



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

01011, м. Київ, вул. Арсенальна, 9/11

тел. (044) 254-43-93, факс 254-56-73  
e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

### Міністерство фінансів України

Про розгляд проекту постанови Кабінету  
Міністрів України

Відповідно до пункту 1 Положення про Державну регуляторну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724, Державна регуляторна служба України (ДРС) є центральним органом виконавчої влади який реалізує, зокрема, державну регуляторну політику, політику з питань ліцензування господарської діяльності. Також ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.

Так, ДРС, в межах компетенції, розглянуто проект постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” (далі – проект Постанови) з урахуванням проекту Розрахунку нефіксованої частини розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей (далі – проект Розрахунку) та проекту Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей (далі – проект Ліцензійних умов), а також документів, що надані листом Міністерства фінансів України від 15.05.2017 № 06010-02-10/12969, та, за результатами розгляду, надаємо наступні зауваження та пропозиції.

1. В преамбулі проекту Постанови зазначаються норми законодавчих актів на виконання яких приймається постанова Кабінету Міністрів України.

Відповідно до пункту 18 частини першої статті 7 Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII „Про ліцензування видів господарської діяльності” (далі – Закон № 222) ліцензуванню підлягає такий вид господарської діяльності, як випуск та проведення лотерей.

Згідно з частиною другою статті 9 Закону № 222 ліцензійні умови та зміни до них розробляються органом ліцензування, що є центральним органом виконавчої влади, підлягають погодженню спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Державна регуляторна служба України  
ВІХ №5133/0/20-17 від 04.07.2017



У зв'язку з цим, у преамбулі проекту Постанови необхідно вказати статті Закону № 222, на основі яких розробляються Ліцензійні умови провадження громадської діяльності з випуску та проведення лотерей. В даному випадку це пункт 18 частини першої статті 7 та частина друга статті 9 Закону № 222.

2. Слід зазначити, що ліцензування зазначеного виду господарської діяльності здійснюється відповідно до Закону № 222, без особливостей, встановлених у будь-якому Законі.

Так, Закон України від 06.09.2012 № 5204 „Про державні лотереї в Україні” (далі - Закон № 5204) встановлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку виходячи із принципів державної монополії на випуск і проведення лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян.

Згідно з частиною першою статті 7 Закону № 5204 розмір плати за видачу ліцензії встановлює Кабінет Міністрів України.

Відповідно до пункту 2 проекту Постанови пропонується установити, що розмір плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей складається з двох частин:

- фіксованої частини, яка становить 100 000 (сто тисяч) розмірів місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії;
- нефіксованої частини, розрахунок якої здійснюється згідно з додатком.

Проте, ні Закон № 222, ні Закон № 5204 не встановлюють необхідність розмежування плати за видачу ліцензії з випуску та проведення лотерей на фіксовану та нефіксовану, а як зазначалось вище, згідно з частиною першою статті 7 Закону № 5204 Кабінет Міністрів України встановлює розмір плати за видачу ліцензії.

Крім цього, згідно з частиною першою статті 14 Закону № 222 за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом.

Вважаємо, що розмір плати за видачу ліцензії передбачає встановлення суми такої плати в грошових одиницях, або встановлення такої суми в залежності від певної встановленої законодавством величини (прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата).

При цьому, не передбачається розділення плати за видачу ліцензії на окремі платежі.

Отже, вважаємо, за доцільне рекомендувати у проекті Постанови встановити фіксований розмір плати (суму плати в грошових одиницях) або встановлення такої суми в залежності від певної встановленої законодавством величини (прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата), як єдиний платіж за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

Крім цього, зазначаємо, що Закон № 5204 не встановлює необхідність встановлення на рівні постанови Кабінету Міністрів України порядку зарахування плати за видачу ліцензії з випуску та проведення лотерей.

3. Відповідно до пункту 4 проекту Ліцензійних умов інтерактивна каса ліцензіата – веб-сайт, доменне ім'я якого належить ліцензіату та відноситься до домену верхнього рівня „UA”, через який ліцензіат здійснює проведення лотереї (у тому числі прийом ставок, виплату призів (виграшів)) в електронному (віртуальному) просторі мережі Інтернет. Розрахункові операції у інтерактивній касі ліцензіата лотереї фіксуються відповідно до вимог Закону України „Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”;

Каса ліцензіата – спеціально обладнане приміщення (місце), де здійснюється прийняття ставок від гравців, розрахунки за результатами лотереї. Розрахункові операції у касі ліцензіата фіксуються відповідно до вимог Закону України „Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”.

Згідно із пунктом 7 проекту Ліцензійних умов проведення державних лотерей повністю або частково через мережу Інтернет здійснюється виключно із використанням електронної системи прийняття ставок.

Згідно із пунктом 17 проекту Ліцензійних умов ліцензіату забороняється здійснювати операції із прийняття ставок, виплати призів (виграшів) без застосування реєстраторів розрахункових операцій та розрахункових книжок, крім випадку, якщо ліцензіат має підтвердження від Казначейства, що прийняття ставок (продаж білетів) відповідної державної лотереї здійснюється через електронну систему прийняття ставок, що контролюється у режимі реального часу Казначейством.

Відповідно до статті 72 проекту Ліцензійних умов розповсюджувачі – фізичні особи під час розповсюдження лотерейних білетів повинні мати при собі книгу обліку розрахункових операцій, видану ліцензіатом у випадках, передбачених Законом України „Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”.

Так, згідно пунктом 4 статті 9 Закону України „Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” реєстратори розрахункових операцій та розрахункові книжки не застосовуються при продажу білетів державних лотерей через електронну систему прийняття ставок, що контролюється у режимі реального часу центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, та квитків на відвідування культурно-спортивних і видовищних закладів.

Крім цього, відповідно до пункту 17 частини першої Закон № 5204 термінал електронної системи прийняття ставок - програмно-технічний комплекс, який призначений для реєстрації здійснених розповсюджувачем або гравцем (термінал самообслуговування) операцій з прийняття ставок у державні лотереї, перевірки виграшності лотерейних білетів або інших засобів, які засвідчують участь у грі, виплати виграшів та передачі інформації про здійснені операції до центральної

електронної системи. Термінал електронної системи прийняття ставок не повинен містити в собі приладів та/або програм, які самостійно визначають результат розіграшу лотереї або розмір виграшу гравця, а також не може бути з'єднаним з такими пристроями та/або програмами (крім з'єднання з центральною електронною системою державної лотереї).

Отже, Закон № 5204 передбачає існування (створення) центральної електронної системи державної лотереї.

Крім цього, запропонована розробником у проекті Ліцензійних умов електронна система прийняття ставок, що контролюється у режимі реального часу Казначейством, не вирішує питання фіскалізації (обліку) ставок, формування призового фонду в режимі реального часу, оскільки така система не контролюється Казначейством в режимі реального часу.

Таким чином, пропонуємо розглянути питання щодо заміни у проекті Ліцензійних умов електронної системи прийняття ставок, що контролюється у режимі реального часу Казначейством на центральну електронну систему державної лотереї, наявність та роботу якої не виключає Закон № 5204, проте, не встановлює до її функціонування жодних вимог.

Вважаємо, що за наявності діючої центральної електронної системи державної лотереї, з можливістю контролю прийняття ставок у режимі реального часу відповідним органом виконавчої влади, буде вирішено питання недоцільності встановлення реєстраторів розрахункових операцій, оскільки можливим буде контролювати прийняття ставок, формування призового (виграшного) фонду в режимі реального часу.

4. Пунктом 13 проекту Ліцензійних умов передбачається, що ліцензіат (здобувач ліцензії) повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років. Вказане обмеження не поширюється на ліцензіата (здобувача ліцензії), який є державним банком.

В абзаці другому частини шостої статті 6 Закону № 5204 також визначено, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років. Вказане обмеження не поширюється на державні банки.

Проте, відповідно до частини десятої статті 9 Закону № 222 до ліцензійних умов не можуть бути включені вимоги: щодо додержання законодавства України у відповідній сфері та/або окремих законів у цілому, а також законодавства, обов'язкові до виконання всіма суб'єктами господарювання.

Крім цього, відповідно до частини дев'ятої статті 9 закону № 222 вимоги ліцензійних умов до суб'єкта господарювання мають бути обумовлені особливостями провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та включають, зокрема, кадрові вимоги, організаційні вимоги, технологічні вимоги щодо наявності певної матеріально-технічної бази разом з даними, що дають можливість її ідентифікувати, спеціальні вимоги, передбачені законом.

При цьому варто зазначити, що вказана стаття Закону № 222 не містить вимог стосовно включення до Ліцензійних умов окремих частин певних Законів.

Отже, проект Ліцензійних умов потребує приведення у відповідність до вимог Закону № 222.

5. Пунктом 29 проекту Ліцензійних умов передбачається, що суб'єкт господарювання набуває статусу оператора державних лотерей з моменту видачі ліцензії на випуск та проведення лотерей.

Проте, відповідно до статті 1 Закону № 222 ліцензія - це запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

Отже, пункт 29 проекту Ліцензійних умов потребує узгодження з нормами Закону № 222 в частині набуття статусу оператора державних лотерей шляхом внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань запису про право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню (діяльності з випуску та проведення лотерей).

Крім цього, враховуючи визначення терміну „ліцензіат”, а це юридична особа, яка має ліцензію на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, доцільно в пункті 29 проекту Ліцензійних умов слово „оператора” замінити словом „ліцензіата”.

6. Абзацом другим пункту 32 проекту Ліцензійних умов передбачається, що документами, що підтверджують внесення плати (платежу) за видачу ліцензії, є копія квитанції, виданої банком, копія платіжного доручення з відміткою банку, квитанція (чек) з поштового відділення зв'язку, який у десятиденний строк з дня оплати направляється ліцензіатом до органу ліцензування.

Проте, Закон № 222 не містить вимог щодо надання до органу ліцензування документу, що підтверджує внесення такої плати. Зазначена норма також не є предметом Ліцензійних умов.

Отже, абзац другий пункту 32 проекту Ліцензійних умов потребує виключення.

7. Абзац перший пункту 36 проекту Ліцензійних умов є незавершеним, що в свою чергу призводить до незрозумілості. Згідно з абзацом першим частини третьої статті № Закону № 5204 лотерея набуває статусу державної з моменту опублікування затверджених оператором державних лотерей умов проведення такої лотереї.

Отже, абзац перший пункту 36 проекту Ліцензійних умов необхідно доповнити словами „затверджених ліцензіатом умов проведення такої лотереї”.

8. Абзацом першим пункту 67 проекту Ліцензійних умов передбачається, що у пунктах розповсюдження, окрім пунктів, в яких розташовані термінали самообслуговування, розміщується потрібна для гравців інформація: перелік державних лотерей, які розповсюджуються у цьому пункті розповсюдження, копія ліцензії на провадження діяльності з випуску та проведення цих лотерей, розмір ставки, результати проведення кожного розіграшу тиражів державної лотереї із зазначенням кількості призів (виграшів) та їх розмірів, місцезнаходження найближчого відокремленого підрозділу ліцензіата, місцезнаходження ліцензіата

та номери телефонів, за якими можна звернутись для уточнення інформації про умови проведення державних лотерей, а також із зауваженнями і пропозиціями.

Проте, Закон № 222 не передбачає наявності копії ліцензії, оскільки, відповідно до статті 1 цього Закону ліцензія – це запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню.

9. Відповідними додатками до проекту Ліцензійних умов запропоновано встановити форми звітностей, які необхідно завіряти печаткою суб'єкта господарювання – ліцензіата.

Зазначена пропозиція є, насамперед, фінансово обтяжливою для відповідних суб'єктів та вимушеною, зокрема, такою, яка зобов'язує суб'єктів господарювання до обов'язку отримувати таку печатку у разі її відсутності.

З огляду на викладене, з урахуванням Закону України від 15.04.2014 №1206 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу”, вбачаємо об'єктивну необхідність у доопрацюванні відповідних додатків до проекту Ліцензійних умов в частині доповнення їх редакцій після слів „М.П.” словами „(за наявності)”.

Також, варто зазначити, що наданий розробником аналіз регуляторного впливу до проекту Постанови не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 „Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта” зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

1. Так, у розділі I „Визначення проблеми” АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Проте, при визначенні проблеми, розробник обмежився лише її словесним описом, вказавши, що необхідністю впровадження відповідного державного регулювання є мінімізація недоліків та прогалин Закону України „Про державні лотереї в Україні” на рівні постанови Кабінету Міністрів України, проект якої запропоновано розробником, а також на виконання окремих нормативно-правових актів.

При цьому, в АРВ до проекту Постанови розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо

яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення. Не наведено даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери, на яких проблема має найбільший негативний вплив.

2. У розділі III „Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей” розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання, розробником кількісно не визначено витрати, які будуть виникати внаслідок застосування кожного з альтернативних способів у грошовому еквіваленті.

При цьому, під час проведення розрахунку витрат суб'єктів великого та середнього підприємства згідно з Додатком 2 до Методики, розробником застосовано недостатню для таких суб'єктів деталізацію бізнес-процесів та лише частково враховано процеси, які потрібно буде забезпечити останнім для реалізації вимог регулювання, запропонованого проектом постанови, що ставить під сумнів точність здійснених розрахунків.

В даному випадку, при оцінці впливу на сферу інтересів відповідних суб'єктів господарювання обов'язково мають бути розраховані у грошовому еквіваленті витрати на виконання встановлених проектом постанови процедур, пов'язаних із набуттям статусу оператора державних лотерей, а також надання ліцензіатом відповідної звітності до Мінфіну.

Загалом, в АРВ розробником не наведено розрахунків витрат держави та суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту постанови, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

3. У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV „Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей” розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

4. У розділі V АРВ „Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми” розробником не описано механізм дії запропонованого

регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог.

Також, розробником в даному розділі АРВ не аргументовано розмір плати за видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей саме на рівні, який запропоновано проектом постанови.

5. При заповненні розділу VI АРВ „Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги” розробником не обраховано витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики, що не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави, та чи витрати держави не є оптимальними і не містять ознак корупційних ризиків.

6. Розділ VIII АРВ „Визначення показників результативності дії регуляторного акта” заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено обов'язкових показників результативності регуляторного акту, таких як: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта, а також розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта.

Крім цього зазначаємо, що на адресу Державної регуляторної служби України надійшли листи ТОВ „М.С.Л.” від 01.06.2017 № 823, Всеукраїнської організації сприяння ЗСУ ім. гетьмана Сагайдачного від 15.06.2017 № б/н, Громадської ради при комітеті Верховної Ради з питань податкової та митної політики від 15.06.2017, члена громадської ради при НАЗК Аніськовича П.Ю. від 15.06.2017, якими надано зауваження та пропозиції до проекту Постанови.

Повідомляємо, що відповідно до статті 9 Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (далі - Закон), усі зауваження та пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю або частково враховує одержані зауваження та пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Водночас, зазначаємо, що один із ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону - принцип прозорості та врахування громадської думки, передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Таким чином, з метою дотримання зазначених вимог Закону, пропонуємо здійснити об'єктивний розгляд вищезазначених листів, та поінформувати



відповідних адресантів, а також Державну регуляторну службу України, про його результати.

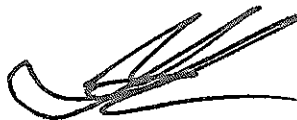
Враховуючи вищевикладене, повідомляємо, що проект Постанови, проект Розрахунку, проект Ліцензійних умов, а також аналіз регуляторного впливу до проекту Постанови потребують доопрацювання з урахуванням зазначених зауважень та пропозицій, приймаючи до уваги те, що запропоновані проекти актів розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики ефективності, збалансованості, прозорості та врахування громадської думки, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, а також вимог статті 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

В доповнення, зазначаємо, що відповідно до пункту 1 § 28<sup>1</sup> Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 Урядовий комітет є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень Кабінету Міністрів, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів.

Враховуючи спірність окремих положень проекту Постанови, проекту Розрахунку, проекту Ліцензійних умов, а також суспільний резонанс щодо даних проектів, вважаємо за доцільне рекомендувати Міністерству фінансів України розглянути питання щодо звернення до Урядового комітету з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності щодо проведення консультацій та попереднього розгляду зазначених проектів документів до отримання висновку Міністерства юстиції України, рішення ДРС про погодження проекту регуляторного акта, а також погодження заінтересованих органів влади.

Додаток: на 97 арк. в 1 прим.

Голова Державної регуляторної  
служби України



К. М. Ляпіна