

УДК 342.9

## ПЕРЕЛІК ЧИННИКІВ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЛОТЕРЕЙНОЇ СФЕРИ

Максим ЛИСЬКОВ,

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

### SUMMARY

In this scientific article stipulates that the efficiency of the public administration sphere lottery – is the end result of deliberate, systematic activities of the public administration, which is aimed at regulating social relations that are emerging in the process of organizing and conducting lotteries and determines the degree of achievement of goals. The author provides a list of factors that determine the effectiveness of the public administration of the lottery sector. Determined category “efficiency of public administration sphere lottery” are more in favor of the concept of evaluation of public administration in the process of organizing and conducting lotteries, and its inner meaning is how effectively been achieved goals.

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

### АНОТАЦІЯ

У статті визначено, що ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери – це кінцевий результат цілеспрямованої, систематичної діяльності органів публічної адміністрації, що направлена на урегулювання суспільних відносин, які складаються в процесі організації та проведення лотерей, і визначає ступінь досягнення поставлених цілей. Подано перелік чинників, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери. Визначено, що категорія «ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери» більшою мірою є оцінним поняттям діяльності публічної адміністрації в процесі організації та проведення лотерей, а її внутрішній зміст полягає в тому, наскільки результативно були досягнуті поставлені цілі.

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

**Постановка проблеми.** Рівень ефективності розвитку лотерейної сфери залежить від багатьох чинників і умов. Усі вони існують у реальності й діють не ізольовано один від одного, а здебільшого перетинаються та взаємозумовлюють виникнення один одного. Деякі з них спричинені участю й роллю держави у сфері лотереї, інші визначають ефективність функціонування оператора та розповсюджувача державної лотереї, решта залежать від правового та майнового становища гравців у лотерею.

**Актуальність теми.** Виокремлення й розкриття сутності чинників ефективності публічного адміністрування лотерейної сфери набуває неабиякої актуальності, так як безпосередньо торкається захисту прав та інтересів гравців у лотерею. У теорії державного управління відмічається, що ефективність визначається з метою захисту інтересів громадян, їхніх очікувань і сподівань на появу позитивних результатів від здійснюваних у країні реформ в економіці, соціально-культурній сфері, політичній і правовій системах [1, с. 93]. Не є винятком і ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери.

**Мета статті** – визначити ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери; з'ясувати перелік чинників, що визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У словниковій літературі під поняттям «ефект» пропонують розуміти виконання, дію [2, с. 262], водночас відзначається, що ефект є змістоутворювальним елементом категорії «ефективність». Термін «ефективність» передбачає дії, які призводять до потрібних наслідків, тобто можемо стверджувати, що синонімом поняття «ефективність» є поняття «дієвий». Звідси випливає, що ефективність – це результативність, результат, наслідок певних причин, сил, дій [3, с. 25; 4].

У юридичній літературі зміст поняття «ефективність публічного адміністрування», на жаль, не була розкри-

та. Натомість розглядається з різних позицій поняття «ефективність державного правління». Так, за визначенням В.Г. Афанасьєва, ефективність – один із принципів наукового управління, сутність якого полягає в тому, щоб забезпечити вирішення поставлених завдань у якомога коротший строк за найменших витрат трудових, матеріальних і фінансових ресурсів [5, с. 43]. Як зазначає В.В. Цветков, ефективність – це складне явище, що визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів [6, с. 130].

Деякі автори-теоретики однією з основних умов ефективності виділяють соціальну цінність правового за-соби. Але соціальна цінність є не умовою, а причиною ефективності адміністративно-правового регулювання. Соціальна цінність не може повністю гарантувати високу ефективність без наявності відповідних умов, хоча взагалі ефективність у процесі правового регулювання гарантувати може. Підвищення ефективності (результативності) соціальної цінності потребує наявності певних факторів. Основні умови ефективності зумовлюються самою соціальною цінністю, яка, реалізуючись, «створює» ефективність. Іншими словами, економічні, політичні та соціальні умови спричиняють вплив на наслідок (ефективність) не безпосередньо, а опосередковано через причину (соціальну цінність). Не будучи соціально цінними й важливими, правові стимули і правові обмеження не будуть і ефективними.

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

Виокремлення чинників ефективності публічного адміністрування лотерейної сфери варто починати досліджувати з виділення й аналізу факторів, що її виз-

начають, основним із яких є ефективність законодавства, яким урегулюються відповідні відносини в цьому випадку в лотерейній сфері. За загальним правилом, ефективність законодавства, зокрема, визначається складним комплексом факторів, що характеризують соціально-економічну, політичну, правову, моральну ситуацію в країні. До основних правових складових ефективності законодавства належать такі: правова якість самого законодавства, ефективність правозастосовної діяльності, рівень правосвідомості правозастосовника й населення загалом.

Отже, розглянемо зміст чинників, які впливають на ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери в Україні.

Для оцінювання стану й потенційних можливостей розвитку лотерейного ринку в Україні потрібно, на нашу думку, підходити методологічно та системно з використанням низки концептуальних підходів, зокрема статистичного, аналогового, модельного тощо. При цьому не потрібно забувати про важливість аналізу стану світового й вітчизняного лотерейних ринків як кожного окремо, так і в співвідношенні, що надасть можливість виокремити недоліки та, навпаки, позитивні напрями його розвитку, тенденції їх розвитку, оцінити позиції української економіки в низці економік інших країн, де лотерейну справу поставлено на високий рівень. Виявлені в такий спосіб пропорції й функціональні залежності, їх подальше впровадження в український сегмент лотерейного ринку дасть змогу отримати з тим або іншим ступенем адекватності й достовірності рішення поставленого завдання. Такий підхід передбачає високу ступінь схожості (аналогії) тенденцій і умов розвитку лотерейного справи в Україні та в інших країнах.

Для більшої надійності з погляду достовірності результатів видається доцільним узяти як одну з визначальних умов вирішення завдання прогноз темпів зростання економіки на середньострокову перспективу й досліджувати кореляцію між оборотом лотерейного ринку і статистикою базових соціально-економічних показників, що характеризують динаміку добробуту населення. Вивчаючи стан українського лотерейного ринку, варто особливу увагу звертати на динаміку основних соціально-економічних показників розвитку України: ВВП, реальних грошових доходів населення, прожитковий мінімум, обороту роздрібною торгівлі та обсягу надання платних послуг населенню, рівня безробіття тощо. Велике значення має визначення величини перевищення середньодушового доходу над прожитковим мінімумом.

Отже, під час визначення ефективності лотерейної діяльності в Україні, на нашу думку, потрібно підходити всебічно, систематично, планово. Тобто, у цьому випадку маємо на увазі використання *методичного підходу до аналізу лотерейного ринку в Україні*.

Узгодженість і повнота *нормативно-правового регулювання лотерейної сфери*. Варто відзначити, що на сьогоднішній строк дії ліцензій операторів державних лотерей закінчився, але, користуючись нормами ст. 15 Закону України «Про державні лотереї в Україні», ці суб'єкти господарювання продовжують діяльність із випуску та проведення лотерей без ліцензій. Підставами виникнення цієї ситуації є законодавчо надана можливість операторам лотерей, що провадили діяльність із випуску та проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, діяти на підставі цих ліцензій до моменту закінчення терміну їх дії; а в разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей, що провадили діяльність із випуску та проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі вида-

них ліцензій, продовжують свою діяльність до отримання нових ліцензій, але не більше як на три місяці з моменту набрання чинності зазначеними нормативно-правовими актами.

Із приводу зазначеного хотілося б наголосити на тому, що відсутність законодавчого регулювання лотерейної сфери сприяє виникненню основних проблем розвитку хаотичного й нерегульованого ринку та необхідних надходжень до державного бюджету.

Одним із визначальних чинників, що впливає на розвиток і стабільність лотерейної сфери як в Україні, так і в інших країнах, є, безумовно, *стан економічної стабільності держави й, відповідно, кожного окремого громадянина*, що забезпечується відповідними складовими.

По-перше, стан і тенденції зміни доходів населення. Однією з найважливіших умов розвитку лотерейного бізнесу загалом є позитивна динаміка економіки, стабільне і стійке зростання доходів населення, перевищення доходів над видатками, тобто наявна величина перевищення. Величина перевищення – це ті кошти в середньодушовому нарачуванні, на які можуть претендувати в тому числі й організатори лотерей. Так, ще на початку 2015 р. в Україні було 524,5 тис. офіційно зареєстрованих безробітних. Уже на кінець травня їхня кількість зменшилася на 80 тисяч – до 443,9 тис. осіб. Потреба роботодавців у працівниках на заміщення вільних робочих місць на початок року становила 41 тис., а в травні – 43,6 тис. Тобто, на одну вакансію претендує десять осіб. Отже, можемо сказати, що динаміка фінансової стабільності поки що не може сприяти стійкості й стабільності лотерейної сфери в Україні.

Очевидно, що можливість розширення лотерейного ринку безпосередньо пов'язана з перерозподілом видаткової частини сімейних бюджетів основної частини населення. Це, у свою чергу, неможливо без формування чіткої економічної політики, орієнтованої в тому числі й на вирішення такого важливого соціального завдання, як забезпечення найменш соціально захищених верств населення.

По-друге, коефіцієнт розподілу доходів населення між фізичними особами та їх співвідношення з продажами лотерей. Так, наприклад, за приблизними оцінками, витрати на лотереї в розрахунку на одну людину в інших країнах є такі: у США й Канаді – 170 дол. США, у Великобританії – 136, у Норвегії – 123,4, у Фінляндії – 96,5, у Сінгапурі – 42, в Україні – 1. Якщо співвіднести ці витрати з величинами валового внутрішнього продукту відповідних країн, що припадає на душу населення, то звертає на себе увагу вкрай низький рівень цього співвідношення.

По-третє, збільшення масштабу лотерейного бізнесу можливе тільки за рахунок наведення належного (насамперед законодавчого) порядку в лотерейній сфері шляхом підвищення його прозорості, прибутковості для держави та рівня довіри населення до лотерей.

Наступним важливим чинником, який забезпечує ефективність лотерейної сфери, на нашу думку, є *реалізація принципу децентралізації по регіонах лотерей*, тобто забезпечення різновекторності ділової активності – від центру в бік периферійних регіонів, адже саме в них і знаходиться потенціал зростання.

Визначальним чинником ефективності лотерейної сфери є, безперечно, *дієва та інтенсивна державна політика у сфері регулювання лотерейної діяльності*. Державна політика в цій сфері повинна поєднувати в собі не тільки репресії, а й заходи, спрямовані на постійне поліпшення пропозицій легального ринку лотерей, що надасть можливість вирішити важливі завдання: 1) забезпечити наповнення державного бюджету; 2) запровадження преференцій суб'єктам лотерейної діяльності дасть змогу сприяти виведенню підпільного лотерейно-

го бізнесу; 3) сприятиме підвищенню привабливості й конкурентоспроможності лотерей. Останнє особливо важливо, якщо держава має намір викоринити підпільний лотерейний бізнес.

Реалізацію зазначених завдань, на нашу думку, можна забезпечити також завдяки тому, що легальні оператори та розповсюджувачі лотерей матимуть ексклюзивне право на використання сучасних технологій лотерейного обладнання, привабливі умови оподаткування. Адже запорукою розвитку лотерейної галузі в країні є й те, як швидко її оператори здатні розвиватися разом із сучасними тенденціями. У свою чергу, оператор національних лотерей повинен пропонувати більш високу ймовірність виграшу й мати державний «знак якості». Адже так держава може збільшити дохід від лотерей – підвищуючи, а не знижуючи ймовірність виграшу та довіру до самої лотереї. Жорсткий контроль за фінансовою й інформаційною прозорістю випуску і проведення лотерей послугував би підставою для довіри й навіть певної прихильності до них широких верств населення, передусім тих, хто співчуває цілям конкретних проєктів. Повна та вражаюча інформація про це могла б сприяти зростанню обсягів лотерей, ефективності лотерейної справи загалом. Із погляду критерію «вартість організації – ефективність» позитивно на результативність лотерей могли б вплинути концентрація ресурсів на обмеженій кількості лотерей, скорочення кількості компаній-організаторів, особливо регіональних і маловідомих.

Як уже зазначалося, одним із пріоритетів має стати істотне зростання доходів основної маси населення. Але не тільки це є основним критерієм розвитку лотерейної діяльності. Звертає на себе увагу *інформаційний вакуум навколо випуску та проведення лотерей (інформації бракує навіть незважаючи на відомий телевізійний піар)*. Варто вести мову про те, куди й на що саме спрямована та частина доходів від лотерей, що надходить до бюджетів усіх рівнів і організацій, а також розмір цієї частки.

Під час здійснення лотерейної діяльності особливо важливого значення набуває питання *забезпечення безпеки операторами та розповсюджувачами лотереї випуску і проведення лотерей*. Добре створена, підтримувана й керована система інформаційної безпеки дає операторові та розповсюджувачу лотерей змогу досягти свої цілі за допомогою безпечних і професійних методів як суб'єктам із високою репутацією.

Так, суб'єкти господарювання з провадження лотерейної діяльності повинні забезпечувати клієнтам високий рівень прийняття, обробки та збереження даних; безперервно стежити й контролювати незмінність і інтеграцію даних, їх секретність і коректність алгоритмів лотерей. Для того щоб забезпечити безпечну та надійну організацію гри відповідно до високих стандартів, державні лотереї обов'язково мають використовувати сертифікований сертифікат ISO 27001 (сертифікат стандарту системи управління інформаційної безпеки і сертифікат WLA/SCS) – сертифікат стандарту контролю безпеки.

Незмінним чинником, який забезпечує ефективність функціонування лотерейної сфери в Україні, є *наявність висококваліфікованого, технічно підготовленого та морально-освіченого персоналу*.

Висококваліфіковані працівники є однією з головних цінностей лотерейного бізнесу. Працівники лотерейної сфери повинні постійно й систематично підвищувати свою професійну майстерність як шляхом проходження курсів підвищення кваліфікації, так і опановуючи міжнародний досвід своїх колег у досліджуваній сфері діяльності. Працівник лотерейної сфери повинен володіти достатнім рівнем знань, професіоналізмом і чесністю.

Професійні, компетентні, мотивовані працівники та безпечне, ефективне й технічно розвинуте середовище діяльності, яка забезпечує досягнення стійких стратегічних цілей оператора. Досягнення високого кадрового рівня лотерейної сфери має здійснюватися шляхом удосконалення системи набору, оцінювання та мотивації працівників; забезпечення компетентності працівників для виконання робочих обов'язків і підвищення ефективності виконання, їх професійного зростання; покращення системи управління персоналом, використовуючи системи інформаційних технологій; забезпечення по можливості безпечних і сприятливих умов робочого середовища.

Однією з головних цінностей Європейської асоціації лотерей є *відповідальність усіх суб'єктів лотерейної сфери, які підтримують стійку ігрову політику*. Відповідальність основана на принципах солідарності (відведення коштів на підтримку суспільного благополуччя), інтеграції (дотримання законодавства країн-учасниць Європейського Союзу), субсидіарності (країни-учасниці Європейського Союзу організують і контролюють лотереї та азартні ігри згідно з національними патріотичними традиціями й культурою, щоб забезпечити захист гравців від залежності, шахрайства та відмивання грошей) і принципі обережності (обмежуючи неконтрольований розвиток азартних ігор). Так, Європейська асоціація лотерей уповноважена видавати сертифікат Відповідальної гри за відповідність вимогам сертифікації EL/RGS (стандарт Відповідальної гри Європейських лотерей).

Здійснення господарської діяльності з випуску та проведення лотерей неможливо без *використання інновацій й сучасних технологій*. Діяльність державних лотерей в Україні базується на сучасних телекомунікації та IT-технологіях. Оператор і розповсюджувачі лотерей повинні постійно стежити за актуальними тенденціями в галузі лотереї й новітніми технологічними досягненнями, упроваджуючи кращі лотерейні рішення та рішення робочого процесу.

Незмінним чинником зростання добробуту й фінансової стабільності оператора державної лотереї є, безумовно, *зменшення витаткової бази оператора державної лотереї та розповсюджувачів*. Світовий досвід показує, що чим більший термін в оператора лотереї на її проведення, тим якісніше відбувається організаційний процес її створення. Крім того, чим частіше змінюється оператор лотереї на ринку, тим меншу довіру викликає запропонований їм лотерейний продукт. Так, наприклад, ліцензія на проведення лотереї видається на досить тривалий термін (наприклад, у Великобританії – на 10 років із можливістю продовження до 15).

**Висновки.** Отже, уважаємо, що *чинниками, які визначають ефективність публічного адміністрування лотерейної сфери*, є такі:

- 1) застосування методичного підходу до аналізу лотерейного ринку в Україні;
- 2) наявність системи нормативно-правового актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають із приводу випуску і проведення державних лотерей;
- 3) стан економічної стабільності держави й, відповідно, 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 і розповсюджувачів державних лотерей;
- 7) забезпечення операторами й розповсюджувачами лотереї безпеки випуску та проведення лотерей;
- 8) наявність висококваліфікованого, технічно підготовленого й 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 й розповсюджувачів.

**Список використаної літератури:**

1. Головченко В. Теоретичні та політико-правові аспекти ефективності державного управління / В. Головченко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 93-98.

2. Словник іншомовних слів. – К. : Наукова думка, 1974. – 776 с.

3. Эффективность и качество управленческой деятельности: государственно-правовой аспект. – К. : Наукова думка, 1980. – 350 с.

4. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства / С.В. Поленина. – М. : Мысль, 1993. – 235 с.

5. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1973. – 390 с.

6. Цветков В.В. Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування / В.В. Цветков // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К., 1998. – С. 128-153.

