів державного управління визначає, що засоби державного управління відрізняються за характером впливу і ступеня самостійності, наданої господарюючим і іншим суб'єктам. В той же час, автор пропонує класифікувати методи державного управління в шість груп:

1) методи, способи загальнононормативного регулювання: а) введення загальних правил; б) встановлення порядку створення, реорганізації і скасування структур; в) визначення системи їх діяльності;

2) програмно-установчі способи: а) цільові програми; б) тематичні плани; в) концепції, функціональні правила; г) схеми управління; д) схеми містобудівного планування розвитку територій; е) генплани міст; ж) земельний кадастр;

3) легалізуючи засоби: а) ліцензування; б) акредитація; в) сертифікація.

4) способи нормативно-кількісного виміру: а) стандарти; б) квоти; в) ціни; г) тарифи; д) нормативи; е) ліміти; ж) податки (збори); з) плата; і) ставки (мит і ін.);

5) способи підтримки рівня діяльності і її стимулювання: а) кредити; б) пільги; в) відстрочки; г) дотації; д) субсидії; е) трансферти; ж) надбавки; з) заохочення; і) держзамовлення; к) держзакупівлі;

б) контрольно-облікові і «заборонені» способи: а) облік; б) статистична звітність; в) перевірки та інші форми контролю; г) заборони; д) обмеження; е) розпорядження; ж) санкції (штрафи та ін.); з) позбавлення легальності (призупинення, визнання недійсними угод, дій, актів).

Таким чином, науковець адміністративно-правові засоби, що використовуються в публічному адмініструванні виокремлює в самостійну групу методів державного управління, тобто методи є в загальному значенні сукупністю засобів та способів, як нами було вже аргументовано вище.

В.В. Лазарєв, засоби державного управління розглядає як елемент механізму функціонування державної влади під яким автор пропонує розуміти всю сукупність внутрішніх факторів, інститутів, засобів, що забезпечують дію складових частин держави в їх взаємозалежності [8].

Н.В. Боровко досліджуючи адміністративно-правові методи відзначає, що переконання відноситься до прямих (адміністративних) методів державного управління. При цьому, засобами переконання можуть бути: навчання процес цілеспрямованого формування знань, умінь і навичок; пропаганда поширення в масах і роз'яснення ідей, навчань та знань; агітація поширення ідей з метою залучення мас до активної суспільно-політичної діяльності; роз'яснювальна робота діяльність по поясненню змісту чого-небудь; критика негативне судження і вказівка недоліків в якийсь або чиєсь роботі; осуд антисоціальної поведінки вираз несхвалення, осуд, що відхиляється (девіантної) поведінки; обмін досвідом [9, с. 143].

Отже, під засобом публічного адміністрування пропонуємо розуміти сукупність різнопланових інструментів (способів та прийомів), які використовує в своїй діяльності компетентний суб'єкт публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу в одній чи в декількох сферах суспільного життя на підставах визначених відповідно до норм чинного законодавства.

Отже, до особливостей адміністративно-правових засобів належать:

- 1) виражають все узагальнюючі юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права і досягнення поставлених цілей;
- 2) відображають інформаційно-енергетичну якість і ресурси права, що надає їм особливу юридичну силу;
- 3) є складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання;
- 4) призводять до юридичних наслідків;
- 5) дотримання адміністративно-правових засобів забезпечується публічною адміністрацією;
- 6) визначені в законодавчих актах.

Таким чином, пропонуємо під *засобами публічного адміністрування лотерейної сфери* розуміти *сукупність різнопланових інструментів (способів та прийомів), за допомогою яких держава, в особі уповноважених органів, впливає на суспільні відносини, що виникають в сфері лотерей щодо випуску, організації та розповсюдження лотерей з метою підвищення економічних, кваліфікаційних, організаційних, технологічних показників операторів та розповсюджувачів державної лотереї, а також збільшення фінансових надходжень від провадження даного виду діяльності та притягнення до відповідності за порушення законодавства в сфері лотерей.*

Висновки. Аналіз чинного адміністративного законодавства і практики його застосування дає підстави зробити висновок, що **серед засобів публічного адміністрування лотерейної сфери слід виділити:**

- 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.

Література

1. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право, 1987. № 6. С. 12.
2. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., 1984. – 224 с.
3. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права, 1998. № 8. – С.66.
4. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003 776 с.
5. Сапун В. А. Механизм реализации советского права // Правоведение. 1988. № 1. С.5.
6. Куракин А.В. Концепция исследования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/>
7. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. 200 с.
8. Основы права: Учебн. пособие для средних специальных учебных заведений. 2-е изд., перераб. и доп./ Под ред. В.В. Лазарева. М: Юристъ, 2001. 448 с.
9. Бровко, Н. В. Административное право : учебник для вузов / Н. В. Бровко, М. Б. Смоленский, Ю. А. Соколова – М.; Ростов-на-Дону: МарТ, 2003. – 365 с. – (Юридическое образование)

Анотація

Лиськов М. О. Класифікація засобів публічного адміністрування в сфері лотереї. – Стаття.

В даній науковій статті досліджено поняття «засобів публічного адміністрування в сфері лотереї», визначено їх особливості та види. Серед засобів публічного адміністрування лотерейної сфери виділено: 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.

Ключові слова: лотерея, засоби, публічне адміністрування, монополія, ліцензування, сертифікація, адміністративна відповідальність.

Аннотация

Лысков М. А. Классификация средств публичного администрирования в сфере лотереи. – Статья.

В данной научной статье исследовано понятие «средств публичного администрирования в сфере лотереи», определены их особенности и виды. Среди средств публичного администрирования лотерейной сферы выделено: 1) лицензирование хозяйственной деятельности в сфере лотереи; 2) контроль и надзор в сфере лотереи; 3) государственная монополия на регулирование лотерейной сферы; 4) сертификация игрового оборудования и программного обеспечения к нему; 5) ответственность за нарушение правил лотерейной сферы.

Ключевые слова: лотерея, средства, публичное администрирование, монополия, лицензирование, сертификация, административная ответственность.

Summary

Lyskov M. O. Classification of public administration in the field of lotteries. – Article.

In this scientific article the term „means of public administration in the area of lotteries“, defined by their features and types. Among the means of public administration lottery areas highlighted: 1) licensing of economic activities in the lottery; 2) control and supervision in the lottery; 3) state monopoly on the regulation of lottery areas; 4) certification of gambling equipment and software to it; 5) liability for violation of lottery sector.

Key words: lottery agents, public administration, monopoly, licensing, certification, administrative responsibility.