



## **ЗВІТ**

**за результатами дослідження ринку  
випуску та проведення лотерей**

Схвалено  
Антимонопольним комітетом України  
22 лютого 2018 року  
протокол № 13

**РОЗДІЛ 1. Нормативно-правові акти у сфері випуску та проведення лотерей*****Господарський кодекс України***

(1) Стаття 365<sup>1</sup> Господарського кодексу України визначає, що в Україні діє державна монополія на організацію та проведення лотерей, а проведення в Україні будь-яких інших лотерей, крім державних, заборонено.

***Кримінальний кодекс України***

(2) Відповідно до частини першої статті 199 Кримінального кодексу України виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту, а також збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного податку, голографічних захисних елементів, підробленої національної валюти України у виді банкнот чи металевої монети, іноземної валюти, державних цінних паперів чи білетів державної лотереї караються позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

(3) Стаття 203<sup>2</sup> Кримінального кодексу України передбачає, що зайняття гральним бізнесом карається штрафом від десяти тисяч до сорока тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян: ті самі дії, якщо вони були вчинені особою, раніше судимою за зайняття гральним бізнесом караються штрафом від сорока тисяч до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

***Кодекс України про адміністративні правопорушення***

(4) Відповідно до статті 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення участь в організованих без дозволу азартних іграх (карти, рулетку, «наперсток» та інші) на гроші, речі та інші цінності тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією грального приладдя, а також грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі, або без такої, ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті тягнуть за собою накладення штрафу від семи до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією грального приладдя, а також грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі, або без такої.

***Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні»***

(5) Закон, який набрав чинності 25.06.2009, запроваджує обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні виходячи з конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству.

Відповідно до статті 3 Закону до суб'єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі вісім тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої азартної гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування фінансових санкцій

здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів.

### ***Закон України «Про державні лотереї в Україні»***

(6) Закон 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.

### ***Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»***

(7) Цей Закон регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Стаття 7 цього Закону встановлює, що діяльність з випуску та проведення лотерей підлягає ліцензуванню.

### ***Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»***

(8) Цей Закон спрямований на захист прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Відповідно до статті 5 Закону суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронне (віртуальне) казино є спеціально визначеними суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

### ***Закон України «Про банки та банківську діяльність»***

(9) Згідно зі статтею 47 цього Закону банк, крім надання фінансових послуг, має право здійснювати також діяльність щодо випуску, розповсюдження та проведення лотерей.

### ***Закон України «Про страхування»***

(10) Відповідно до статті 7 цього Закону страхування ризику невиплати гравцям призів у разі неплатоспроможності та/або банкрутства оператора державних лотерей є одним із видів обов'язкового страхування в Україні.

**(11) Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, затверджені наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002 № 128/1037 (Ліцензійні умови, фактично, не регулюють діяльність з випуску та проведення лотерей, однак залишаються чинними, оскільки на сьогодні передбаченого Законом України «Про державні лотереї в Україні» нормативно-правового акта, який встановлює порядок видачі ліцензій, не прийнято).**

## **РОЗДІЛ 2. Повноваження державних органів виконавчої влади у сфері випуску та проведення лотерей**

### ***Кабінет Міністрів України***

**(12)** Відповідно до частини п'ятої статті 2 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» формування та реалізацію державної політики у сфері ліцензування у встановленому цим Законом порядку здійснюють, зокрема, Кабінет Міністрів України або інший орган державної влади у випадках, встановлених законом, - шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування.

**(13)** Відповідно до частини першої статті 3 цього Закону державна політика у сфері ліцензування ґрунтується, серед іншого, на принципі єдиної державної системи ліцензування, що реалізується шляхом, зокрема, визначення Кабінетом Міністрів України органів ліцензування та видів господарської діяльності згідно із статтею 7 цього Закону, на які відповідний орган ліцензування видає ліцензії. До числа таких видів господарської діяльності законодавець відніс і випуск та проведення лотерей.

**(14)** Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» розмір плати за видачу ліцензії встановлює Кабінет Міністрів України.

**(15)** Відповідно до частини восьмої статті 15 цього Закону Кабінет Міністрів України має передбачати у проектах законів України про Державний бюджет України на відповідний рік визначення відрахувань коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні, одним із джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України і спрямування цих коштів на фінансування державних об'єктів олімпійської підготовки, лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання, на фінансування культури та спорту.

### ***Міністерство фінансів України***

**(16)** Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 (далі – Положення) Міністерство фінансів України (далі – Мінфін України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

**(17)** Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, зокрема, з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері випуску та проведення лотерей.

**(18)** Відповідно до покладених завдань у сфері лотерейної діяльності Мінфін України здійснює:

- регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри;
- нормативно-правове регулювання у сфері випуску і проведення лотерей.

**(19)** Враховуючи викладене, Мінфін України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, а його повноваження у цій сфері, зокрема, визначені Законом України «Про державні лотереї в Україні».

(20) Відповідно до статті 7 Закону України «Про державні лотереї в Україні» організація державних лотерей центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, здійснюється шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування.

(21) Відповідно до статті 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» уповноваженим органом державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, здійснює нагляд (контроль) у формі проведення планових та позапланових перевірок операторів лотерей.

(22) Державний нагляд (контроль) у сфері лотерейної діяльності здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом та Законом України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» (частина п'ята статті 13 Закону).

(23) Враховуючи, що випуск та проведення лотерей є ліцензованим видом господарської діяльності, постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» визначено, що Мінфін України є органом ліцензування діяльності випуску та проведення лотерей.

(24) Так, на Мінфін України у сфері лотерейної діяльності покладено повноваження ліцензування та здійснення державного нагляду (контролю) за проведенням такої діяльності.

#### *Державна казначейська служба України*

(25) Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» Державна казначейська служба України (Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, виконання бюджетів.

(26) Казначейство відповідно до покладених на нього завдань та в установленому законодавством порядку здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу (пункт четвертий постанови КМУ).

### *Державна служба фінансового моніторингу України*

(27) Відповідно до частини першої статті 14 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення здійснюється щодо в тому числі суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри, - центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

(28) Відповідні функції покладено законодавством на Державну службу фінансового моніторингу України (далі – Держфінмоніторинг). Так, відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 року № 537, Держфінмоніторинг є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Відповідно до пункту 4 цього Положення Держфінмоніторинг відповідно до покладених на нього завдань вимагає від суб'єктів первинного фінансового моніторингу виконання вимог законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, і в разі виявлення порушень вимог законодавства вживає заходів, передбачених законами, а також повідомляє відповідним суб'єктам державного фінансового моніторингу, які відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» виконують функції з державного регулювання і нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

(29) Також Держфінмоніторинг забезпечує ведення обліку інформації про фінансові операції, що стали об'єктом фінансового моніторингу; суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Крім того, Держфінмоніторинг здійснює в межах повноважень, передбачених законом, регулювання та нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема: здійснює нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі беззвізних; проводить перевірку наявності професійної підготовки відповідальних працівників та організації професійної підготовки інших працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу, залучених до проведення фінансового моніторингу, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; забезпечує зберігання інформації, що надійшла від суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу, правоохоронних органів; вживає відповідно до

законодавства заходів щодо перевірки бездоганної ділової репутації осіб, які здійснюватимуть чи здійснюють управління, мають намір набути істотну участь (або є кінцевими вигодоодержувачами) у суб'єктах первинного фінансового моніторингу; вживає відповідно до законодавства заходи для недопущення до управління суб'єктами первинного фінансового моніторингу осіб, які мають не погашену або не зняту в установленому законом порядку судимість за корисливі злочини або тероризм; вживає у випадках, встановлених законодавством, заходів для недопущення формування капіталу відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок коштів, джерела походження яких неможливо підтвердити на підставі офіційних документів або їх копій, засвідчених в установленому порядку.

**(30)** Наказом Мінфіну України від 29.01.2016 № 24 затверджено форми обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу, та інструкції щодо їх заповнення.

### **Державна фіскальна служба України**

**(31)** Відповідно до пункту 3 Положення про Державну фіскальну службу України (далі - ДФС), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 до основних завдань ДФС належить, зокрема:

- реалізація державної податкової політики та політики у сфері, зокрема, у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону;
- внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування, серед іншого, державної податкової політики; державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів; державної політики у сфері контролю за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону.

**(32)** Відповідно до статті 9 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» реєстратори розрахункових операцій та розрахункові книжки не застосовуються, серед іншого, 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. Отже, продаж білетів державних лотерей не через електронну систему прийняття ставок (використання електронної системи прийняття ставок не вимагається при проведенні миттєвих лотерей) контролюється відповідно до статті 15 цього Закону органами доходів і зборів шляхом проведення фактичних та документальних перевірок відповідно до Податкового кодексу України.

### **Міністерство внутрішніх справ України та Національна поліція України**

**(33)** **Міністерство внутрішніх справ України** (далі – МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах, серед



іншого, забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг (п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878).

**(34)** Відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України (далі – поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом.

**(35)** Серед основних повноважень поліції, закріплених у частині першій статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» слід назвати: превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення при виявленні кримінальних та адміністративних правопорушень; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності тощо.

**(36)** Крім того, поліція в рамках інформаційно-аналітичної діяльності формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями (частина друга статті 25 Закону України «Про Національну поліцію»), а також наповнює та підтримує в актуальному стані бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, стосовно, серед іншого, осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу; виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень, осіб, які їх учинили, руху кримінальних проваджень; обвинувачених, обвинувальний акт щодо яких направлено до суду тощо (частина перша статті 26 Закону України «Про Національну поліцію»).

### РОЗДІЛ 3. Міжнародний досвід організації та правового регулювання відносин у лотерейній сфері

#### 3.1. США

(37) За інформацією, наданою міжнародними експертами, які працюють в Антимонопольному комітеті України (далі – Комітет) відповідно до проекту технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Програма технічної допомоги з розвитку інституційного потенціалу України у застосуванні законодавства та здійснення політики у сфері конкуренції» лотереї в США регулюються на рівні окремих штатів, при цьому федеральне регулювання обмежено вимогами щодо продажу лотерейних квитків між штатами.

(38) Не існує національної організації, яка видає ліцензії авторизованим операторам на проведення лотерей.

(39) Однак консорціуми лотерей, що проводяться в різних штатах, спільно організують такі ігри, які охоплюють більшу географічну територію, що у свою чергу збільшує джекпоти. Лотереї – Mega Millions та Powerball розігруються майже в усіх юрисдикціях, де проводяться лотереї і де-факто виступають як національні.

(40) Державна агенція штату або Комісія з азартних ігор відповідає за проведення лотерей та за нагляд і ліцензування інших видів азартних ігор/ігор у штаті. Крім того, для здійснення такої діяльності штат може залучити інших суб'єктів господарювання, які обираються на конкурсній основі. Наприклад, у штаті Нью-Йорк, укладається договір про надання послуг розробки форми (instant ticket design) та виготовлення лотерейних білетів (production services). При цьому у деяких штатах (Іллінойс, Нью-Джерсі) за результатами конкурсу обирається суб'єкт господарювання, який здійснюватиме організацію та проведення лотерей у штаті на підставі договору (management agreement).

(41) За інформацією, наданою міжнародними експертами, не існує «універсальної» вимоги до операторів державних лотерей щодо досвіду роботи, а мінімальні вимоги є різними для різних штатів. Наприклад, деякі штати вимагають наявності конкретної кількості років досвіду, тоді як інші обмежуються просто формулюванням «значний досвід» або «пов'язаний із лотереями досвід».

#### Штат Іллінойс

(42) Умовами відбору надавача послуг з управління лотереєю в штаті Іллінойс, які були розроблені у 2010 році, передбачено, що приватний менеджер, який буде здійснювати організацію та проведення лотерей у штаті Іллінойс відповідно до договору, укладеного на строк не більше 10 років, обирається на конкурсній основі. Кандидат повинен мати значний досвід роботи у сфері лотерейної діяльності, азартних ігор або досвід роботи в подібній до таких сфер діяльності з доходами понад 1 млрд. доларів. Кандидат зобов'язаний підтвердити наявність необтяженої готівки у розмірі 20 мільйонів доларів. При цьому умовами відбору приватного менеджера у 2016 році було передбачено, що «для заохочення інновацій і забезпечення конкурентного процесу, штат зацікавлений у залученні кандидатів як із США, так і з-за кордону, а також із та із-за меж індустрії лотерей».

### **Штат Індіана**

(43) Відповідно до умов відбору, розроблених у 2012 році Державною комісією лотерей у Штаті Індіана, досвід приватної компанії, яка здійснюватиме організацію та проведення лотерей, не обов'язково має бути пов'язаний із проведенням лотереї. До конкурсного відбору допускається кандидат із досвідом роботи в подібній до лотерейної діяльності сфері. При цьому відсутня вимога до кількості років такого досвіду. Штат також розглядатиме досвід співробітників приватної компанії - кандидата. Умовами відбору передбачено, що кандидати повинні мати достатнє фінансове забезпечення для виконання зобов'язань згідно з договором на здійснення організації лотерей. Таку вимогу кандидат може підтвердити наявністю необтяженої готівки у розмірі 20 мільйонів доларів або акредитивом.

### **Штат Нью-Йорк**

(44) Умовами відбору приватної компанії у штаті Нью-Йорк передбачено, що кандидат повинен мати три роки пов'язаного з лотереями досвіду, досвіду випуску лотерей у Північній Америці та принаймні трьох клієнтів, що є членами Північноамериканської асоціації лотерей штатів та провінцій або Всесвітньої асоціації лотерей. Конкретні вимоги щодо обсягу доларових активів, необхідних для підтвердження належної ліквідності, відсутні. Однак заявник має продемонструвати «фінансову життєздатність, добросесність та стабільність, включаючи, але не обмежуючись, даними річних звітів та переліками клієнтів за попередні три роки».

## **3.2. Країни Європи**

(45) Під час проведення дослідження ринку випуску та проведення лотерей Комітетом було отримано інформацію від конкурентних відомств, зокрема, Литви, Польщі, Франції та Угорщини.

(46) Більшість країн ЄС передбачають виключення із загального принципу свободи заснування стосовно лотерейної діяльності та закріплюють державну монополію на її проведення. Така державна монополія передбачає законодавче обмеження конкуренції на лотерейному ринку. Убачається, що саме за умов обмеженої конкуренції держава зможе отримати найбільший прибуток від лотерейної діяльності; до того ж споживачі (покупці державних лотерей) отримають найкращий захист. Вона закріплена законодавством таких країн, як Великобританія, Франція, Німеччина, Естонія та ін. Утім державна монополія у країнах-учасниках ЄС реалізується по-різному. Так, у Франції та Німеччині – право випуску державної лотереї надається одній державній компанії, у Великобританії – одній компанії безвідносно до форми її власності на тендерній основі, у Чехії кількість операторів державних лотерей не обмежена<sup>1</sup>.

### **Литва**

---

<sup>1</sup> Висновок Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції щодо проекту Закону України «Про державні лотереї в Україні (щодо вдосконалення державного регулювання)» (р. № 2269а, н.д. М.Головка та інш.) Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» (щодо вдосконалення державного регулювання) № 2269а від 03.07.2015 ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55874](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55874))

Lietuvos Respublikos loterij statymas (Law on lotteries 01.07.2003).

(47) Право на організацію лотерей належить юридичним особам Литовської Республіки та іноземним юридичним особам, які зареєстрували філію в Литовській Республіці.

(48) Статутний капітал національного організатора лотерей повинен становити не менше 144 000 євро, при цьому статутний капітал невеликого організатора лотерей – 14 000 євро (або фінансова гарантія від кредитної установи на суму не менше 14 000 євро).

(49) Гральний орган контролю при Міністерстві фінансів Литовської Республіки (*Gambling Control Authority under Ministry of Finance of the Republic of Lithuania*) – орган, який видає ліцензії на проведення національних лотерей та є регулятором такої діяльності в Литовській Республіці. Національна лотерея організовується суб'єктом господарювання, який має ліцензію на проведення такого виду діяльності, розповсюджується на всій території держави, а номінальна вартість квитка такої лотереї є необмеженою.

(50) Ліцензії на організацію невеликих лотерей (*small lottery*) видаються виконавчими органом муніципалітету, на території якого планується організація таких лотерей. Невеликі лотереї організовуються на спортивних, культурних та інших публічних подіях, виграші видаються до закінчення таких подій, а номінальна вартість усіх квитків не перевищує 30 000 євро.

(51) Ліцензія на організацію як національних так і невеликих лотерей видається на невизначений термін

(52) Організатор національної лотереї не має права займатися іншою господарською діяльністю, крім діяльності, пов'язаної з розповсюдженням лотерейних квитків (реклама, видавництво, продаж журналів про лотереї, створення телевізійних програм, радіопередач про власну лотерею). Організатор невеликої лотереї має право займатися іншою господарською діяльністю.

(53) На лотерейному ринку може працювати необмежена кількість суб'єктів господарювання та не існує ніяких переваг для окремих суб'єктів господарювання на такому ринку

(54) Лотереї проводять приватні лотерейні компанії, а держава не бере участі в проведенні такої діяльності, однак здійснює нагляд та контроль такої діяльності з метою захисту гравців та операторів.

## **Польща**

(55) Проведення лотерей у Республіці Польща регулюється відповідно до законодавства про азартні ігри (*Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych*).

(56) На здійснення діяльності у сфері числових ігор, грошових лотерей та гри телебінго встановлено державну монополію. Крім того, на здійснення такої діяльності не поширюються норми конкурентного законодавства. Державне казначейство, за погодженням з міністром, відповідальним за державні фінанси, створює державне товариство. На сьогодні таким державним підприємством, наділеним монополією

владою на лотерейному ринку є Totalizator Sportowy sp. z.o.o., яке працює на ринку понад 60 років.

(57) Законодавством не передбачено вимог до державного підприємства щодо статутного капіталу, досвіду та кількості пунктів розповсюдження. При цьому прибуток отриманий від такої діяльності, є одним із важливих джерел фінансування спорту та культури. Контроль на ринку азартних ігор здійснює Національна податкова адміністрація.

### **Франція**

(58) У Франції встановлено державну монополію на організацію лотерей (*Article 136, Finance Law 1933*).

(59) Єдиним оператором державних лотерей є Française des Jeux (FDJ), державне підприємство, яке наділене монопольною владою на лотерейному ринку відповідно до законодавства.

### **Угорщина**

(60) Діяльність з проведення лотерей регулюється Законом про організацію азартних ігор (Act XXXIV of 1991 on Gambling Operations), відповідно до якого така діяльність може здійснюватися державним оператором. Однак держава може тимчасово передати право на організацію лотерей іншому суб'єкту господарювання на підставі договору концесії

(61) Суб'єкт, з яким укладається договір концесії, обирається на конкурсній основі. Конкурс проводиться за згодою виконавчих органів місцевих державних адміністрацій або міської ради, якщо проведення такої діяльності здійснюватиметься в межах їх юрисдикцій.

(62) Дію договору концесії може бути продовжено, але лише один раз і не більше ніж на половину його початкового терміну дії.

(63) Кількість ліцензій, яку видає держава концесіонерам - необмежена, крім ліцензій на казино.

### **Велика Британія**

(64) У 1999 році з метою регулювання національної лотереї у Великій Британії та відповідно до Національного лотерейного акта 1998 року (National Lottery Act 1998) була створена Національна лотерейна комісія (The National Lottery Commission), яка у 2013 році увійшла до складу створеної у 2005 році Комісії з азартних ігор (The Gambling Commission)<sup>2</sup>.

(65) Комісія з азартних ігор (далі – Комісія) докладно інструктує місцеві органи влади щодо нормативно-правових актів з питань регулювання азартних ігор, зокрема щодо видачі ліцензій на користування приміщеннями. Вимоги та принципи видачі ліцензій на користування приміщеннями встановлюються відповідними місцевими органами влади.

---

<sup>2</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/22/contents>

(66) Членів Комісії призначає та звільняє, у разі невідповідності посаді, Уряд. Комісія повинна публікувати та постійно переглядати принципи, що регулюють її діяльність, а також результати досягнення цілей щодо видачі ліцензій відповідно до закону. До обов'язків Комісії належить консультування Уряду, зокрема, з питань, що стосуються поширення та наслідків азартних ігор.

(67) Заявник, чия заявка на отримання ліцензії на здійснення операцій або персональної ліцензії була відхилена Комісією, може оскаржити її рішення у Палаті загального регулювання (General Regulatory Chamber ) Суду першої інстанції. При цьому заявник також має право оскаржити в Суді першої інстанції окрему регуляторну дію Комісії, наприклад про призупинення дії або відкликання ліцензії на здійснення операцій або персональної ліцензії.

(68) Крім того, між Комісією та Управлінням із захисту конкуренції та ринків (Competition and Markets Authority, CMA) сформовано програму співпраці для подолання «спільної занепокоєності» щодо справедливого надання послуг операторами азартних онлайн-ігор<sup>3</sup>.

(69) За даними Комісії, сформованими за результатами досліджень що стосуються дорослих, за період з 1999 по 2016 роки, загальні темпи поширення проблеми залежності від азартних ігор у Британії залишаються на одному і тому самому рівні<sup>4</sup>.

## Грузія

(70) Лотерейна діяльність у Грузії регулюється Законом «Про лотереї та азартні ігри».

(71) У Грузії процедура й вимоги для отримання ліцензії на організацію та проведення азартних ігор є досить ліберальними. Отримати дозвіл можуть компанії, зареєстровані в Грузії, проте власниками компаній можуть бути як громадяни Грузії, так і іноземці.

(72) Видачу ліцензій здійснює Податкова служба Грузії. Перелік документів, необхідних для отримання ліцензії, залежить від конкретного виду азартної гри, від цього також залежить і строк дії ліцензії. Для організації та проведення азартних ігор у мережі Інтернет (онлайн) організатору гри необхідно мати дозвіл на проведення азартної гри офлайн.

(73) Оплата за видачу дозволу на організацію азартної гри в Грузії здійснюється щорічно.

(74) Крім цього суб'єкт такої діяльності сплачує також адміністративний збір, розмір якого встановлюється залежно від масштабів закладу і становить за квартал з кожного гравального апарату 1,5 - 3 тис. ларі.

(75) Спочатку здобувач дозволу сплачує за перший рік своєї діяльності, а потім щорічно продовжує строк дії дозволу шляхом внесення наступного платежу. Розмір

---

<sup>3</sup> <https://mega.nz/#F!pSg00CCY!onwsaZ4jGsFdzy81WTxYGg!pW5h1CqD>

<sup>4</sup> [www.eogl.eu](http://www.eogl.eu)

плати за видачу дозволу залежить від місця ведення діяльності у сфері азартних ігор. Найменшу вартість за видачу дозволу сплачують суб'єкти, які організують цей бізнес у курортних регіонах.

(76) У минулому, у 2009 році Міністерством фінансів Грузії було укладено договір з «Лотерейною компанією Грузії» строком на 15 років. Компанія мала ексклюзивне право на проведення лотерей та інших виграшних ігор Грузії.

(77) За кілька років компанія заборгувала держбюджету десятки мільйонів доларів. Станом на лютий 2016 року сума заборгованості становила 216,3 млн ларі (більше 90,5 млн доларів). У вересні 2016 року Мінфін прийняв рішення припинити ліцензію компанії і в майбутньому визначити нову компанію, яка буде проводити в Грузії лотереї.

(78) 70% «Лотерейної компанії Грузії» належало державі. Незважаючи на те, що компанія не платить податків, вже кілька років вона зазнає величезних збитків. На початку 2016 року компанію намагалися продати на аукціоні. Початкова ціна становила 1 тис ларі (близько 480 доларів). Охочих придбати компанію з багатомільйонною заборгованістю не знайшлося та аукціон був припинений.

(79) Міністерством фінансів Грузії було проведено тендер щодо відбору уповноваженої особи для організації та проведення лотерей в Грузії, за підсумками якого переможцем стало ТОВ «Джорджіан Нешнл Лоттері» (Georgian national Lottery). Ця компанія стане власником ексклюзивного права на організацію і проведення лотерей в Грузії, і вона буде проводити лотереї протягом 10 років<sup>5</sup>.

(80) Частка доходів грального бізнесу у ВВП Грузії у 2006 році становила 2,2%, протягом 2007-2009 років – 0,4%, у 2010 році – 0,5 %, у 2011 році – 1,5%, у 2012 році – 3,8 %, у 2013 році – 4,5%, у 2014 році – 2,3%<sup>6</sup>

### **3.3. Європейська організація з питань законодавства у сфері азартних ігор (European Organization for Gaming Law, EOGL)**

(81) Організація співпрацює з національними та міжнародними експертами ігрової галузі, представниками влади, державними установами та неурядовими організаціями з метою поширення та покращення передової законодавчої практики у сфері грального бізнесу. Основним завданням організації є створення в межах Європи безпечного, захищеного, надійного та стійкого середовища для азартних ігор<sup>7</sup>.

### **3.4. Всесвітня лотерейна асоціація (World Lottery Association)**

(82) З метою поширення інтересів лотерей, які організуються з дозволу держави, у 1999 році була створена Всесвітня лотерейна асоціація (World Lottery Association) шляхом об'єднання Міжнародної асоціації державних лотерей та Міжнародної асоціації організацій тоталізаторів та лотерей. Вона розробила Правила і рамочну програму відповідального відношення до гри WLA, а також ряд інших стандартів. Її

---

<sup>5</sup> <https://www.newsgeorgia.ge/loterejnaya-kompaniya-gruzii-zakroetsya-posle-mega-rozygrysha-v-sentyabre/>

<sup>6</sup> Економічні аспекти легалізації грального бізнесу в Україні [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO\\_Gambling\\_A5\\_04\\_print.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf)

<sup>7</sup> [www.eogl.eu](http://www.eogl.eu)

стандарти відповідальної гри також взяті за основу Європейською асоціацією державних лотерей і того для підготовки власних стандартів<sup>8</sup>.

**(83)** Всесвітня лотерейна асоціація сприяє реалізації таких проєктів, як Всесвітній лотерейний саміт (World Lottery Summit) та Всесвітній лотерейний звіт (Global Lottery Data Compendium).

**(84)** Відповідно до щорічного звіту лотерейної сфери «The WLA Global Lottery Data Compendium 2016», який базується на даних, отриманих від учасників Всесвітньої лотерейної асоціації, загальний обсяг продажу лотерей за 2015 рік учасниками асоціації становить 260,9 млрд. доларів США, з яких 55,9 % коштів надійшли від продажу білетів тиражної лотереї (draw-based games), 25,2 % – миттєвої лотереї (instant games) 11,7 % – спортивної лотереї (з фіксованою ставкою) (sport games (fixed odds), 7,2 % – спортивної лотереї (тоталізатор) (sport games (pari-mutuel)). При цьому загальний обсяг продажу лотерей у світі – 279,9 млрд. доларів США.

**(85)** Загальна кількість працевлаштованих осіб у лотерейній сфері учасниками Асоціації у 2015 році становила 112 300 осіб<sup>9</sup>.

**(86)** Статистика 2007 року свідчить, що більш ніж 150 країн беруть участь у тому або іншому виді законного грального бізнесу, 100 з яких легалізували казино та гральний бізнес на рівні карткових кімнат. Понад 100 країн пропонують деякі види лотерей та більше 60 країн беруть участь в індустрії ставок на перегонах та у спортивних змаганнях<sup>10</sup>.

### **3.5. Європейська асоціація лотерей (European State Lotteries and Toto Association)**

**(87)** За інформацією **Європейської асоціації лотерей (European State Lotteries and Toto Association)** (лист від 21.12.2017), вперше специфіка грального сектора була визнана Судом Європейського Союзу у справі Шиндлера (рішення від 24.03.1999 у справі № C-275/92):

«59. Беручи до уваги специфічний характер лотерей, на який вказували більшість держав-членів, обмеження чи навіть заборона лотерей у державі-члені є виправданими.

60. Перш за все, не можна не враховувати моральні, релігійні та культурні аспекти лотерей, як і інших видів азартних ігор, у всіх державах-членах. Існує загальна тенденція держав-членів обмежити або навіть заборонити практику азартних ігор і запобігти тому, аби вони стали джерелом приватного прибутку. По-друге, лотереї пов'язані з високим ризиком злочинів або шахрайства, з урахуванням розміру сум, які можуть бути розміщені, та вигравів, які можуть отримати гравці, особливо коли йдеться про операції у великих масштабах. По-третє, вони формують стимул витратити, який може призвести до негативних індивідуальних та соціальних наслідків. Також має місце обґрунтування, яке полягає в тому, що лотереї можуть зробити значний внесок у фінансування

<sup>8</sup> Погорецький М.А., Топорецька З.М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. – К.: ВД «Дакор», 2014. – 92 с).

<sup>9</sup> The WLA Global Lottery Data Compendium 2016).

<sup>10</sup> Звіт FATF. СЛАБКІ СТОРОНИ СЕКТОРУ КАЗИНО ТА ГРАЛЬНОГО СЕКТОРУ, березень 2009 року, [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2009/8.07.09/c.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2009/8.07.09/c.pdf)



добродійної та громадської діяльності, наприклад, соціальних, благодійних робіт, спорту чи культури».

**(88)** У цій справі Генеральний прокурор Гюльманн висвітлив негативні наслідки вільної конкуренції в секторі лотерей:

«114. Важливо, щоб держави-члени могли запобігти вільній конкуренції між лотереями на європейському рівні, бо інакше серед різних країн може виникнути конкуренція за гроші, які Європейські громадяни витрачають на лотереї».

**(89)** У так званій справі Санта Каса (C-42/07), генеральний прокурор Бот розширює це міркування до всього грального сектора:

«245. На мій погляд, законодавство Співтовариства не спрямоване на те, щоб азартні ігри піддавались законам ринку. Створення ринку, який був би максимально відкритим, визначається державами-членами як основа Європейського економічного співтовариства, оскільки за умов добросовісної конкуренції, загалом забезпечується технологічний прогрес та покращення якості товарів чи послуг, одночасно зі зниженням витрат. Таким чином, це вигідно для споживачів, оскільки вони отримують товари чи послуги кращої якості за більш вигідною ціною. Таким чином, конкуренція є джерелом прогресу та розвитку. Однак ці переваги не виникають у сфері азартних ігор.»

**(90)** Як повідомляє **Європейська асоціація лотерей**, монопольне становище в регулюванні ринку азартних послуг повинно перейти до оператора, який зможе дати гарантії захисту гравців (що також добре для державної казни). Оператор може бути призначений державою, або йому може бути надана ліцензія на певний час після проведення (конкурсної) процедури торгів.

**(91)** У більшості держав-членів зазвичай застосовуються такі вимоги до операторів лотерей, незалежно від того, чи діє в державі-члені система державних операторів чи ліцензованих приватних операторів під суворим державним контролем:

Оператори повинні мати прозору корпоративну структуру;

Оператори повинні гарантувати цілісність своєї діяльності;

Оператори повинні відповідати певним фінансовим критеріям;

Оператори підлягають жорсткому контролю з боку держави;

Оператори повинні внести значну частину своїх прибутків на користь суспільству;

Оператори повинні попередньо визначити чітку політику стосовно безпеки, відповідальних ігор, захисту споживачів, маркетингу та продажів.

**(92)** У ЄС до регулювання лотерейної сфери має відношення Директива (EU) 2015/849, у якій звертається увага на використання гральної сектору для відмивання доходів від злочинної діяльності. У ній містяться, зокрема, положення, направлені на зменшення ризиків, пов'язаних із азартними іграми. Відповідно до цієї Директиви (р. 14 art.3 section 1 chapter I) до числа гральних послуг віднесено лотереї<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC  
// <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>

(93) Як бачимо, **моделі організації ринків випуску та проведення лотерей** є різними, частіше за все включають цей ринок до загального ринку азартних ігор або врегульовують ці відносини іншим шляхом, поєднуючи в собі заборони та легалізацію, різні ступені обмеження виробництва, обігу та споживання, різний рівень конкуренції.

(94) Можна спостерігати **прогібіціоністський** підхід, за якого має місце повна заборона азартних ігор та лотерей. Повна заборона грального бізнесу як одну з причин має релігійні переконання, що є досить демонстративним в країнах, де поширений іслам та іудаїзм, що супроводжується прогібіціонізмом по відношенню до аддиктивних ринків. При цьому така модель часто призводить до більших збитків різного характеру для держави та суспільства, ніж потенційно можливі в умовах легалізації. Як в Україні, так і в інших країнах з таким сценарієм існування ринку з часом створюється особливий інституціональний порядок, за якого можуть бути реалізовані можливості виробництва і продажів в умовах юридичної заборони.

(95) **Монопольна** модель є досить поширеною, і це має певне соціальне виправдання та пояснюється звичною для монополіста мотивацією реалізувати менший обсяг продукції за вищу вартість. Монополія має здатність скорочувати обсяг випуску продукції до рівня соціальної ефективності. Державна монополія має додаткове підґрунтя – відсутність мотивації на отримання прибутку. Пропозиції підприємства, яке займає монопольне становище, протистоїть на ринку сукупний попит усіх покупців товару в межах географічних і товарних кордонів відповідного ринку (світових, національних, регіональних). Якщо в умовах досконалої конкуренції продавець міг би продати певну кількість товару за незалежною від нього ринковою ціною, то монопольне підприємство регулює як обсяг продажу продукції, так і її ціну. Маючи абсолютну ринкову владу, воно може регулювати обсяг випуску продукції, її ціну, якість та інші істотні умови обороту.

(96) **Олігопольна** модель передбачає наявність декількох досить великих виробників, яким протистоїть значна кількість покупців. Зазвичай на таких ринках панують від двох (дуополя) до десяти фірм, на які припадає близько половини продажу продукції. Про такі підприємства ще часто говорять «велика четвірка», «велика сімка». Це сфера з великою концентрацією виробництва. Продукція таких фірм може бути диференційованою або однорідною. Вступ до галузі нових фірм, як правило, суттєво ускладнений, зокрема, через високу капіталомісткість виробництва та порівняно обмежений попит. Бар'єрами для вступу на такі ринки можуть також бути володіння патентами або контроль над стратегічною сировиною. Додатковим фінансовим бар'єром можуть бути величезні витрати на рекламу. Велика кількість фірм незначного розміру просто не може вижити на таких ринках. Незважаючи на певну ринкову владу, підприємці, які діють на олігопольному ринку, все-таки не можуть встановлювати ціну так само просто, як на монопольному ринку. Цінова політика, рішення стосовно оптимальних обсягів виробництва значною мірою залежать від конкурентів. Тобто, усі учасники ринку взаємозалежні і змушені приймати свої рішення з урахуванням поведінки конкурентів. Дії учасників на олігопольному ринку можуть бути різноманітними – від конкурентних до монополістичних – залежно від характеристики ринку і поведінки його агентів<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Грудницький В.М. Правовий захист суб'єктів господарювання від зловживання монопольним (домінуючим) становищем: Дис. ... канд. юрид. наук. – Київ, 2015. – с. 222.

(97) **Конкурентна** модель, що характеризується наявністю на ринку великої кількості учасників, що змагаються за споживача ціною товару/послуги/роботи, асортиментом, якістю тощо. На ринку випуску та проведення лотерей вільна конкуренція, як правило, відсутня і натомість вона обмежена процесом допуску учасників на ринок – ліцензуванням. Тобто, держава нормативно не обмежує кількість учасників ринку, а встановлює для них критерії (вимоги), за умови відповідності яким нові учасники можуть вийти на ринок. Враховуючи особливість ринку випуску та проведення лотерей з точки зору його впливу на окремих споживачів і можливих негативних для суспільства наслідків загалом, критерії (вимоги) держави в особі органів влади до потенційних учасників ринку виправдано мають бути жорсткими та забезпечувати доступ до ринку лише незначної кількості суб'єктів господарювання. Зазначене пов'язано з необхідністю існування сталого ринку, обмеження його розвитку з метою недопущення появи таких негативних наслідків, як лудоманія, збільшення кримінальних та адміністративних правопорушень, пов'язаних з лотерейною діяльністю тощо.

### Міжнародні зобов'язання України

(98) Україною 02.03.2017 підтверджено свої зобов'язання стосовно реалізації політики та виконання завдань економічної програми, що підтримується у межах угоди з Міжнародним валютним фондом про Механізм розширеного фінансування

(EFF), та визначено подальші етапи політики на виконання цих завдань в Меморандумі про економічну і фінансову політику (МЕФП) від 27 лютого та 21 липня 2015 року, 1 вересня 2016 року, березня 2017 року. Зокрема, пунктом 19 розділу D «Фіскальна політика» Додатка 1 до Меморандуму про економічну і фінансову політику визначено, що ми *«легалізуємо видобуток бурштину та азартні ігри, що сприятиме додатковим надходженням до бюджету, не пізніше ніж у 2018 році»*<sup>13</sup>.

#### МІЖНАРОДНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ

*«легалізуємо видобуток бурштину та азартні ігри, що сприятиме додатковим надходженням до бюджету, не пізніше ніж у 2018 році»*

п. 19 розділу D «Фіскальна політика» Додатку 1 Меморандуму про економічну і фінансову політику

<sup>1</sup> <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506>;  
<http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798>



<sup>13</sup> <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506>;  
<http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-2016-Article-IV-Consultation-and-third-review-under-the-Extended-Arrangement-44798>

#### РОЗДІЛ 4. Аналіз тенденцій законотворчого процесу у сфері лотерейної діяльності

(99) З метою врегулювання відносин у сфері лотерейної діяльності було розроблено низку проектів законів, розгляд та аналіз яких дозволяє визначити проблемні питання, на вирішення яких вони спрямовані, та основні тенденції розвитку законодавства у цій сфері.

*Депутатський проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження повної державної монополії на здійснення лотерейної діяльності для захисту економічних інтересів України» № 2307а від 07.07.2015 (стан проходження – на опрацюванні комітету ВРУ)<sup>14</sup>.*

(100) Як випливає з пояснювальної записки цього проекту цивілізоване функціонування лотерейного ринку неможливе без реалізації принципу соціальної спрямованості державних лотерей. Кожен учасник лотереї, який витрачає кошти на придбання лотерейного білета, повинен усвідомлювати те, що вони будуть використані на соціальні цілі (наука, освіта, охорона здоров'я, культура). Отже, лотерейна діяльність перетворюється на дію, що заохочується мораллю, – благодійність, соціальна справедливість. Серед принципів проведення державних лотерей передбачена така новела, як захист учасників лотерей від гральної залежності – лудоманії.

(101) Законопроектом пропонується:

- а) відмінити ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей через встановлення повної державної монополії на цей вид діяльності;
- б) встановити, що єдиним організатором діяльності з випуску та проведення лотерей є Публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України»;
- в) встановити, що використання коштів, отриманих від проведення державних лотерей, направляється на фінансування державних видатків на науку, освіту, охорону здоров'я, культуру;
- г) встановити відкритий публічний безкоштовний доступ до Єдиного переліку державних лотерей, запроваджених в Україні.

(102) Пропонується закріпити у статті 3 Закону принципи забезпечення виплати виграшу, який передбачає, що організатор державної лотереї гарантує виплату виграшів, а також захист від ігрової залежності, який передбачає вжиття заходів з недопущення появи та профілактики патологічної схильності учасників лотерей до залежності, яка полягає в частих повторних епізодах участі у таких заходах, домінує у житті людини і призводить до зниження соціальних, професійних, матеріальних і сімейних цінностей.

(103) Пропонується Кабінету Міністрів України передбачати у проектах законів України про Державний бюджет України на відповідний рік визначення відрахувань коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні, одним із джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України і спрямування у повному обсязі цих коштів на фінансування наукової діяльності, освіти, охорони здоров'я та культури<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55933](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55933)

<sup>15</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55933](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55933)

*Депутатський проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» (щодо введення державної монополії на здійснення лотерейної діяльності) № 2307а-1 від 24.07.2015 (стан проходження – опрацьовується у комітеті ВРУ)*<sup>16</sup>.

(104) У ньому пропонується нове визначення лотерейного білета як бланка документа суворого обліку, виготовленого відповідно до вимог законодавства та виключно на державних підприємствах Міністерства фінансів України, наявність якого засвідчує внесення гравцем лотереї ставки і надає право одержати приз відповідно до умов проведення лотереї. Державна лотерея може проводитись тільки із застосуванням лотерейних білетів (стаття 1 проекту Закону).

(105) Серед іншого пропонується внести зміни в частину першу статті 6, виклавши її у редакції, відповідно до якої операторами державних лотерей можуть бути комерційні банки, які на 100 % належать державі, а також Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта».

*Депутатський проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» (щодо вдосконалення державного регулювання) № 2269а від 03.07.2015 (стан проходження – вручено подання комітету ВРУ про розгляд).*<sup>17</sup>

(106) Визначення умов проведення державної лотереї, що пропонується розробником проекту Закону, передбачає затвердження локального акта оператора державних лотерей після погодження центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей відповідно до законодавства (пункт 18 частини першої статті 1 проекту Закону).

(107) Відповідно до пропонованої редакції статті 6 проекту Закону України операторами державних лотерей можуть бути юридичні особи, зареєстровані на території України, які відповідають вимогам цього Закону.

(108) Щодо вимог до оператора державних лотерей у частині наявності в останнього діючих відокремлених підрозділів у кожному населеному пункті України пропонується мати їх в кожному населеному пункті з населенням понад 10 тисяч осіб, але не менше 2 тисяч пунктів розповсюдження, протягом двох років з моменту отримання ліцензії (абзац перший частини другої статті 6 проекту Закону).

(109) Пропонується також змінити вимоги до статутного капіталу оператора державних лотерей, який «не може бути меншим за розмір статутного капіталу, для страхових компаній. Забороняється використовувати для формування статутного капіталу операторів державних лотерей кошти з непідтверджених джерел» (абзац другий частини п'ятої статті 6 проекту Закону).

(110) На думку розробників цього проекту його прийняття дозволить стимулювати підвищення народжуваності в Україні через надання багатодітним сім'ям додаткових пільг шляхом звільнення осіб, на утриманні яких перебувають троє або більше неповнолітніх дітей або дитина-інвалід, від сплати податку на доходи фізичних осіб та сприятиме подоланню демографічної кризи в Україні, а реалізація проекту Закону дозволить спростити діяльність державних лотерей в Україні. Бюджетні кошти підуть на розвиток спорту та охорони здоров'я для дітей.

<sup>16</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56186](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56186)

<sup>17</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55874](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55874)

(111) Комітет з питань європейської інтеграції у своєму висновку на проект цього Закону зазначив, що «у ньому пропонується реалізувати шляхом спрощення входження на ринок нових операторів державної лотереї через послаблення законодавчих вимог до них (істотне зниження вимог до статутного капіталу, скасування будь-яких вимог до досвіду роботи на ринку лотерейної діяльності, суттєве зниження вимог до кількості пунктів розповсюдження державних лотерей); та з одночасним посиленням державного контролю регулювання лотерейної діяльності (за виготовленням лотерейних білетів та розробкою умов проведення державної лотерейної діяльності з боку центрального органу виконавчої влади у сфері випуску і проведення лотерей, закріпленням заборони на електронне прийняття ставок щодо державних лотерей)». Комітет приходить до висновку, що «запропоновані положення законопроекту не суперечать праву ЄС, однак питання регулювання лотерейної діяльності не є гармонізованим на рівні ЄС та виноситься на розсуд країн-учасниць Європейського Союзу».

**Депутатський проект Закону про організацію та проведення лотерей на території України № 1691 від 31.12.2014 (стан проходження – опрацьовується у комітеті ВРУ)<sup>18</sup>.**

(112) Законопроект містить низку пропозицій, зокрема, щодо державної монополії на здійснення лотерейної діяльності, яка, на думку розробників, «полягає в обмеженні максимальної кількості суб'єктів, які матимуть право займатися такою діяльністю (5 суб'єктів). Обмежена кількість суб'єктів дозволить державі збалансувати мінімальну потребу населення у лотереї (грі) та пропозицію суб'єктів на ринку; запровадження плати за ліцензію на випуск і проведення лотерей в розмірі 10 000 000 (десять мільйонів) гривень щорічно; щодо заборони використання ігрових автоматів під час проведення лотерей та відтворення процесу прокручування барабанів (на зразок ігрових автоматів); запровадження спеціальних вимог до лотерейного обладнання та процедури оцінки його відповідності чи міжнародної сертифікації (у тому числі міжнародної); введення відповідальності за прийняття ставок у неповнолітніх; визначення чіткого та вичерпного переліку документів, необхідних для підтвердження операторами своєї відповідності вимогам до операторів лотерей, встановлених Законом та створити умови для видачі операторам лотерей ліцензій; щодо посилення відповідальності оператора лотереї».

(113) У проекті пропонується здійснення формування Уповноваженим органом ліцензійної справи щодо кожного суб'єкта господарювання, який звернувся із заявою про видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з проведення лотерей та ліцензійного реєстру діяльності з проведення лотерей. Інформація, що буде міститися в ліцензійному реєстрі, має бути відкритою та оприлюднюватись на сайті Уповноваженого органу в мережі Інтернет. До ліцензійного реєстру пропонується включати такі відомості:

- відомості про суб'єктів господарювання, які одержали ліцензії;
- вид господарської діяльності;
- дата прийняття рішення про видачу ліцензії та номер такого рішення;
- серія та номер бланка виданої ліцензії;
- відомості про видані дублікати ліцензій та відомості про переоформлення ліцензій;
- підстави, дата та номер рішень про відмову у видачі дубліката ліцензій, про відмову у переоформленні ліцензій;

<sup>18</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53286](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53286)

- підстави, дата та номер рішення про застосування фінансових санкцій;
- підстави, дата та номер рішення про зупинення дії ліцензій, про анулювання ліцензій тощо (стаття 15 проекту Закону).

**(114)** Розробники цього проекту Закону вказують на недосконалість Закону України «Про державні лотереї в Україні», а також на те, що *«передбачені ним підзаконні акти для врегулювання діяльності операторів не прийняті, а існуючі підзаконні акти не приведені у відповідність до нього. У зв'язку з цим діючі оператори лотерей не можуть отримати нові ліцензії на випуск та проведення лотерей і змушені постійно доводити законність своєї діяльності. Відповідно Мінфін України як орган державного контролю за лотерейною сферою, не має можливостей перевірити відповідність операторів вимогам закону та дотримання вимог ліцензійного законодавства. Крім того, чинний Закон також містить окремі прогалини у правовому регулюванні лотерейної сфери, що дозволяє недобросовісним суб'єктам вчиняти певні зловживання на ринку. Так, у зв'язку з цим та на фоні заборони у 2009 році грального бізнесу в Україні почастишали випадки створення незаконних гральних закладів під виглядом проведення (розповсюдження) державних миттєвих лотерей. Така діяльність підриває ділову репутацію сумлінних операторів лотерей та довіру населення до державної лотереї як законної прозорої і чесної гри, натомість прирівнюючи її до нелегальної азартної гри».*

**(115)** Головне науково-експертне управління у своєму висновку щодо цього проекту Закону вказало на низку недоліків, зокрема, термінологічних (наприклад, зміст терміна «обладнання для розповсюдження державних лотерей» - варто додати інші його види, крім терміналів електронної системи прийняття ставок щодо визначеності видів обладнання для розповсюдження державних лотерей, крім терміналів електронної системи прийняття ставок, щодо необхідності уточнення того, хто саме затверджує порядок ведення Державного реєстру лотерей, Державного реєстру моделей обладнання для розповсюдження лотерей, Державного реєстру пунктів розповсюдження лотерей; щодо порядку оподаткування доходів, отриманих від діяльності з проведення лотерей.

*Депутатський проект Закону України «Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор» № 2441а від 24.07.2015 (стан проходження – опрацьовується у комітеті ВРУ)<sup>19</sup>.*

**(116)** Розробники проекту пропонують, зокрема: врегулювати діяльність у сфері азартних ігор (у тому числі лотерей) єдиним законом; запровадити систему ліцензування діяльності у сфері азартних ігор; дотримання стандартів відповідальної гри у сфері азартних ігор; запровадити державний контроль в режимі онлайн за діяльністю у сфері грального бізнесу, всі фінансові трансакції будуть обліковуватися уповноваженим органом, доступ до отриманої інформації уповноважені органи виконавчої влади матимуть в режимі реального часу.

**(117)** Проектом пропонується запровадити інструмент обліку продажу та адміністрування лотерей – електронну систему, із зберіганням всього масиву лотерейних білетів, і виключення можливості їх реалізації через непідключений до системи термінал; встановити обмеження щодо розміру призового фонду; вимогу щодо контролю емісії лотерейних білетів; вимоги щодо відповідності грального обладнання та відповідного програмного забезпечення, які використовуються для проведення азартних ігор, загальноприйнятими міжнародними стандартами та вимоги щодо криптографічного захисту

---

<sup>19</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56185](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56185)

інформації про грошові потоки суб'єктів грального бізнесу (і заходи державного контролю стану технічного та криптографічного захисту такої інформації) тощо.

**(118)** Проведення лотереї визначається як здійснення комплексу заходів, що включають розробку і виготовлення в установленому законодавством порядку лотерейних білетів (за винятком проведення електронних лотерей); отримання оператором лотерей сертифікатів відповідності або позитивного експертного висновку за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації на термінальні засоби, лотерейні термінали, електронні системи прийняття ставок, інші програмні, програмно-апаратні, апаратні засоби, що використовуються при проведенні лотереї (про захищеність від несанкціонованого доступу, модифікації, копіювання, знищення інформації та інших подібних дій); резервування в банку грошових коштів призового фонду одного тиражу лотереї; реалізацію лотерейних білетів (прийом лотерейних ставок); формування та розіграш призового фонду лотереї; формування банку даних про проведення лотереї; знищення нереалізованих лотерейних білетів, невіграшних лотерейних білетів, придбаних за допомогою систем електронних платежів, і лотерейних білетів, за якими видано виграш; опублікування результатів розіграшів призових фондів тиражів лотереї; експертизу виграшних лотерейних білетів; видачу виграшів.

**(119)** Проектом передбачається, що при здійсненні господарської діяльності з випуску та проведення лотерей оператор лотерей зобов'язаний:

- застосувати лише ті необхідні для цього виду лотерейної діяльності лотерейні термінали, програмні, програмно-апаратні чи апаратні засоби прийому/передачі інформації в режимі обміну даними з електронною системою прийняття ставок, на які в установленому порядку отримано сертифікат або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації (про захищеність від несанкціонованого доступу, модифікації, копіювання, викрадання, знищення інформації тощо);
- використовувати лише ті лотерейні білети, програмні, програмно-апаратні та апаратні засоби, які пройшли в установленому порядку експертизу та лотерейні білети, дані про які занесені оператором лотерей до банку даних;
- мати відокремлені підрозділи у кожному населеному пункті України з населенням понад 300 тисяч осіб;
- укласти з адміністратором системи державного моніторингу договір на супроводження баз даних про реалізовані (нереалізовані) лотерейні білети, прийняті лотерейні ставки та результати проведеного розіграшу призового фонду лотереї, а також про проведення перевірок достовірності результатів розіграшів призових фондів тиражів лотереї;
- вести бухгалтерський облік окремо щодо кожної лотереї;
- направити на реалізацію всі лотерейні білети, що випускаються в рамках одного тиражу;
- формувати бази даних про: тиражі лотереї, призовий фонд лотереї, ігрові комбінації, що містяться в лотерейних білетах, результати проведеного розіграшу призового фонду лотереї, реалізовані (нереалізовані) лотерейні білети, прийняті лотерейні ставки, виграшні лотерейні білети миттєвої частини комбінованої лотереї, виплачені та не отримані виграші та інші дані, визначені у статті 31 цього проекту.



*Урядовий проект Закону про лотереї в Україні № 1570 від 22.12.2014 (було відхилено та знято з розгляду)*<sup>20</sup>.

(120) До основних принципів державної політики у сфері лотерей проектом Закону було віднесено, зокрема, забезпечення суспільних інтересів, пов'язаних із організацією і проведенням лотерей, соціальної спрямованості цієї галузі економіки; захист осіб, які не досягли 18 років від втягування в лотереї (стаття 4 проекту Закону).

(121) Основними засобами державного регулювання ринку лотерей було визначено ліцензування господарської діяльності у сфері лотерей (крім державних) та сертифікацію грального обладнання та програмного забезпечення до нього.

(122) Проектом передбачалось встановлення державної монополії на організацію та проведення державних лотерей, що мала передбачати функціонування Національного організатора державних лотерей та оператора державних лотерей. Організацію державних лотерей міг би здійснювати виключно Національний організатор державних лотерей, статус якого міг бути одночасно лише в однієї юридичної особи, а організацію та проведення недержавних лотерей могли б здійснювати юридичні особи за умови наявності у них відповідних ліцензій (стаття 4 проекту Закону).

(123) Проектом передбачалось також, що Національний організатор державних лотерей спрямовуватиме отримані від оператора державних лотерей кошти на фінансування державних та громадських проектів, спрямованих на розвиток соціогуманітарної сфери України, а саме у галузях соціального підприємництва, культури та мистецтва, освіти та науки, пропагування здорового способу життя, розвитку фізичної культури та спорту, що пройшли конкурсний експертний відбір відповідно до встановленого Кабінетом Міністрів України порядку (стаття 10 проекту Закону).

(124) У проекті Закону визначались вимоги до грального обладнання та програмного забезпечення до нього (стаття 12), зокрема, розробка національних стандартів та технічних регламентів грального обладнання та програмного забезпечення, яке використовуватиметься для проведення лотерей, та приведення наявних технічних регламентів у відповідність із загальноприйнятими міжнародними стандартами, оцінка відповідності грального обладнання та програмного забезпечення, проведення перевірок технічної відповідності грального обладнання технічним вимогам, а також порядок проведення контрольного тестування грального обладнання на достовірність відображення (фіксації) в єдиній електронній системі контролю державних лотерей у реальному часі, які мали б здійснюватись відповідно до Законів України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», «Про підтвердження відповідності», «Про стандартизацію» та «Про акредитацію органів з оцінки відповідності». В оператора державних лотерей та оператора недержавних лотерей мали б бути наявні документи на гральне обладнання та програмне забезпечення, що підтверджують походження та відповідність технічним регламентам та іншим встановленим обов'язковим вимогам. Гральне обладнання дозволено було б використовувати за умови проходження щорічного обов'язкового тестування на відповідність технічним вимогам, встановленим для такого обладнання, а кожна одиниця грального обладнання повинна була б бути маркована і містити виробничий номер, рік виробництва, дані про модифікацію та ремонт, назву виробника.

---

<sup>20</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53063](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063)

(125) У пояснювальній записці до цього проекту вказується на гостру необхідність у суттєвому вдосконаленні законодавства, зокрема, у частині:

- визначення чіткого переліку дозволених видів лотерей, що унеможливить проводити під виглядом лотерей інші азартні ігри;
- повної фіскалізації сфери лотерейного бізнесу, встановлення вимог до грального обладнання, програмного забезпечення, засобів захисту інформації та засобів зв'язку;
- встановлення обмежень щодо місць та умов розповсюдження лотерей;
- відмежування державних лотерей, які організує виключно Національний організатор державних лотерей (на 100 % у державній власності), від недержавних лотерей, які організують інші приватні оператори;
- встановлення відповідальності до організаторів лотерей за прийняття ставок у лотереях від осіб молодше 18 років;
- посилення державного контролю за лотерейною сферою.

**Урядовий проект Закону про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань № 4663 від 13.05.2016 (стан проходження – опрацьовується у комітеті ВРУ)<sup>21</sup>.**

(126) Проектом оператор лотерей визначається як юридична особа — резидент України, що створена та діє відповідно до вимог та порядку, встановленого цим Законом, і яка на підставі отриманої ліцензії здійснює діяльність з випуску та проведення лотерей (стаття 1 проекту Закону).

(127) Метою державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор є створення умов для зниження соціальних ризиків, пов'язаних з їх організацією та провадженням, та забезпечення дотримання організаторами азартних ігор вимог законодавства (частина перша статті 4 проекту Закону), до числа принципів, відсутніх у Законі України «Про державні лотереї» віднесено захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян; спрямування податків та інших надходжень від ігорного бізнесу на розвиток економіки України, підтримку соціальної та культурної сфери та розвитку спорту (частина друга статті 4 проекту Закону).

(128) Проектом пропонується ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор, зокрема реєстру лотерей, який має бути відкритим для безоплатного публічного доступу до нього і розміщуватись на офіційному веб-сайті Уповноваженого органу (стаття 5 проекту Закону).

(129) Закріплено принцип обмеженої кількості операторів, які визначаються на конкурентних засадах. Визначено, що діяльність з випуску та проведення лотерей в Україні здійснюється одночасно не більше ніж 2 (двома) операторами лотерей. Ліцензії на випуск та проведення лотерей видаються за результатами конкурсу, що проводиться Уповноваженим органом, в порядку, передбаченому цим Законом. До участі в конкурсі допускаються юридичні особи, які мають досвід з випуску та провадження лотерей протягом не менш як трьох років до подання заяви. Перелік вимог визначено не вичерпно, із можливістю встановлення інших у ліцензійних умовах (стаття 24 проекту Закону).

---

<sup>21</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59089](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59089)

**(130)** Проектом пропонується запровадити вимоги щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), зокрема, з метою мінімізації негативного впливу азартних ігор організатори азартних ігор зобов'язані будуть дотримуватися принципів відповідальної гри, основні з яких визначено у статті 14 проекту Закону. Передбачається також встановлення наявності в особи ігрової залежності (лудоманії), яка має визначатись відповідно до критеріїв, затверджених Уповноваженим органом. Пропонується закріпити обов'язок кожного організатора азартних ігор забезпечити розроблення та щорічне оновлення внутрішнього документа, який передбачатиме встановлення принципів та правил запобігання виникненню ігрової залежності (лудоманії) у гравців з врахуванням вимог цього Закону та ліцензійних умов, а також обов'язок організаторів азартних ігор забезпечити періодичне проведення інструктажів із розповсюджувачами лотерей, персоналом щодо принципів відповідального відношення до відповідних ігор на гроші та заходів, які спрямовані на запобігання (попередження) виникненню ігрової залежності. Організаторів азартних ігор пропонується зобов'язати не спрямовувати рекламу на уразливі групи населення (неповнолітні, малозабезпечені, хворі на психічні захворювання тощо), а також надавати гравцям інформацію про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які борються з ігровою залежністю.

**(131)** Вимоги до гравців пропонується встановити диференційні – так, гравцями не можуть бути 1) недієздатні та обмежено дієздатні особи; 2) особи, які не досягли 18 років для лотерей та 21 року для всіх інших видів азартних ігор (стаття 16 проекту Закону).

**(132)** Проектом пропонується закріпити вимоги до програмного забезпечення та грального обладнання (стаття 18 проекту Закону), передбачено визначення Уповноваженим органом критеріїв та переліку програмного забезпечення та грального обладнання, яке підлягатиме сертифікації. Пропонується зазначити на корпусі кожного гального автомата виробничий номер, рік виробництва, дані про модифікацію та ремонт (за наявності), назву виробника; заборонити підключення до гального обладнання елементів (обладнання), використання яких не передбачено документацією з експлуатації, а також внесення змін (модифікацій) до програмного забезпечення, здійснення яких не погоджено розробником такого програмного забезпечення, та не передбачені конструкторсько-технологічною та програмною документацією виробника зміни у конструкцію гального обладнання.

**(133)** Проектом визначено, що лотереї не можуть розповсюджуватись (в тому числі шляхом встановлення лотерейних терміналів в об'єктах, будівлях та приміщеннях, зазначених нижче):

- а) в об'єктах житлового фонду, об'єктах незавершеного будівництва;
- б) у приміщеннях ломбардів;
- в) у будівлях (спорудах), в яких розташовані дитячі та/або освітні заклади, підприємства, установи та організації;
- г) у будівлях (спорудах), в яких розташовані об'єкти культурного призначення, культові та/або релігійні заклади, установи та організації;
- д) в аптечних закладах, медичних підприємствах, установах та організаціях;
- е) в будівлях (спорудах), в яких розташовані органи державної влади, органи місцевого самоврядування та державні установи. Розміщення лотерейних терміналів забороняється в населених пунктах з чисельністю населення менше 25 000 осіб (стаття 23 проекту Закону).

(134) Передбачається, що оператор лотерей зможе здійснювати розповсюдження лотерей через електронну систему прийняття ставок та онлайн систему, із закріпленням спеціальних вимог до лотерейних терміналів та обмеженням їх кількості в одного оператора лотерей - не перевищувати 50 000 (п'ятдесят тисяч) (стаття 30 проекту Закону).

*Депутатський проект Закону про детінізацію ринку азартних ігор в Україні № 4663-1 від 01.06.2016 (альтернативний, стан проходження - опрацьовується у комітеті ВРУ)<sup>22</sup>.*

(135) Проектом Закону оператор лотерей визначається як організатор азартних ігор, який створений і діє відповідно до вимог і порядку, встановленого цим Законом, на підставі отриманої ліцензії на випуск і проведення державних лотерей (частина перша статті 1 проекту Закону).

(136) Мета і принципи державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор відповідають за змістом визначеним в основному проекті Закону про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань № 4663 від 13.05.2016.

(137) У частині шостій статті 12 проекту Закону пропонується закріпити принцип обмеженої кількості організаторів азартних ігор, який передбачає можливість організації та проведення азартних ігор в Україні виключно особами, які відповідають вимогам цього Закону, які отримали ліцензію на організацію та проведення азартних ігор відповідного виду, у порядку, визначеному цим Законом. Вимоги до організатора азартних ігор визначено у статті 13 проекту Закону, зокрема, організатором азартних ігор може бути виключно юридична особа, утворена у формі господарського товариства, яке засноване і здійснює діяльність на території України в установленому законом порядку; розмір статутного (складеного) капіталу якої дорівнює або перевищує суму в 100 мільйонів гривень. Не менше 70 % статутного (складеного) капіталу організатора азартних ігор має бути сформовано грошовими коштами; він повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років.

(138) Вимоги щодо боротьби з гральною залежністю визначено у статті 15 проекту Закону. Так, з метою мінімізації негативного впливу азартних ігор організатори азартних ігор зобов'язані дотримуватися принципів «відповідальної гри», зокрема: забезпечувати ідентифікацію гравця у випадках і в порядку, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; не допускати до участі в азартних іграх осіб віком до 18 років; розробити та надати Уповноваженому органу Правила обмеження участі гравців в азартних іграх в цілях боротьби з гральною залежністю відповідного організатора азартних ігор – внутрішнього документа організатора азартних ігор, що передбачає встановлення принципів і правил запобігання виникнення гральної залежності (лудоманії) у гравців з урахуванням вимог цього Закону та ліцензійних умов. Організатори азартних ігор при розробці документа «відповідальної гри» можуть

---

<sup>22</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59278](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59278)

враховувати вимоги європейських і міжнародних стандартів щодо «відповідальної гри», досвід інших країн щодо відповідального ставлення до ігор і запобігання виникнення гральної залежності у гравців; забезпечити виконання Правил обмеження участі гравців в азартних іграх в цілях боротьби з гальною залежністю, затверджених організатором азартних ігор, у тому числі осіб, визнаних недієздатними або обмеженими в дієздатності в порядку, передбаченому законодавством України. Передбачено обов'язок розміщення інформаційних матеріалів з питань гральної залежності та відповідальної гри.

**(139)** Пропонуються загальні вимоги до гального обладнання та його програмного забезпечення (стаття 17 проекту Закону). Зокрема, щодо заборони використання не сертифікованого програмного забезпечення, лотерейного обладнання, щодо сертифікації гального обладнання, внесення змін (модифікацій) в програмне забезпечення лотерейного обладнання.

**(140)** Обмеження місць розташування гальних закладів винесено в окрему статтю (стаття 18 проекту Закону), яка передбачає, що гальні заклади не можуть розташовуватися (в тому числі шляхом встановлення гального обладнання в об'єктах, будівлях і приміщеннях, зазначених нижче):

- а)** у будівлях (спорудах), в яких розташовані дитячі та/або освітні установи, підприємства та організації;
- б)** у дошкільних навчальних закладах, середніх загальноосвітніх школах та в інших навчальних закладах;
- в)** у будівлях (спорудах), в яких розташовані об'єкти культурного призначення (в тому числі бібліотеках, музеях, театрах, виставкових галереях), культових та/або релігійних установах і організаціях;
- г)** у медичних підприємствах, установах та організаціях;
- д)** у будівлях (спорудах), в яких розташовані органи державної влади, органи місцевого самоврядування та державні установи;
- е)** у приміщеннях спеціалізованих дитячих розважальних центрів;
- ж)** пункти розповсюдження державних лотерей, лотерейні термінали не можуть розташовуватися ближче ніж за 200 метрів від об'єктів, зазначених у пунктах 1 – 6 частини першої цієї статті;
- з)** казино, букмекерські контори і тоталізатори (у тому числі гальне обладнання, що стоїть окремо) не можуть розташовуватися ближче ніж за 500 метрів від об'єктів, зазначених у пунктах 1 – 6 частини першої цієї статті;
- и)** в інших місцях, якщо вони додатково вказані в цьому Законі щодо окремих видів азартних ігор.

**(141)** Пропонуються спеціальні вимоги до реклами азартних ігор (стаття 19 проекту Закону), а також спеціальні вимоги й обмеження діяльності з випуску та проведення лотерей (стаття 30 проекту Закону). Зокрема, в Україні пропонується дозволяти випуск і проведення виключно державних лотерей, організованих Уповноваженим органом шляхом видачі оператору державних лотерей ліцензії на випуск і проведення лотерей в порядку, встановленому цим Законом. Забороняється діяльність з випуску та проведення інших видів лотерей, ніж ті, що вказані у цьому Законі. Забороняється діяльність з випуску, організації та проведення державних тиражних лотерей з частотою проведення розіграшу частіше ніж один раз на 15 (п'ятнадцять) хвилин. Правила проведення лотереї не повинні містити положення, згідно з якими витрати на її організацію, а також виплати призового фонду здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Визначено виключні напрями діяльності операторів

державних лотерей, а проведення державних лотерей визначено виключним видом господарської діяльності оператора державних лотерей.

(142) Пропонується не допускати здійснення операторами і розповсюджувачами державних лотерей діяльності з надання телематичних послуг зв'язку та (або) організація та надання точок доступу третім особам в мережу Інтернет (інтернет-клубів, інтернет-кафе тощо), однак допускати у пунктах розповсюдження державних лотерей надання послуг громадського харчування. Максимальний розмір однієї ставки (ціна одного лотерейного білета) у державній лотереї не зможе перевищувати суму в 1 000 (одна тисяча) гривень. Уповноважений орган у разі порушень вимог цієї статті зможе виносити припис.

(143) Низка законопроектів призначена для підвищення соціальної спрямованості надходжень від діяльності у лотерейній сфері.

(144) Так, про визначення відрахування коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні, одним із джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України, йдеться у вище розглянутих *проектах законів України* «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження повної державної монополії на здійснення лотерейної діяльності для захисту економічних інтересів України» № 2307а від 07.07.2015 та «Про організацію та проведення лотерей на території України» (реєстр. № 1691 від 31.12.2014). На врегулювання відповідних відносин орієнтовано було також депутатські проекти Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо соціальної спрямованості державних лотерей» № 3083 від 14.09.2015 (було знято з розгляду)<sup>23</sup> та проекту Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо соціальної спрямованості державних лотерей № 3082 від 14.09.2015 (опрацьовується у комітеті ВРУ)<sup>24</sup>.

(145) Отже, можна констатувати значну законотворчу активність у сфері лотерейної діяльності, зокрема, та азартних ігор у цілому, однак єдиного бачення моделі та вимог здійснення відповідної діяльності у суб'єктів законодавчої ініціативи немає. Зокрема, пропонується закріпити можливість бути організатором діяльності з випуску та проведення лотерей лише одному суб'єкту, обмеження максимальної кількості суб'єктів, які матимуть право займатися такою діяльністю (наприклад, два чи п'ять), виключність організації державних лотерей тільки Національним організатором державних лотерей, статус якого міг бути одночасно лише в однієї юридичної особи, при можливості здійснювати організацію та проведення недержавних лотерей необмеженій кількості юридичних осіб за умови наявності у них відповідних ліцензій тощо. Тобто питання визначення моделі функціонування ринку лотерейної діяльності (монополія, олігополія, вільна конкуренція) наразі залишається дискусійним.

---

<sup>23</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56454](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56454)

<sup>24</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56453](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56453)

## РОЗДІЛ 5. Ринок випуску та проведення лотерей

### 5.1. Розвиток лотерейної діяльності в Україні

(146) Цивільне законодавство України в період Радянського Союзу договори гри та парі визнавало нікчемними, за винятком азартних ігор, які проводилися з дозволу і під контролем держави (державні лотереї тощо). Правовідносини грального бізнесу завжди перебували під жорстким контролем радянської держави, який здійснювався на основі нормативно-правових актів, спрямованих на створення сприятливих умов розвитку грального бізнесу і боротьби з нелегальними азартними іграми через застосування адміністративно - і кримінально-правових санкцій за порушення правил грального бізнесу (стаття 181 Кодексу про адміністративні правопорушення УРСР 1984 року; стаття 148 Кримінального кодексу УРСР 1961 року)<sup>25</sup>.

(147) У 1976 році в ССРСР було створено найпопулярнішу лотерею «Спортлото», збори від якої спрямовувалися на фінансування спорту. При цьому лотерея розвивалася за іншими принципами, ніж гральний бізнес, вона не вважалася азартною грою. Виручених від її проведення коштів вистачило на організацію та проведення Московської Олімпіади<sup>26</sup>.

(148) Бридж також був ще однією з дозволених азартних ігор. Його віднесли до категорії інтелектуальних видів спорту і не заборонили. У 1940 році до складу Радянського Союзу увійшли республіки Прибалтики, в яких бридж був дуже популярний. Міжнародні турніри з бриджу проводилися в Ризі з 1934 року. Не перервалася ця традиція і в радянські часи. Бридж-клуби відкривалися по всій країні. Проте вже в 1973 році Спорткомітет прийняв постанову про те, що таке «буржуазне перекручення», як бридж, несумісний з «Моральним кодексом будівника комунізму». Усі бридж-клуби були офіційно закриті. Бридж знову визнали видом спорту лише в 1990 році.

(149) У 1988 - 1989 роках у готелях Держкомінтуризму почали розміщувати перші ігрові автомати. В Україні перше казино було відкрито в 1990 році в готелі «Русь Київська».

(150) У цей час в країні також працювало близько 500 ігрових автоматів. Офіційно їм дозволялося обслуговувати тільки іноземних громадян, але основний дохід у касу казино завжди приносили вітчизняні гравці.

(151) На момент здобуття незалежності в Україні вже функціонувало казино, яке було відкрито в 1990 році в готелі «Русь Київська». З 1992 року в Києві відкрилися ще декілька казино.

(152) У 1992 році було створено державну корпорацію «Молодьспортлото», правонаступником якої є ТОВ «М.С.Л.». У 1998 році в Україні вперше створено Українську асоціацію діячів грального бізнесу як професійне об'єднання легально працюючих суб'єктів грального бізнесу. Метою її створення та діяльності був захист

<sup>25</sup> Майданник Н.І. Цивільно-правове регулювання договорів гри та парі в Україні: Автореф. дис.:12.00.03. – Київ, 2006.

<sup>26</sup> Погорецький М.А., Топорецька З.М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. – К.: ВД «Дакор», 2014. – 92 с.

(153) прав та інтересів її членів, а також сприяння цивілізованому розвитку грального бізнесу в Україні.

(154) Впродовж 90-х років на державному рівні було практично відсутнє законодавче регулювання грального бізнесу, що не дозволяло законному гральному бізнесу розвиватися у встановлених межах. Відсутність в Україні навіть визначення грального бізнесу призвела до стрімкого розвитку шахрайства. Поряд з класичними казино почали з'являтися і гральні автомати (встановлення яких і розмір виграшу в яких не контролювався). Гральний бізнес перетворився на професійну діяльність шахраїв-наперсточників, які шляхом обману видурювали гроші в населення. Держава практично не отримувала коштів від діяльності сектору грального бізнесу, оскільки дієвий механізм оподаткування також не було розроблено.

(155) Вперше термін «гральний бізнес» з'явився в законодавстві України в 1996 році у Законі «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності». У цьому законі під гральним бізнесом розумілася діяльність, пов'язана із влаштуванням казино, інших гральних місць (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим виграшем, проведенням лотерей (крім державних) та розіграшів з видачею грошових виграшів у готівковій формі поза банківськими установами або у майновій формі на місці (частина друга статті 5 Закону). З цієї норми Закону вбачається, що держава вела іншу політику щодо державних лотерей, не визнаючи їх гральним бізнесом<sup>27</sup>.

(156) Вперше ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей було встановлене Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № № 1775-III. Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002 № 128/1037 були затверджені Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

(157) Законом України «Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» від 02.06.2005 № 2630-IV було запроваджено мораторій на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, передбачений пунктом 24 частини третьої статті 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», до прийняття закону про державне регулювання діяльності з випуску та проведення лотерей і грошових розіграшів.

(158) У 2012 було прийнято Закон України «Про державні лотереї в Україні» (далі – Закон), який на сьогодні встановлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні.

## 5.2. Загальна характеристика ринку випуску та проведення лотерей

(159) Визначення ринку товару закріплено в Законі України «Про захист економічної конкуренції». Так, **ринок товару** (товарний ринок) – сфера обороту товару (взаємозамінних товарів), на який протягом певного часу і в межах певної території є попит і пропозиція.

---

<sup>27</sup> Погорецький М.А., Топорецька З.М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. – К.: ВД «Дакор», 2014. – 92 с.



(160) У межах предмета дослідження **товарним ринком є ринок** випуску та проведення лотерей.

(161) Відповідно до частини першої статті 1 Закону **лотерея** – масова гра, незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її гравцями і перемога в якій має випадковий характер, територія проведення (розповсюдження) якої поширюється за межі однієї будівлі (споруди), незалежно від способу прийняття грошей за участь у такій грі.

(162) Залежно від способу розіграшу призового (виграшного) фонду в Україні, як впливає з положень частини першої статті 1 Закону, виділяють **невичерпний перелік видів лотерей**: миттєву та іншу лотерею, яка не підпадає під визначення миттєвої (у тому числі тиражна, комбінована).

(163) Разом з тим Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, які зберігають свою чинність, містять вичерпний перелік лотерей. Так, згідно з пунктом 1.3 Ліцензійних вимог в Україні діють виключно державні лотереї, які поділяються на такі види:

- державні лотереї бінго;
- державні лотереї тото;
- державні миттєві лотереї;
- державні розрядні лотереї;
- державні числові лотереї.

(164) Їх визначення закріплено у пункті 1.2 цих Ліцензійних правил:

✓ лотерея бінго – одно тиражна або багатотиражна лотерея, умови випуску та проведення якої передбачають придбання гравцем лотерейного білета (чека гравця, ігрового білета тощо) з попередньо надрукованою комбінацією чисел, символів чи знаків, а також розподіл призового фонду між гравцями (визначення розміру призу) відповідно до збігу визначених чисел, символів або знаків із результатами розіграшу тиражу;

✓ лотерея тото – лотерея, переможці в якій визначаються залежно від вгадування результатів випадкових подій у різних видах професійних та (чи) аматорських змагань, що включені до опублікованої програми тиражу лотереї;

✓ миттєва лотерея – лотерея, умови випуску та проведення якої передбачають придбання гравцем лотерейного білета з безпосередньо визначеним у ньому друкарським способом призом (виграшем) або фактом його відсутності;

✓ розрядна лотерея – лотерея, умови випуску та проведення якої передбачають придбання гравцем лотерейного білета (чека гравця, ігрового білета тощо) з попередньо надрукованим порядковим номером, а також визначення переможця в разі збігу такого номера з результатами прилюдного розігрування тиражу;

✓ числова лотерея – однотиражна або багатотиражна лотерея, умови випуску та проведення якої передбачають самостійне визначення гравцем комбінації чисел, символів чи знаків, а також розподіл призового фонду між гравцями (визначення розміру призу) відповідно до кількості збігів таких чисел, символів чи знаків із результатами розігрування тиражу.

**(165)** Товар – послуги випуску та проведення лотерей.

**(166)** Аналіз питання щодо товару на досліджуваному ринку неможливий без з'ясування його особливої природи, яка зумовлена як характеристиками цього товару, так і його впливом на споживача. Це питання було і є предметом спеціальних досліджень. Так, науковці поділяють товарні ринки, серед іншого, на «аддиктивні товари» та «не аддиктивні товари» (Б. Гордон, Б. Санн), на ринки «звичайних благ» та «благ, які викликають привикання» (Дж. Стиглер, Г. Беккер, К. Мерфі)<sup>28</sup>.

**(167)** Термін аддиктивні товари (англ. «addictive goods») характеризує товари, які можна визначити як такі, що здатні викликати у споживачів паталогічну залежність, пропозиція яких задовольняє попит, не обумовлений природними потребами людини, та викликає соціальне засудження. Саме такі характеристики притаманні і товару на ринку випуску і проведення лотерей, що дозволяє віднести його до товарів аддиктивних.

**(168)** За своєю природою азартні ігри загалом, у тому числі й лотереї приваблюють людей змагальністю та контрольованим ризиком. Однак при цьому поширеними є думки стосовно того, що азартні ігри загалом це «сіра зона» для нелегальної або напівлегальної діяльності та що їх треба зборонити, бо вони чинять величезний негативний вплив на суспільство.

**(169)** За інформацією Європейської організації з питань ігрового законодавства, на першому міжнародному симпозиумі з питань економічного та соціального впливу азартних ігор, що відбувся у м. Вістер (Канада, 2000 р.), політичні діячі, дослідники, соціологи та економісти обговорювали прийнятний на міжнародному рівні комплекс керівних принципів та основ для оцінки позитивного та негативного впливу у зв'язку з поширенням азартних ігор. Висновки учасників полягали в тому, що недостатнім є обсяг досліджень стосовно впливу від поширення азартних ігор на суспільство та економіку, а багато проведених досліджень недостатньо повні з наукової точки зору. Дослідження соціального ефекту впливу азартних ігор дуже складне.

**(170)** Причинами засудження поширення азартних ігор є, зокрема: збільшення кількості гравців, в яких виникають психічні розлади через залежність від азартних ігор; втрата коштів (що спонукає гравців до скоєння злочинів, зокрема шахрайства, крадіжок, привласнення чужих коштів); виникнення сімейних проблем (побутове насильство, суїциди, розлучення тощо) та особистих негараздів (фінансових проблем, банкрутства, міжособистісних проблем, проблем із психічним здоров'ям); створення несприятливих умов для навколишніх підприємств (там, де є казино, поряд розташовані ресторани та розважальні заклади повідомляють про спад бізнесу)<sup>29</sup>.

**(171)** Під час аналізу товару взято до уваги позиції учасників ринку щодо визначення товару та його взаємозамінності. Так, під час проведення дослідження було встановлено, що немає послуг, взаємозамінних послугам випуску та проведення лотерей та таких, які можуть розглядатися як один товар.

---

<sup>28</sup> Gordon B., Sun B. A Dynamic Structural Model of Addiction, Promotions, and Permanent Price Cuts. URL: <http://www.columbia.edu/~brg2114/files/dynaddiction.pdf> (date of access: 18.08.2012). Michaels R. J. Addiction, compulsion, and the technology of consumption //Economic Inquiry. 1988. Vol. XXVI. p. 75–88.

<sup>29</sup> www. eogl.eu

(172) При цьому Комітетом було отримано інформацію від суб'єктів господарювання – учасників ринку, які мали ліцензію на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, зокрема, ТОВ «М.С.Л.», ПрАТ «Патріот», ПП «УНЛ».

(173) ТОВ «М.С.Л.» зазначило: *«Говорячи про взаємозамінність лотерей можна вказати інші лотереї, азартні ігри, інтелектуальні ігри на гроші, маркетингові акції, вікторини тощо»* (лист від 27.10.2017 № 1069).

(174) ПрАТ «Патріот» листом від 12.10.2017 № 55/01 повідомило: *«Вважаємо, що товари абсолютно взаємозамінні лотереями відсутні. Окремі категорії споживачів лотерейного ринку України можуть розглядати азартні ігри як альтернативу участі в розіграші лотерей. Вважаємо, що окремі категорії споживачів лотерейного ринку України можуть розглядати участь в азартних іграх, які проводяться в казино та ігор із застосуванням гральних автоматів як альтернативу в розіграші миттєвих лотерей. Також окремі категорії споживачів лотерейного ринку України можуть розглядати участь в букмекерських парі та парі тоталізатора як альтернативу участі в розіграші окремих видів тиражних лотерей»*.

(175) ТОВ «М.С.Л.» зазначило, що взаємозамінними з лотереями товарами, що можуть розглядатися споживачами як один і той же товар, є: *«Розіграші, стимулюючі лотереї (рекламні акції, вікторини, конкурси тощо, наприклад, в точках продажу споживчих товарів чи під час масових заходів) інші ігри на гроші»* (лист від 27.10.2017 № 1069).

(176) За наявною в Комітеті інформацією, отриманою від учасників ринку з випуску та проведення лотерей, гральні автомати не є різновидом лотерей.

(177) На думку Європейської асоціації лотерей (European State Lotteries and Toto Association) (лист від 21.12.2017), азартні ігри не можуть бути взаємозамінними з лотереями, оскільки лотереї належать до окремого товарного ринку, а лотерейні продукти не є взаємозамінними з іншими видами азартних ігор з погляду пропозиції. Європейська асоціація лотерей не вважає, що гральні автомати можуть розглядатися як вид лотерейного продукту.

(178) При цьому Європейська асоціація лотерей зазначає такі характеристики, притаманні лотереям:

- метод розповсюдження;
- статус гравця;
- проміжок часу між грою та результатом гри;
- сума затрат учасника для участі в грі;
- правове регулювання.

(179) Учасники ринку вказали на такі відмінності лотереї від гральних автоматів, зокрема, ПП «УНЛ» (лист від 26.10.2017 № 648) зазначає такі характерні риси лотерейних терміналів, які відрізняють останніх від гральних автоматів:

*«- відсутність генератора випадкових чисел – не містить в собі приладів /або програм, які самостійно визначають результат розіграшу лотерей або розмір виграшу гравця, а також не з'єднаний з такими пристроями та/або програмами (крім з'єднання з центральною електронною системою державної лотереї);»*

- поєднаний електронним зв'язком із електронною системою прийняття ставок, де забезпечується фіксація та облік ставок державної лотереї, фіксація виплати призів і/або виплата призів, зберігання інформації про проведення лотереї, а також здійснення інших операцій, пов'язаних з проведенням державних лотерей;

- не являється апаратом для незалежної гри, а здійснює лише функції доступу та зв'язку з електронною системою прийняття ставок лотереї (лотерейна система), не підтримує гру в лотерею в автономному режимі без зв'язку із лотерейною системою, може виконувати визначені функції тільки у зв'язку із лотерейною системою;

- має власний ідентифікуючий номер, за яким він обліковується у лотерейній системі та за яким здійснюється моніторинг його діяльності;

- є програмно-апаратним комплексом для виконання функцій розіграшу ігрових білетів лотереї та не може використовуватися для самостійної гри;

- є захищеним проти зовнішнього втручання, оскільки не містить власної логіки, а тільки виконує команди, надані із лотерейної системи;

- дизайн та конструкція не має жодної подібності до зовнішнього вигляду грального автомату».

**(180) ТОВ «М.С.Л.»** листом від 27.10.2017 № 1069 повідомило:

« - у лотереях наявні лотерейні білети (в паперовій чи в електронній формі)...

- у лотереях генерація лотерейних білетів відбувається заздалегідь, тобто інформація, яка дозволяє визначити виграшні лотерейні білети (інші засоби, які передбачені умовами лотерей, які дозволяють засвідчити участь у лотереї), закладаються випадковим характером на стадії їх виготовлення, тобто до розповсюдження серед гравців лотереї. В азартних іграх на гральних автоматах результат гри визначається програмним забезпеченням грального автомата по ходу гри;

- під час проведення лотереї оператором формується призовий фонд. В організаторів азартних ігор на гральних автоматах відсутній обов'язок здійснювати формування призового фонду як такого;

- в азартних іграх на гральних автоматах може взяти участь необмежена кількість учасників. В лотереї (у миттєвій лотереї) кількість білетів обмежена, визначається на стадії підготовки лотереї до запуску та фіксується в умовах проведення державної лотереї».

**(181) ПрАТ «Патріот»** зазначає, що головна відмінність між діяльністю з випуску та проведення лотерей та діяльністю з організації та проведення азартних ігор із застосуванням гральних автоматів полягає: « у способі проведення самого розіграшу та визначенні його результату. У випадку випуску та проведення миттєвих лотерей результат розіграшу визначається до початку самого розіграшу та гравець не може вплинути на результат розіграшу в залежності від його дій відмінних від вгадування (вибору) гральної комбінації, знань чи умінь. У той час як результат розіграшу із застосуванням грального автомату визначається вже під час розіграшу програмним забезпеченням самого автомату, а такий результат не є визначеним до початку розіграшу».

**(182)** Відповідно до інформації Європейської асоціації лотерей (European State Lotteries and Toto Association) (лист від 21.12.2017) відмінністю між діяльністю з випуску та проведення лотерей та діяльністю з організації та проведення азартних ігор є, зокрема, те, що сума виграшу лотереї встановлюється перед проведенням лотереї,

однак сума виграшу в азартних іграх може визначатися гравцем та залежить від його бажання грати.

### **Щодо відмінності між «візуалізацією» лотерей та «гральним автоматом»**

**(183) ТОВ «М.С.Л.»** зазначає, що різниця полягає у зовнішньому вигляді, при цьому для лотерей існує вимога запитування віку гравця, можливості відображення умов лотереї на моніторі, відсутній купюроприймач.

**(184) ПП «УНЛ»:** *«візуалізація лотереї надає гравцю чітке розуміння, що він грає в лотерею, номер лотерейного білета, за яким відбувається облік ставки та призу (за наявності), тираж лотерей (у випадку тиражної), інформація про умови проведення лотереї та контакти оператора».*

**(185) ПрАТ «Патріот»:** *«візуалізація розіграшу миттєвої лотереї має відображати результат самого розіграшу у випадку випуску та проведення лотерей із застосуванням програмно-апаратних комплексів, відображення інших мультиплікаційних режимів (символів, знаків тощо) у випадку випуску та проведення миттєвих лотерей не повинно безпосередньо впливати на результат розіграшу призового фонду лотерей. Відображення мультиплікаційних зображень гральними автоматами навпаки має своєю метою безпосередньо проведення самого процесу розіграшу, вказані зображення (символи, знаки тощо), які відображаються гральними автоматами безпосередньо впливають на результат розіграшу, при цьому сам результат розіграшу визначається саме завдяки тим зображенням, які були відображені гральним автоматом».*

**(186)** Можна вважати, що відмінності між «візуалізацією» лотерей та «гральним автоматом» при їх сприйнятті споживачем не завжди є чітко вираженими та достатніми для їх відмежування, що зумовлено насамперед недоліками інформативного характеру, а відсутність явно виражених зовнішніх ознак, за якими їх можна розрізнити, не дозволяє більшості споживачів здійснити зважений та об'єктивний вибір.

**(187) Товарними межами ринку** за показниками взаємозамінності, подібності призначення, споживчих властивостей, умов використання товару визначено послуги випуску та проведення лотерей.

**(188)** Механізм попиту на ринку організації та проведення лотерей має такі характерні риси:

**(а)** Оцінка корисності споживачем є помилковою.

Корисність певного блага (товару) визначається його місцем серед постійних і різноманітних вподобань конкретного споживача, тобто оцінюється конкретним споживачем суб'єктивно. До виникнення у споживача залежності, відсутність в його споживчому наборі аддиктивного товару є для нього байдужою і, навпаки, залежному споживачу, в якого відсутня достатня кількість аддиктивного блага (товару), абсолютно байдуже чи є у нього ще щось. Чим більше споживач втягується в споживання шкідливих благ або благ, які викликають звикання, тим вищою стає їх поточна для нього корисність. Однак нарощування споживання такого блага безкінечно є неможливим, оскільки воно негативно впливає на споживача, зокрема на його здоров'я, матеріальний стан.

Тому оцінка корисності товарів, що викликають залежність, до яких і належать лотереї, є помилковою через те, що споживач не завжди може спрогнозувати майбутні негативні наслідки як для себе, так і для оточуючих.

**(б)** Нееластичність попиту відноситься до абсолютно залежних споживачів. Нееластичність попиту має місце, зокрема, за умов, коли зміна ціни на товар не є помітною для споживача та не впливає на його намір споживати товар. Тобто, зі зміною (зростанням) ціни попит на товар не змінюється (не зменшується). Еластичність попиту на аддиктивні товари є значно нижчою, ніж на звичайні товари, що дає можливість суб'єктам господарювання отримувати надприбутки. Для споживачів, які контролюють свої вчинки та не є залежними від аддиктивних товарів, попит на такі товари є, швидше за все таким, як і на звичайні, «не шкідливі» блага. Еластичність попиту знижується тільки зі зростанням залежності від аддиктивного товару, передусім тому, що з розвитком хворобливої залежності споживач втрачає зв'язок зі зміною ціни на товар, яка не має для нього вирішального впливу при споживанні товару.

**(в)** Зміна рівня попиту обумовлюється ефектом звикання. Поведінка при споживанні аддиктивних товарів відрізняється від споживання звичайних, повсякденних товарів, що зумовлено їх здатністю до звикання. Тому при споживанні таких товарів необхідно брати до уваги майбутні негативні наслідки, що матимуть місце як для споживача, так і для оточуючих. Збільшення споживання аддиктивних товарів протягом певного строку зберігає рівень задоволення, а збільшення споживання таких товарів і звикання до них викликає зростання граничної корисності. Отже, зростання попиту на аддиктивні товари, у тому числі лотереї, зумовлене звиканням до таких товарів.

**(г)** Поточне споживання залежить від показників минулого та аналізу майбутнього споживання. При поточному споживанні, яке залежить від показників минулого та аналізу майбутнього споживання, слід не допускати збільшення попиту, зростання граничної корисності та звикання до аддиктивного товару, а відношення до якого споживача не повинно переходити межі соціально прийнятної та усвідомленої споживання. Перспектива виходу з ринку споживача є відносно високою в силу впливу факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру (обмеження дієздатності, фінансовий стан та стан здоров'я тощо).

**(д)** Вхід на ринок споживачів штучно ускладнено. В силу специфічних характеристик аддиктивних товарів, високого рівня вірогідності формування залежності у споживачів, впливу на процеси формування цінностей та норм споживання дітей та підлітків, світогляду суспільства, вхід споживачів на ринок випуску та проведення лотерей набуває особливого значення. Необхідним є досягнення балансу між позитивними емоціями, розвагою з одного боку, та зі стримуванням населення від надмірного споживання таких товарів, що може призвести до настання негативних, насамперед фінансових, наслідків для споживачів та членів їх родин.

**(189)** Враховуючи мотивацію учасників ринку випуску та проведення лотерей на отримання прибутку, а також неможливість окремих споживачів самостійно відмовитись від споживання аддиктивних товарів, досягнення такого балансу потребує втручання держави для побудови нормативних бар'єрів вступу на ринок споживачів, які будуть неподоланими для більш вразливих верств населення (як за

віком, так і за майновим становищем) ,та здатність усвідомлювати значення своїх дій під впливом азарту.

**(190)** Механізм **пропозиції** на ринку організації та проведення лотерей має такі характерні риси:

**(а)** Найбільш значущою складовою пропозиції є державна політика.

Діапазон інтересів суб'єктів на ринках аддиктивних товарів ширший, ніж на ринках інших товарів та включає, поряд з меркантильними індивідуальними інтересами суб'єктів господарювання, держави, професійних асоціацій, також суспільні інтереси: скорочення пропозиції і попиту на шкідливі товари, профілактика, лікування і реабілітація залежних споживачів, створення умов для захисту оточуючих від негативних наслідків споживання аддиктивних товарів. Інтереси споживачів, їх оточення, професійних асоціацій, держави можуть бути різноспрямованими, однак їх взаємодія має визначати загальний напрям руху з урахуванням інтересів кожного. Визначальною рисою аддиктивних товарів є необхідність скорочення пропозиції на ринку для забезпечення стратегічних соціальних цілей, що має бути одним із пріоритетних напрямів державної політики.

**(б)** Неефективність державного регулювання та контролю створює умови для збільшення тіньового ринку.

В умовах неефективних державного регулювання та контролю інтерес учасників ринку зміщується з ринку випуску та проведення лотерей на тіньовий ринок, на якому заборонені азартні ігри маскуються під лотереї. Основним чинником таких дій учасників ринку є надприбутки, які не виконують соціальну функцію та не забезпечують розвиток легального ринку, а спрямовуються на власні цілі таких учасників.

**(в)** Технологічний розвиток дозволяє виводити на ринок нові види ігор, які за природою не є лотереєю, а скоріш азартною грою, при цьому держава не встигає реагувати на такі зміни.

**(г)** Нормативно-правова нестабільність збільшує ризики ведення господарської діяльності та мотивацію агресивної комерційної політики.

**(д)** Питання обсягів діяльності не є належно контрольованим, у тому числі «в середині» учасника ринку, разом з тим питання професійної етики є одним із основних, а його врегулювання дозволить контролювати учасника ринку на предмет відповідності його комерційних інтересів запиту суспільства та морально-етичним нормам.

**(191)** **Учасники ринку – оператори лотерей.**

**(192)** Законом встановлюється принцип державної монополії на провадження лотерей, який полягає у забороні запровадження та проведення на території України будь-яких лотерей, крім державних, які проводяться операторами лотерей, що одержали право на їх проведення, у порядку, визначеному цим Законом (стаття 3 Закону).

**(193)** Відповідно до Закону державна лотерея - лотерея, що проводиться оператором лотерей відповідно до цього Закону.

(194) Оператор державних лотерей – юридична особа - суб'єкт підприємницької діяльності, що одержала право на проведення державних лотерей у порядку, визначеному Законом.

(195) Відповідно до пункту 2 статті 15 Закону оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, діють на підставі цих ліцензій до моменту закінчення терміну їх дії.

(196) У разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, продовжують свою діяльність до отримання нових ліцензій, але не більше як на три місяці з моменту набрання чинності зазначеними нормативно-правовими актами.

(197) Такі нормативно-правові акти наразі відсутні. Листом від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 Мінфін України повідомив Комітет, що на сьогодні в Україні жодний суб'єкт господарювання не має чинної ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, строк дії ліцензій таких суб'єктів господарювання, як ТОВ «М.С.Л.», ПП «УНЛ», ПрАТ «Патріот» та ПАТ «Державний ощадний банк України», закінчився у I кварталі 2014 року.

(198) Листом від 14.08.2014 № 31-14040-16-5/21123 Міністерство фінансів України повідомляє Міністерство внутрішніх справ України: *«...У зв'язку з закладеними у зазначеному законі прогалинами склалася ситуація при якій регуляторні та контролюючі функції Міністерства фінансів України як органу ліцензування фактично знівельовані, а ринок лотерей монополізовано трьома приватними структурами, засновниками яких є суб'єкти іноземного походження. Зокрема, це: товариство з обмеженою відповідальністю «М.С.Л.» (засновник «EVOLOT LIMITED» – юридична особа, що діє за законодавством Республіки Кіпр); підприємство з 100% іноземними інвестиціями «Українська Національна Лотерея» (засновник «Олімпік Голд Холдінгз Лімітед» – юридична особа, що діє за законодавством Британських Віргінських островів); приватне акціонерне товариство «Патріот» («CEXRIBA INVESTMENTS LIMITED» – юридична особа, що діє за законодавством Республіки Кіпр)».*

(199) Крім того, до ТОВ «М.С.Л.» та ПрАТ «Патріот» тимчасово застосовані обмежувальні заходи (санкції), зокрема, у частині припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей, відповідно до Указу Президента України від 15.05.2017 № 133/2017, та рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2017. Однак Мінфін України зазначає: *«Проте вказані вище суб'єкти господарювання фактично продовжили лотерейну діяльність, незважаючи на заборону проведення азартних ігор, відсутність ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та застосування до цих підприємств обмежувальних заходів (санкцій)».*

(200) ПрАТ «Патріот» листом від 07.02.2018 № 07/01 зазначило: *«...неправомірними та безпідставними, а отже неприпустимими, є норми*



*розробленого Міністерством фінансів України проекту 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» чи майбутніх аналогічних за змістом нормативно-правових актів, щодо обмеження прав ліцензіата продовжувати власну діяльність у разі застосування до нього секторальних, спеціальних, економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій).*

*Так, згідно пункту 6 частини 1 статті 4 Закону України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII, окремим видом санкцій згідно з цим Законом передбачено можливість анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності, зокрема, анулювання чи зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами. Таким чином, Законом України «Про санкції» від 14 серпня 2014 року № 1644-VII передбачена можливість обмеження прав ліцензіата лише у разі застосування до нього окремого та спеціального виду санкцій у вигляді анулювання або зупинення ліцензій.*

*...  
Вказані обмеження мають усі ознаки штучних додаткових умов, які перешкоджатимуть доступу та можливості роботи на лотерейному ринку України, порушуючи вимоги щодо недопущення неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції».*

**(201)** При цьому, відповідно до інформації з протоколу узгодження позицій до проекту Ліцензійних умов, підготовленої Мінфіном, у зауваженнях до проекту Ліцензійних умов Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вказало, що пунктами 14 та 30 проекту Ліцензійних умов встановлюється обмеження в частині чинних по відношенню до здобувача ліцензій санкцій, незалежно від того, чи встановлюють застосовані до суб'єкта санкції обмеження на здійснення діяльності з випуску та проведення лотерей чи отримання відповідної ліцензії.

**(202)** Міністерство зазначає, що пункти 94 і 95 проекту Ліцензійних умов щодо зобов'язання ліцензіата припинити прийняття ставок державних лотерей, які ним проводяться, та забезпечити виконання взятих на себе зобов'язань перед гравцями у повному обсязі, у разі застосування до нього секторальних, спеціальних, економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), у тому числі анулювання ліцензії, відповідно до вимог Законів України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», «Про оборону України», «Про санкції», не є предметом правового регулювання ліцензійних умов та потребують виключення, враховуючи вимоги частини дев'ятої статті 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», частини першої статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги».

**(203)** Крім того, Міністерство вказує на незрозумілість вимоги припинення ліцензіатом прийняття ставок державних лотерей у разі застосування санкцій, відмінних від анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності.

**(204)** Відповідно до Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» до азартних ігор, проведення яких заборонено, не відносяться лотереї.

(205) За даними Мінфіну України, у 2013 році державні лотереї проводили такі оператори:

ТОВ «М.С.Л.» – проводило 80 лотерей;

ПрАТ «Патріот» – проводило 25 лотерей;

ПІІ «УНЛ» – проводило 7 лотерей.

(206) Тобто, фактично має місце олігополістична модель ринку. Можна сказати, що норми чинного законодавства містять положення, які дозволяють припустити можливість існування конкурентного ринку для учасників, які отримали (отримають) ліцензію, кількість таких учасників не обмежена, однак встановлені законодавством вимоги до них не передбачають можливості виходу на ринок інших учасників, оскільки цим вимогам у частині наявного досвіду ніхто, крім вище вказаних операторів лотерей, не відповідає.

(207) Відповідно до Методики **бар'єри вступу на ринок** – обставини, які перешкоджають новим суб'єктам господарювання конкурувати на рівних із суб'єктами господарювання, що вже діють на певному товарному ринку.

(208) Відповідно до вимог Закону можливістю входження на ринок та відповідно умовою для здійснення діяльності на ринку є необхідність отримання ліцензії.

(209) Законом же визначено вимоги до операторів державних лотерей, які фактично відображені в проекті 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 Ліцензійних умов), розробником якої є Мінфін України.

(210) **Такими вимогами є:**

✓ Оператор державних лотерей повинен мати постійно діючі відокремлені підрозділи у кожному населеному пункті України з населенням понад 500 тисяч осіб, а також пункти розповсюдження державних лотерей в кожному населеному пункті з населенням понад 5 тисяч осіб, але не менше 5 тисяч пунктів розповсюдження.

✓ Електронна система прийняття ставок оператора державних лотерей повинна включати не менше 5 тисяч працюючих терміналів електронної системи прийняття ставок, що належать оператору державних лотерей на праві власності.

✓ Мережа розповсюдження державних лотерей оператора державних лотерей повинна бути не менше ніж 5 тисяч пунктів розповсюдження державних лотерей.

✓ Статутний капітал оператора державних лотерей не може бути меншим за розмір статутного капіталу, що встановлений Національним банком України для банків.

✓ 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.

(211) Принагідно зазначимо, який банк може вважатися державним відповідно до чинного законодавства. Так, згідно зі статтею 14 Закону України «Про банки і банківську діяльність» учасниками банку можуть бути юридичні і фізичні особи, резиденти та нерезиденти, а також держава в особі Кабінету Міністрів України або уповноважених ним органів. Відповідно до статті 15 Закону України «Про банки і банківську діяльність» вживання в найменуванні банку слів «Україна», «державний», «центральный», «національний» та похідних від них можливе лише за згодою Національного банку України. Банк, створений у порядку, визначеному частиною

другою статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність», має право додавати до свого найменування слово «державний», використовувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України.

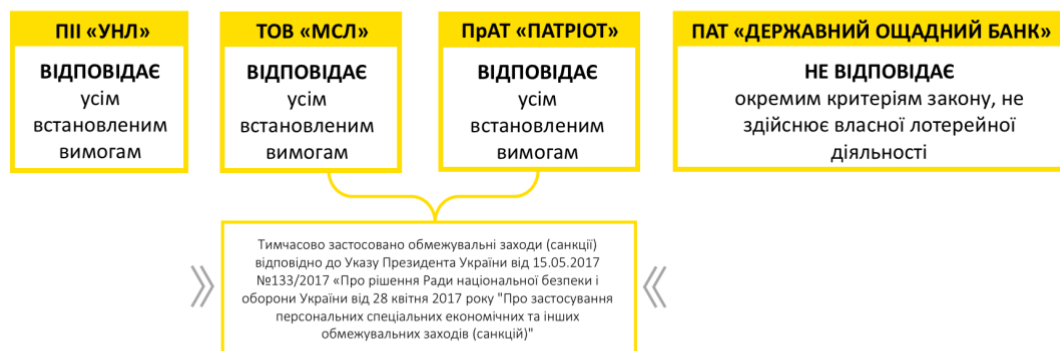
(212) Разом з тим правовий статус державного банку, як впливає з частин першої та другої статті 7 Закону України «Про банки і банківську діяльність», може мати банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі та який створюється за рішенням Кабінету Міністрів України. Відповідно до частини двадцять п'ятої цієї статті у разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження державою належних їй акцій (паїв) державного банку такий банк втрачає статус державного.

(213) Керівник оператора державних лотерей, особи, які виконують обов'язки керівника оператора державних лотерей у разі його відсутності, а також посадові особи, відповідальні за здійснення технологічного процесу при проведенні державних лотерей, повинні відповідати вимогам щодо освіти, стажу роботи та ділової репутації, визначеним ліцензійними умовами.

(214) Зазначені вище вимоги, що встановлені, є необхідними для отримання ліцензії, з метою провадження діяльності з випуску та проведення лотерей, у тому числі для вступу нових суб'єктів господарювання на ринок.

## СТРУКТУРА РИНКУ

*“Строк дії ліцензій у всіх ліцензіатів закінчився в 1 кварталі 2014 року. Ліцензії не діючі” (МФУ)*



Продовжують свою діяльність на підставі ст. 15 Закону, у зв'язку з відсутністю НПА, необхідних для отримання нових ліцензій (Ліцензійних умов)

(215) За наявною в Комітеті інформацією, ПІ «УНЛ» залишається учасником ринку, відповідає усім вимогам, встановленим до операторів державних лотерей Законом.

(216) ТОВ «МСЛ» відповідає усім вимогам, встановленим Законом до операторів державних лотерей, тимчасово застосовано обмежувальні заходи (санкції), зокрема, в частині припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей, відповідно до Указу Президента України від 15.05.2017 № 133/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)».

(217) ПрАТ «Патріот» відповідає усім вимогам, встановленим Законом до операторів державних лотерей, тимчасово застосовано обмежувальні заходи (санкції),

зокрема, в частині припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей, відповідно до Указу Президента України від 15.05.2017 № 133/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)».

**(218)** Зазначені санкції полягають у блокуванні активів - тимчасовому обмеженні права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном, запобіганні виведенню капіталів за межі України, зупиненні виконання економічних та фінансових зобов'язань, припиненні видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видачі готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави, забороні здійснення Національним банком України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держав.

**(219)** При цьому відповідно до пункту 14 проекту Ліцензійних умов не може стати ліцензіатом суб'єкт господарювання якщо до цього суб'єкта господарювання або до його посадових осіб, або до його засновників застосовані спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції».

**(220)** Враховуючи, що зазначені санкції до ПрАТ «Патріот» і ТОВ «МСЛ» застосовані на один рік (до 28 квітня 2018 року), то з прийняттям ліцензійних умов зазначені суб'єкти господарювання не зможуть отримати ліцензію, навіть якщо будуть відповідати усім вимогам, встановленим до операторів державних лотерей.

**(221)** ПАТ «Державний ощадний банк України» на сьогодні не здійснює власної лотерейної діяльності та не співпрацює з організаціями, підприємствами, установами та іншими суб'єктами господарської діяльності з цього приводу, не відповідає окремим критеріям Закону.

**(222)** Враховуючи той факт, що проектом Ліцензійних умов та нормами Закону передбачено, що державні банки можуть здійснювати господарську діяльність з випуску та проведення лотерей та до них не встановлено критерію щодо досвіду роботи 10 років, потенційними учасниками ринку є: ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк», ПАТ «Державний ощадний банк України».

**(223)** На питання щодо того, чи оцінював Мінфін України кількість потенційних учасників ринку випуску та проведення лотерей (тобто суб'єктів господарювання, які підпадають під критерії, визначені в Законі) Міністерство у листі від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 повідомило, зокрема, що *«...потенційно ліцензію можуть отримати державні банки ПАТ «Державний ощадний банк», ПАТ КБ «Приватбанк», підприємства ПП «Українська Національна Лотерея», а також ТОВ «М.С.Л.» та ПрАТ «Патріот» після закінчення строку санкцій (травень 2018) та АТ «Укресімбанк» після збільшення до кількості не менше 5000 відділень (представництв або місць діяльності), які підпадуть під визначення пунктів розповсюдження лотерей».*

**(224)** ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк». За інформацією, наданою на вимогу Комітету листом від 10.07.2017 № 02300/2893, банк повідомив, що не відповідає окремим вимогам, встановленим для операторів державних лотерей Законом України «Про державні лотереї в Україні»; не здійснював та не здійснює діяльності з випуску та проведення лотерей та не розглядав питання

щодо звернення до Мінфіну України з метою отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей.

(225) ПАТ «Державний ощадний банк України» листом від 19.08.2017 № 11/6-15/500/15498/2017-00/вих повідомив, що має ліцензію Мінфіну України на випуск та проведення лотерей, проте на сьогодні не здійснює власної лотерейної діяльності та не співпрацює з організаціями, підприємствами, установами та іншими суб'єктами господарської діяльності з цього приводу. При цьому в листі було зазначено: *«На даний час, АТ «Ощадбанк» не в повній мірі відповідає критеріям, встановленим в Законі України «Про державні лотереї» до потенційних учасників ринку випуску та проведення лотерей».*

(226) ПАТ КБ «Приватбанк» листом від 26.07.2017 № Е.30.0.0.0/4-88695БТ зазначив, що безпосередньо не здійснював господарської діяльності на ринку з випуску та проведення лотерей, однак банк співпрацював з АТ «Патріот», відповідність критеріям, встановленим до операторів державних лотерей, може бути розглянута та оцінена тільки після рішення Правління Банку. Також банк повідомив, що не є профільною установою для виконання господарської діяльності на ринку випуску та проведення лотерей.

(227) При цьому потенційні учасники ринку **щодо встановлених вимог**, зокрема щодо досвіду випуску та проведення лотерей (10 років), зазначених у проекті Ліцензійних умов, повідомляють таке:

(228) ТОВ «М.С.Л.» (лист від 11.07.2017 № 890) вказує, що вимога щодо досвіду роботи з одночасним наданням переваг державним банкам *«є дискримінаційною та порушує норми Конституції України (частина четверта статті 13).*

*... Поєднання лотерейної діяльності з банківською діяльністю значно посилює ризики для банків, може поставити під загрозу як виплату (повернення) банком громадянам коштів (наприклад повернення депозитів), так і існування банку в цілому. Особливо велику загрозу для національної економічної безпеки України, вважаємо, несе поєднання в одній особі оператора лотерей та системоутворюючого банку (як приватної власності, так і державної)».*

(229) ПП «УНЛ» (лист від 21.07.2017 № 406) вважає, що усі вимоги, встановлені до операторів державних лотерей в Законі, позитивно впливають на конкуренцію:

*«На нашу думку, особливостями державних банків, що зумовило непоширення на державні банки вимоги досвіду роботи на лотерейному ринку не менше 10 років, серед інших можуть бути наступні:*

*- ...*

*- завдяки державній власності вони відповідають всім іншим фінансовим критеріям, які необхідні для гарантування виконання фінансових зобов'язань;*

*- держава може мати необхідний вплив на державні банки з метою забезпечення необхідного контролю за випуском та проведенням лотерей;*

*- державні банки мають певний рівень довіри серед населення з метою запуску лотерей, яка в значній мірі залежить від відношення гравців до оператора;*

*- вони володіють необхідною інфраструктурою, відділення, мережа, термінальний парк, процесінговий центр, що необхідно для ефективного запуску лотерей;*

*- враховуючи, що Ощадбанк тривалий час володіє лотерейною ліцензією, у держави мають бути відповідний досвід, плани та напрацювання стосовно проведення лотерей через уповноважений державний банк».*

**(230)** ПрАТ «Патріот» (лист від 30.06.2017 № 36/01) зазначає: *«Критерій досвіду роботи на лотерейному ринку може залишатися для суб'єктів, які вже здійснюють чи раніше здійснювали таку діяльність (без надання переваги державним банкам), але має бути не єдиним забезпеченням можливості доступу на ринок нових добросовісних суб'єктів господарювання.*

*На нашу думку, державні банки нічим не відрізняються від інших суб'єктів господарювання та не мають аргументованих фактичних переваг у праві на отримання ліцензії та провадження діяльності з випуску та проведення лотерей в Україні.*

*Надані державним банкам переваги у праві на отримання ліцензій та провадження діяльності з випуску та проведення лотерей в Україні є безпідставними, оскільки не мають належної аргументації».*

**(231)** Заступник Міністра фінансів України Марченко С. вказує: *«Як мінімум один з державних банків має бути оператором на ринку лотерей».* Він підкреслює, що строк дії всіх ліцензій на провадження діяльності з випуску та проведення лотерей закінчився, та зазначає: *«Плата за дві ліцензії у нас вже закладена у проекті бюджету на 2018 рік. Тому продаж як мінімум двох ліцензій у нас передбачена.. Але може бути і п'ять. Точніше, потенційно ліцензію зможуть отримати державні банки: ПАТ "Державний ощадний банк України", ПАТ КБ "ПриватБанк" та підприємства: ПП "Українська Національна Лотерея", а також ТОВ "М.С.Л.", ПрАТ "Патріот" після закінчення строку дії санкцій (травень 2018 року) та АТ "Укресімбанк" після збільшення до кількості не менше 5 тис. відділень (представництв або місць діяльності), які підпадуть під визначення пунктів розповсюдження лотерей. Водночас комплексно вирішити проблеми у сфері грального бізнесу, в тому числі лотерей, можливо лише на законодавчому рівні...»<sup>30</sup>.*

**(232)** Щодо діяльності банків у лотерейній сфері на робочій зустрічі «Бар'єри доступу на ринок з випуску та проведення лотерей», яка відбулась у Комітеті 19.09.2017, представник Національного банку України звернув увагу на проект змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність», яким передбачається виключення діяльності з випуску та організації лотерей із числа видів, які мають право здійснювати банки.

**(233)** Відповідно до переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2017 – 2020 роках, у тому числі тих, що можуть бути приватизовані після внесення змін до актів законодавства/передачі в комунальну власність, до числа таких об'єктів віднесено такі державні банки: публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпортний банк України», публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України»<sup>31</sup>. Зазначене додатково вказує на те, що відносити державні банки до числа потенційних учасників ринку не доцільно.

---

<sup>30</sup> Інтерв'ю заступника Міністра фінансів Сергія Марченка для видання «Апостроф» (16.11.2017)// <https://www.minfin.gov.ua/news/view/interviu-zastupnyka-ministra-finansiv-serhiia-marchenka-dlia-vydannia-apostrof-?category=novini-ta-media&subcategory=intervju-kerivnikiv-ministerstva>

<sup>31</sup><http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2a5e9bde-d503-4f33-b291-a8b61fb78148&title=PerelikOb-ktivDerzhavnoiVlasnosti-SchoPidliagaiutPrivatizatsiiU2017-2020-Rokakh-UTomuChisliTikh-SchoMozhutButiPrivatizovaniPisliaVnesenniaZminDoAktivZakonodavstva>

(234) Отже, наявність вказаних бар'єрів свідчить про те, що наразі вони є неодолюваними для нових учасників.

(235) **Споживачі послуги** – фізичні особи, які досягли 18 років та за власним бажанням беруть участь у розігруванні призів згідно з умовами проведення лотереї.

(236) Відповідно до статті 10 Закону України «Про державні лотереї в Україні» таких споживачів визначено як гравців. Так, гравцем у державній лотереї може бути фізична особа, яка досягла 18 років та самостійно і добровільно сплатила ставку (ставки) розповсюдженню державної лотереї. Будь-яка фізична особа, яка до закінчення терміну прийняття ставок, встановленого умовами проведення лотереї, оплачує вартість лотерейного білета або робить ставку в іншій формі, набуває статусу гравця. Відомості про участь гравця в державній лотереї та одержання ним призу не підлягають розголошенню, крім випадків, встановлених законодавством, або за згодою гравця.

(237) Проектом Закону про організацію та проведення лотерей на території України № 1691 від 31.12.2014<sup>32</sup> пропонується запровадження електронної лотереї з використанням лотерейних терміналів самообслуговування. У висновку Головного науково-експертного управління до проекту вказується, що при цьому не визначено, яким чином при їх використанні буде забезпечуватися дотримання заборони участі в лотереях як гравців осіб, які не досягли віку 18 років. Підкреслюється, що це може призвести до масових порушень цієї вимоги та втягування дітей та молоді в азартні ігри, що матиме негативний соціальний ефект. Це зауваження стосується також проведення лотерей в мережі Інтернет та/або з використанням мобільного зв'язку шляхом відправлення смс-повідомлень. У зв'язку з цим законопроект доцільно доповнити нормами про порядок ідентифікації учасників лотерей за віком при проведенні лотерей із застосуванням лотерейних терміналів самообслуговування, у мережі Інтернет та за допомогою смс-повідомлень.

(238) Ще в листі щодо зауважень до законопроекту № 8652 (проект Закону України «Про державні лотереї в Україні», який було прийнято) на Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики, Мінфін України зазначив, що *«у пункті 14 статті 1 передбачено, що гравець - фізична особа, яка досягла 18 років та за власним бажанням бере участь у розігруванні призів згідно з умовами проведення державної лотереї, враховуючи те, що участь неповнолітніх в азартних іграх веде до небезпечних наслідків, вважаємо за доцільне визначити яким чином зазначена норма буде виконуватися та обов'язково передбачити відповідальність оператора лотерей за порушення цієї норми»*.

(239) Мінфін України листом від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 зазначає: *«Закон України «Про державні лотереї в Україні» має суттєві прогалини, які дають приватним підприємствам залучати громадян України до участі в азартних іграх під виглядом державних лотерей, що в свою чергу, ставить під сумнів законність дій гравців під час участі у таких лотереях, а також уникати відповідальності за залучення осіб, які не досягли 18 років, до участі в лотереї»*.

(240) **Територіальні межі ринку** – територія держави Україна.

---

<sup>32</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53286](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53286)

**(241) Обсяг ринку.** Обсяг коштів, отриманих від лотерейної діяльності ПрАТ «Патріот» за період з 1997 року по 30 вересня 2017 року, становить 16 247 724 634 грн, ТОВ «М.С.Л.» за період з 2003 по 2016 роки – 1 467 320 тис. доларів США, ПП «УНЛ» визначило інформацію як конфіденційну.

**(242)** За інформацією, наданою Мінфіном листом від 25.10.2017 № 06010-10-13/28928, обсяг коштів від проведення лотерей, сплачених до Державного бюджету України, становить:



✓ ТОВ «М.С.Л.» за 2003 рік – 25,5 млн грн, за 2004 рік – 27,6 млн грн, за 2005 рік – 26 млн грн, 2006 рік – 27 млн грн, 2007 рік – 28,5 млн грн, 2008 рік – 33,5 млн грн, за 2009 рік – 38,4 млн грн, за 2010 рік – 74,3 млн грн, за 2011 рік – 124,3 млн грн, за 2012 рік – 168,3 млн грн, за 2013 рік – 163,2 млн грн, за 2014 рік – 97,9 млн грн, за 2015 рік – 3,4 млн грн, за 2016 рік – 11,3 млн грн.

✓ ПП «УНЛ» за 2003 рік – 18,3 млн грн, за 2004 рік – 19,1 млн грн, за 2005 рік – 16 млн грн, 2006 рік – 21,3 млн грн, 2007 рік – 19,8 млн грн, 2008 рік – 23,6 млн грн, за 2009 рік – 38,4 млн грн, за 2010 рік – 74,3 млн грн, за 2011 рік – 124,3 млн грн, за 2012 рік – 23,6 млн грн, за 2013 рік – 31,1 млн грн, за 2014 рік – 22,7 млн грн, за 2015 рік – 18,7 млн грн, за 2016 рік – 52,9 млн грн.

✓ ПрАТ «Патріот» за 2003 рік – 2,2 млн грн, за 2004 рік – 2,2 млн грн, за 2005 рік – 2,5 млн грн, 2006 рік – 2,4 млн грн, 2007 рік – 2,2 млн грн, 2008 рік – 2,7 млн грн, за 2009 рік – 2,9 млн грн, за 2010 рік – 4 млн грн, за 2011 рік – 5,3 млн грн, за 2012 рік – 39,5 млн грн, за 2013 рік – 126,7 млн грн, за 2014 рік – 198,3 млн грн, за 2015 рік – 4,4 млн грн.

**(243)** Враховуючи викладене вище, загальний обсяг сплачених коштів від проведення лотерей до Державного бюджету України становить за 2003 рік – 46 млн грн, за 2004 рік – 48,9 млн грн, за 2005 рік – 44,5 млн грн, 2006 рік – 50,7 млн грн,



2007 рік –50,5 млн грн, 2008 рік – 59,8 млн грн, за 2009 рік– 66,3 млн грн, за 2010 рік – 108,3 млн грн, за 2011 рік –160,2 млн грн, за 2012 рік – 237,6 млн грн, за 2013 рік – 321 млн грн, за 2014 рік –318,9 млн грн, за 2015 рік – 26,5 млн грн, за 2016 рік – 64,2 млн грн.

**(244)** Тобто, загальний обсяг сплачених коштів до Державного бюджету України від проведення лотерей протягом 2003 – 2017 років становить 1 603,4 млн грн.

## 6

**РОЗДІЛ 6. Позиції державних органів та суб'єктів господарювання щодо функціонування ринку випуску та проведення лотерей**

**(245)** ПрАТ «Патріот» у листі від 30.06.2017 № 36/01 зазначило:  
*«Ринок випуску та проведення лотерей безумовно має бути конкурентним, оскільки згідно з чинного законодавства неправомірне обмеження конкуренції не допускається. Крім того конкурентне середовище провадження будь-якої господарської діяльності стимулює її розвиток та забезпечує збільшення надходжень до державного бюджету України...»*

*...Необхідно взяти до уваги той факт, що ринок випуску та проведення державних лотерей в Україні є специфічним, тому з одного боку потребує забезпечення проконкурентних умов для усунення перешкод у доступі на ринок інших добросовісних суб'єктів господарювання та скасування необґрунтованих вимог до діяльності операторів лотерей та в той же час потребує встановлення таких вимог та критеріїв до діяльності операторів лотерей, які унеможливають потрапляння на ринок недобросовісних суб'єктів з метою зловживання статусом оператора державних лотерей та шахрайств на ньому.*

*На нашу думку тривалий досвід випуску та проведення лотерей в Україні без істотних порушень діючих операторів лотерей в Україні з контролем з боку органу ліцензування впродовж усього строку їх діяльності може залишатися одним з критеріїв для отримання права на випуск та проведення лотерей в Україні, як дієвий інструмент підтвердження ділової репутації суб'єкта та унеможливлення доступу на ринок недобросовісних суб'єктів з метою зловживання статусом оператора державних лотерей. Але цей критерій має бути не єдиним можливим для забезпечення права доступу на ринок інших добросовісних суб'єктів господарювання, які мають намір вперше отримати ліцензію на право випуску та проведення лотерей. Критерієм для права доступу на ринок суб'єктів господарювання, які мають намір вперше отримати право на випуск та проведення лотерей, можуть бути встановлення обов'язкової вимоги щодо страхування їх цивільно-правової відповідальності на випадок невиплати гравцям призів з будь-яких причин та спричинення шкоди їх правам та інтересам із значенням мінімальної страхової суми (покриття) такого страхування у сумі, еквівалентній не менше ніж один мільйон євро.*

*Також доцільним вважаємо встановлення аналогічних іншим видам діяльності критеріїв для суб'єктів господарювання, які мають вперше отримати ліцензію на право випуску та проведення лотерей в Україні щодо підтвердження використання ними на законних підставах мінімально визначених площ для утримання офісу та складу. Наявність в штаті досвідчених працівників: керівника, головного бухгалтера, юриста, фахівців, які відповідають за технологічне забезпечення випуску та проведення лотерей, фахівців з інформаційних технологій та фахівців, які відповідають за складський облік та зберігання лотерейної продукції».*

**(246)** ПрАТ «Патріот» вважає, що «на сьогодні ринок випуску та проведення лотерей не є конкурентним, оскільки безпідставне застосування санкцій до двох з трьох фактично діючих операторів державних лотерей в Україні призвело до одноосібної фактичної монополізації ринку підприємством «Українська Національна Лотерея».

(247) На думку ПрАТ «Патріот», чинний Закон України «Про державні лотереї в Україні» *«може потребувати змін у частині щодо забезпечення проконкурентних умов для усунення перешкод у доступі на ринок інших суб'єктів господарювання та скасування необґрунтованих вимог до діяльності операторів лотерей».*

(248) ТОВ «М.С.Л.» у листі від 11.07.2017 № 890 повідомило: *«...Лотерейний ринок має бути конкурентним. Однак, ця конкуренція, все ж таки не повинна бути абсолютною. Лотерейний ринок це специфічна сфера діяльності, адже проведення лотерей це не стільки підприємництво (бізнес), як один із найстаріших способів мобілізації (акумулявання) коштів громадян до державного бюджету України на добровільній, безоплатній та безповоротній основі. Лотерейна діяльність – це діяльність загального економічного інтересу, яка здійснюється з метою мобілізації коштів до державного бюджету для виконання соціально значимих завдань. Тому в економічно-розвинутих країнах світу лотерейний ринок обмежується кількома учасниками, а доходи, отримані бюджетом, спрямовуються на різні соціальні цілі (наприклад: лікування онкохворих, розвиток культури, спорту)».*

(249) ТОВ «М.С.Л.» зазначає, що відкриття лотерейного ринку для необмеженої кількості учасників *«є невиправданим та становить загрозу як для населення, так і для державних інтересів»*, а функціонування великої кількості лотерейних операторів, на думку ТОВ «М.С.Л.», *«погіршить державний контроль за лотерейним ринком .... У той же час, залишення на лотерейному ринку одного оператора, тобто за відсутності на ринку лотерей будь-якої конкуренції, може призвести до зупинення чи повільного його розвитку, що також негативно впливатиме на величину надходжень до Державного бюджету України».*

(250) На думку ТОВ «М.С.Л.», проконкурентними могли б бути такі критерії: *«Наявність електронної системи прийняття ставок, доступ до якої в режимі он-лайн надано уповноваженому державному органу, вимоги до статутного капіталу, вимоги до кваліфікації керівних працівників, вимоги щодо програмного забезпечення, вимоги до попереднього формування резерву витрат (гарантійний фонд розрахунків із гравцями)».*

(251) ТОВ «М.С.Л.» *«вважає, що для розвитку конкуренції на лотерейному ринку необхідно провести незалежну об'єктивну перевірку включення двох з трьох операторів лотерей до санкційного списку, а також прийняти нові Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, внаслідок чого суб'єкти господарювання зможуть отримати ліцензії, а Міністерство фінансів України – контролювати їх діяльність. При цьому необхідно переглянути вимоги щодо тривалості досвіду як вимоги до оператора лотерей».*

(252) ПП «УНЛ» у листі від 21.07.2017 № 406 зазначає: *«В Україні склалися ринкові умови за яких оператори ефективно конкурують...»*

(253) ПП «УНЛ» вказало, що критерії доступу до суб'єктів господарювання, які передбачені чинним законодавством, *«є достатніми з метою забезпечення конкуренції на ринку. Додатково, можливо не обмежуватися досвідом потенційних учасників ринку в Україні, а дозволити компаніям з іноземним досвідом подавати заяву на отримання ліцензій».*

(254) При цьому ПП «УНЛ» зазначає: *«Вважаємо за необхідне покращити умови випуску та проведення лотерей із врахуванням сучасних тенденцій розвитку суспільства та технологій, зокрема, дозволити впровадження нових лотерей, сучасних віддалених каналів продажу, сучасних методів платежів, що в значній мірі на сьогоднішній день обмежуються чинним законодавством...»*

### **Позиція Міністерства фінансів України**

(255) Мінфін України листом від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 зазначає: *«Закон України «Про державні лотереї в Україні» має суттєві прогалини, які дають можливість приватним підприємствам залучати громадян України до участі в азартних іграх під виглядом державних лотерей, що в свою чергу, ставить під сумнів законність дій гравців під час участі у таких лотереях, а також уникати відповідальності за залучення осіб, які не досягли 18 років, до участі в лотереї. Крім того, поняття «державна» лотерея в цьому законі фактично не містить можливості управління лотереєю діяльністю.*

*Зокрема, це пов'язано з тим, що визначення терміну «азартна гра» у Законі України «Про заборону грального бізнесу в Україні» фактично тотожне визначенню терміну «лотерея» у Законі України «Про державні лотереї в Україні». Визначення наведених термінів (азартна гра та лотерея) збігаються у таких ознаках: наявність ставки, наявність змоги отримати виграш, наявність випадкового характеру. Крім того, азартна гра – це також масова гра, азартні ігри розраховані на велику кількість гравців, які можуть брати в ній участь. Формально законодавством встановлено відмінність лотереї від азартної гри за ознакою території (за межами однієї будівлі), але фактично, стосовно кола осіб, змісту правовідносин, ступеня суспільної небезпеки та наслідків дії закону у просторі вони є тотожними.*

*При цьому відповідно до Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», лотерея не вважається азартною грою, хоча містить всі ознаки азартної гри. Слід зазначити, що Закон України «Про державні лотереї в Україні» дозволяє розповсюдження лотереї будь-де та у будь-який спосіб, у тому числі безпосередньо біля навчальних закладів, закладів культури тощо.*

*Крім того, Закон не містить вимог щодо сертифікації обладнання та програмного забезпечення, що використовується при проведенні лотереї.*

*Також до проблемних питань належить відсутність у Законі України «Про державні лотереї в Україні» норми, яка зобов'язує оператора погоджувати умови проведення лотерей із органом ліцензування. Відповідно до статті 5 Закону лотерея набуває статусу державної з моменту опублікування її умов оператором лотерей. За таких умов Міністерству фінансів України стає відомо про проведення оператором лотерей вже після того, як вона набула статусу державної.*

*Відповідно до статті 5 Закону Міністерство фінансів України протягом десяти днів зобов'язане внести до Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні, будь-яку назву лотереї, вказану у поданні оператора лотерей, навіть не отримавши від оператора копії умов проведення такої лотереї або копії її публікації.*

*Та навіть якщо назва лотереї відсутня в Єдиному реєстрі державних лотерей, запроваджених в Україні, то в Законі відсутня норма щодо заборони проведення лотерей, яка не внесена до цього Єдиного реєстру.*

*Згідно з пунктом 18 статті 1 Закону умови проведення лотереї – локальний акт оператора державних лотерей, що визначає правила гри і порядок проведення державної лотереї, затверджується оператором державних лотерей відповідно до законодавства.*

*Законом допускається проведення в Україні «миттєвих лотерей» та «інших лотерей» (стаття 1 Закону). Оскільки визначення «інша лотерея» згідно із Законом не є чітким, то будь-яка гра на гроші (на розсуд оператора) може підпадати під визначення «інша лотерея».*

*За порушення норм Закону оператором передбачена відповідальність лише у вигляді анулювання ліцензії та лише у чотирьох випадках, визначених пунктом 1 статті 8 Закону (не проведення більше ніж три послідовних тиражі; порушення строків сплати податків більше ніж три рази на рік; прострочення термінів виплати призів переможцям більше ніж на шість місяців; невідповідність вимогам Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окуповані території України»), в інших випадках оператор практично не несе відповідальності.*

*Прийняття ставок, виплата вигравів, ведення обліку та звітності про рух білетів та виручки, здійснення інших операцій оператори лотерей доручають розповсюджувачам та посилаючись на пункт 4 статті 9 Закону, дають змогу розповсюджувачу передавати (на їх розсуд) свої повноваження з розповсюдження «третім особам».*

*Разом з цим, відповідно до статті 9 Закону оператор не несе відповідальності за порушення законодавства розповсюджувачами та «третіми особами», які здійснюють розповсюдження лотерей цього оператора за його згодою.*

*Статтею 7 Закону передбачено, що розмір плати за видачу ліцензії встановлює Кабінет Міністрів України, водночас статтею 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачено, що за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму, якщо інший розмір не встановлений законом. При цьому реальна вартість ліцензії повинна відповідати її соціальному та економічному значенню.*

*Таким чином, вказані норми законів України «Про державні лотереї в Україні», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про адміністративні послуги» потребують узгодження між собою».*

**(256)** Мінфін України в листі від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 також зазначає, що «в межах компетенції вживає всіх можливих заходів з метою врегулювання проблемних питань у сфері грального бізнесу, у тому числі лотерей.

*Оскільки комплексно вирішити проблеми грального бізнесу, в тому числі лотерей, можливо лише на законодавчому рівні, до Верховної Ради України було внесено урядовий законопроект «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань» (№ 4663 від 13.05.2016) та низку депутатських законопроектів щодо врегулювання грального бізнесу, у тому числі лотерей, які передбачають визнання таким, що втратив чинність Закон України «Про державні лотереї в Україні» або внесення змін до цього Закону.*

*При Комітеті Верховної Ради України з питань податкової та митної політики 16.03.2016 створена робоча група щодо розгляду поданих законопроектів про законодавче унормування ринку азартних ігор, у тому числі лотерей та розробки єдиної концепції функціонування цього ринку. Керівником робочої групи обрано члена комітету, народного депутата України Ляшка О.В.*

*...Міністерство фінансів України на виконання доручень Кабінету Міністрів України оприлюднило проект постанови «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» на сайті Міністерства фінансів України.*

*З одного боку, прийняття проекту постанови Кабміну дозволить у законний спосіб суб'єктам господарювання набути статусу здобувача ліцензії....З іншого боку, прийняття проекту постанови Кабміну, який має нижчу юридичну силу, ніж закон, не усуває недоліки та прогалини Закону, а лише їх мінімізує.*

*Слід зазначити, що суттєво збільшити конкуренцію у сфері ринку лотерей в Україні можливо лише на законодавчому рівні шляхом скасування норми Закону України «Про державні лотереї в Україні» щодо наявності у оператора державних лотерей досвіду випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років.*

*Оскільки проект постанови Кабміну є підзаконним актом, то Міністерство фінансів України під час розробки цього проекту врахувало вимоги, які встановлені в Законі».*

**(257)** На питання Комітету про передумови встановлення принципу державної монополії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей в Україні, його доцільність та можливі негативні наслідки у випадку його скасування Мінфін України у вказаному листі відзначає: «Водночас доводимо до відома, що постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.1998 № 577 «Про сприяння розвитку державної системи лотерей в Україні» передбачалося «визначити за необхідне запровадження в установленому порядку державної монополії на організації та проведення в Україні лотерей».

*Крім того, Законом України «Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» від 05.06.2005 № 2630-IV було запроваджено мораторій на видачу ліцензій з випуску та проведення лотерей.*

*Мінфін України у межах компетенції під час розгляду законопроекту «Про державні лотереї в Україні» (реєстраційний номер № 8652 від 09.06.2011) інформував Верховну раду України про наявність проблемних питань до цього законопроекту.*

*Наприклад: у листі Мінфіну від 07.03.2012 № 31-13040-2-4/1367 на адресу Комітету з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики Верховної Ради України... зазначалося наступне: «Проектом Закону «Про державні лотереї в Україні» фактично запроваджується монополія на організацію проведення державних лотерей для приватного оператора, засновником якого можуть бути «офшорні» компанії...*

*У разі втрати чинності Закону та прийняття урядового законопроекту в Україні буде створено умови, що дозволяють отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей не лише ТОВ «М.С.Л.», підприємству з 100% іноземними інвестиціями «Українська національна Лотерея» та ПрАТ «Патріот», власниками яких є офшорні*

*компанії, а й відомим великим міжнародним компаніям у сфері лотерейної діяльності, запровадити загальноприйняті міжнародні стандарти, залучити інвестиції в економіку країни, підвищити довіру гравців у сфері лотерейної діяльності».*

**(258)** На питання щодо того, чи мають, на думку Мінфіну України, негативний вплив на стан конкуренції на ринку з випуску та проведення лотерей норми, встановлені у Законі, якими державним банкам надаються переваги порівняно з іншими ліцензіатами (здобувачами ліцензій) в отриманні ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, Мінфін України повідомив, зокрема: *«Слід зазначити, що незалежно від того, чи має здобувач ліцензії, який є державним банком, переваги встановлені Законом чи ні, лише ТОВ «М.С.Л.», підприємство з 100% іноземними інвестиціями «Українська Національна Лотерея» та «ПрАТ «Патріот» потенційно на момент звернення із заявою про отримання ліцензії мають досвід проведення лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років.*

*Таким чином, в умовах Закону збільшити кількість учасників ринку лотерей в Україні (до 6 операторів лотерей) може лише прийняття нормативно-правового акту, необхідного для видачі ліцензій на випуск та проведення лотерей (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»).*

*...загальновідомою є інформація про те, що у розвинутих державах, у тому числі членах Європейського союзу, оператори лотерей належать державі, або держави мають у власності частину оператора лотерей. Наприклад, діє виключно державний оператор лотерей у Бельгії, Іспанії, Кіпрі, в Нідерландах, Румунії, Угорщині, Фінляндії, Люксембурзі, Словаччині, а у Франції і Данії діє державний оператор лотерей, де частина капіталу належить державі, відповідно 72 % та 80 % державної власності.*

*Тобто проведення лотерей із визначенням «державна лотерея» суб'єктом господарювання, який на 100% належить державі, у тому числі державним банкам, є більш наближеним до європейського досвіду, ніж проведення лотерей із визначенням «державна лотерея» підприємством, яке на 100% належить офшорним компаніям».*

**(259)** На питання щодо того, які негативні наслідки вбачає Мінфін України, якщо учасниками лотерейного ринку будуть не лише державні банки, Мінфін України повідомив, зокрема: *«Основними негативними наслідками, якщо учасниками лотерейного ринку будуть не лише державні банки є те, що такими учасниками можуть бути підприємства, які на 100% належать офшорним компаніям і державним банкам важко конкурувати із суб'єктами, які використовують сірі схеми для уникнення відповідальності за несплату податків у повному обсязі, крім того, у всьому світі контроль за відмиванням брудних коштів, у тому числі із використанням офшорів, вважається складним завданням».*

**(260)** Після презентації в Комітеті результатів дослідження ринку випуску та проведення лотерей, яка відбулася на засіданні Комітету 01 лютого 2018 року, Мінфін листом від 14.02.2017 № 06010-10-13/4161 повідомив: *«Потенційно ліцензію на провадження діяльності з випуску та проведення лотерей зможуть отримати такі державні банки: ПАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ КБ «Приватбанк» та АТ «Укресімбанк» (після збільшення до кількості не менше 5000 відділень*

*(представництв або місць діяльності), які підпадатимуть під визначення пунктів розповсюдження лотерей, та такі підприємства: ПП «Українська Національна Лотерея», а також ТОВ «М.С.Л.», ПрАТ «Патріот» після закінчення строку дії санкцій (травень 2018).*

*Водночас, Звіт щодо дослідження ринку з випуску та проведення лотерей містить припущення Антимонопольного комітету, яке є суб'єктивним та таким, що не відповідає дійсності.*

*Зокрема, Антимонопольний комітет робить припущення, що у разі прийняття рішення ПП «УНЛ» про припинення діяльності «...запропоновані проектом постанови вимоги не дадуть можливості входження на ринок іншому суб'єкту господарювання...». При цьому у звіті не наведено жодних підтверджень такому припущенню.*

*Антимонопольний комітет у звіті вказує на причини непогодження проекту постанови та одночасно зазначає, що «аналогічні критерії є в Законі України «Про державні лотереї в Україні»...*

*Фактично Антимонопольний комітет висловлює зауваження до норм, які вже встановлені зазначеним Законом.*

*Слід зазначити, що оскільки відповідно до пункту 1 статті 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлено, що «Ліцензіат зобов'язаний виконувати вимоги ліцензійних умов відповідного виду господарської діяльності, а здобувач ліцензії для її одержання – відповідати ліцензійним умовам», то ліцензійні умови, які затверджуються проектом постанови повинні містити перелік вимог до операторів державних лотерей (дублювати критерії), встановлені зазначеним Законом.*

*З огляду на вказане, Міністерство фінансів вважає необ'єктивною позицію Антимонопольного комітету щодо непогодження проекту постанови через наявність у ньому критеріїв до здобувачів ліцензій/ліцензіатів, які є в зазначеному Законі.*

*Крім того, Міністерство фінансів України інформувало Антимонопольний комітет, що прийняття проекту постанови, який є підзаконним актом, не усуває всі існуючі проблеми на ринку лотерей.*

*Проект постанови розроблено на виконання доручень Кабінету Міністрів України та має відповідну мету його прийняття, а саме:*

*можливість суб'єкта господарювання набути статусу здобувача ліцензії;  
утворення механізму отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, у тому числі для поповнення відповідних місцевих бюджетів, що збільшить ресурс для місцевих соціальних проектів;  
встановлення вичерпного переліку вимог до ліцензіата/здобувача ліцензії, який включає вимоги до операторів державних лотерей, передбачених Законом України «Про державні лотереї в Україні»;  
встановлення додаткових критеріїв для проведення лотерей, у тому числі для зменшення азартності лотерей.*



*Ураховуючи зазначене, звертаюся до Вас з проханням проявити відповідальність та виваженість у питаннях та рішеннях, які негативно можуть негативно вплинути у майбутньому на прийняття проекту 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».*

## РОЗДІЛ 7. Проблемні питання функціонування ринку випуску та проведення лотерей

**7.1. Відсутність чітких, об'єктивних та недискримінаційних вимог до учасників ринку випуску та проведення лотерей та критеріїв, які мають забезпечити прозорість процедури їх відбору.**

### ВІДСУТНІСТЬ ЧІТКИХ, ОБ'ЄКТИВНИХ ТА НЕДИСКРИМІНАЦІЙНИХ ВИМОГ ДО УЧАСНИКІВ РИНКУ ТА КРИТЕРІЇВ, ЯКІ МАЮТЬ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ПРОЗОРИСТЬ ПРОЦЕДУРИ ЇХ ВІДБОРУ



**(261)** Закон передбачає ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей, яке здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та встановлює низку вимог до операторів лотерей.

**(262)** Прикінцевими та перехідними положеннями Закону (частина друга статті 15) встановлено, що оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, діють на підставі цих ліцензій до моменту закінчення терміну їх дії. У разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, продовжують свою діяльність до отримання нових ліцензій, але не більше як на три місяці з моменту набрання чинності зазначеними нормативно-правовими актами.

**(263)** Наразі документ, який встановлював би ліцензійні умови до учасників ринку випуску та проведення лотерей та порядок отримання ліцензії відсутній.

**(264)** У рішенні Європейського суду з прав людини від 07.07.1989 у справі «Тре Тракторер проти Швеції» (Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden) Європейський суд визнав, що ліцензія є майном в сенсі статті 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки має економічну цінність, від якої залежить робота суб'єкта підприємництва та рівень його прибутку.

(265) У рішенні від 20.10.2011 «Рисовський проти України» ЄСПЛ підкреслив особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб. Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси. Згідно з пунктом 71 вказаного рішення державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків. Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються.

(266) На підставі аналізу вказаних рішень та національного законодавства, колегія суддів Вищого адміністративного суду України дійшла висновку, що суб'єкти господарювання не можуть бути позбавлені права на звернення до органу державної влади із заявою про видачу ліцензії та отримання її належного розгляду через незабезпечення державою впровадження певних процедур для реалізації закріпленого законом права на отримання ліцензії<sup>33</sup>.

(267) Разом з тим, як впливає з вищевказаних вимог частини другої статті 15 Закону, розроблення нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, є необхідним. Розроблений проект Ліцензійних умов не погоджений всіма зацікавленими органами влади, у тому числі й Антимонопольним комітетом України. Зокрема, до проекту Ліцензійних умов свої зауваження вносило Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Державна регуляторна служба України. Причинами непогодження є встановлення такими ліцензійними умовами необґрунтованих, дискримінаційних умов доступу на ринок потенційних учасників.

(268) Проектом Ліцензійних умов фактично передбачено **такі ж вимоги до операторів**, як і Законом.

(а) Оператор лотерей, зокрема, повинен мати *досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років*. Тобто, чинне законодавство встановлює фільтр для доступу на ринок у вигляді наявності 10-річного досвіду діяльності на лотерейному ринку України. При цьому вказане обмеження не поширюється на державні банки.

Такий бар'єр для вступу на ринок випуску та проведення лотерей суб'єктів господарювання не може вважатись об'єктивним, обґрунтованим, недискримінаційним, проконкурентним та прозорим виходячи з наступного.

---

<sup>33</sup> Постанова ВАСУ від 16.11.2016 (К/800/17306/16, К/800/17393/16)// <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62962021>

Відповідно до отриманої Комітетом у рамках дослідження інформації, на сьогодні в Україні є лише три суб'єкти господарювання, що мають досвід випуску та проведення лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років: ТОВ «М.С.Л», ПП «УНЛ» та ПрАТ «Патріот». При цьому до двох з них (ТОВ «М.С.Л.» та ПрАТ «Патріот»), як вже зазначалось вище, застосовано санкції до травня 2018 року, що виключає можливість отримання ними ліцензії. Виходячи з вищевикладеного до травня 2018 року та за умови продовження дії санкцій до дня їх закінчення, відповідати зазначеному критерію та відповідно мати змогу отримати ліцензію та вийти на ринок, буде мати можливість виключно одна компанія – ПП «УНЛ».

При цьому коло потенційних учасників не може бути розширено, враховуючи те, що будь-які інші суб'єкти господарювання, що мають намір та об'єктивно здатні ефективно займатись таким видом діяльності, за будь-яких умов при чинній нормативній базі не зможуть вийти на ринок та скласти конкуренцію ПП «УНЛ» з незалежних від них обставин, що пояснюється абсолютною неможливістю в режимі реального часу компаніям отримати досвід в минулому.

Так само не зможуть вийти на ринок компанії, що мають такий досвід випуску та проведення лотерей, однак набули його не на лотерейному ринку України, а займаючись такою діяльністю на території інших держав. При цьому необхідно звернути увагу на те, що у світі є оператори лотерей, що тривалий час присутні на ринку, зарекомендували себе з позитивного боку, користуються довірою з боку суспільства та держави, мають здобутки в цій галузі та зробили свій вагомий внесок в її розвиток. Такі компанії можуть здійснювати діяльність на території однієї держави або бути присутніми на лотерейних ринках кількох держав одночасно. Конкуренція з боку таких компаній могла б стати суттєвим стимулом для розвитку лотерейного ринку України та має потенціал привнести та інтегрувати в нього цінності та позитивні практики, що сформовані та існують в державах, де лотерейна сфера має суттєво тривалішу історію становлення та розвитку, за рахунок чого учасники ринку, що пройшли цей процес разом з державою, вже набули та дотримуються необхідних знань, вмінь та етичних правил, що сприяють зниженню ризику повторення таких помилок в майбутньому.

Також, незважаючи на встановлення Законом та проектом Ліцензійних умов переваг державним банкам у вступі на ринок, що полягають у непоширені виключно на них обов'язку отримання десятирічного досвіду на ринку перед виходом на нього, залишається дуже низькою ймовірність виходу останніх на ринок випуску та проведення лотерей.

Банківська діяльність за своєю правовою природою та суттю є відмінною як від лотерейної, так і від діяльності на будь-яких інших ринках азартних ігор або аддиктивних товарів. Бізнес-модель, маркетингова політика, стандарти надання послуг тощо на зазначених двох ринках мають суттєві відмінності, що виключають висновок стосовно того, що досвід роботи суб'єкта в банківському секторі є гарантією можливості останнього ефективно працювати на ринку випуску та проведення лотерей. Враховуючи зазначене, поєднання в рамках одного суб'єкта банківського та лотерейного видів діяльності буде вимагати більше ресурсів та зусиль для підтримання належного рівня стабільності та платоспроможності, а також для підтримки позитивної репутації та довіри з боку суспільства, що є обов'язковою передумовою ефективної роботи на банківському ринку.

Під час дослідження, Комітетом не було виявлено успішних прикладів поєднання банківської та лотерейної діяльності в межах одного суб'єкта в інших державах та, навпаки, у розвинених країнах спостерігається тенденція до заборони операторам лотерей займатись будь-якими іншими, крім лотерейної, видами діяльності.

У розрізі зазначеного питання є обґрунтованою позиція НБУ щодо запланованих змін у законодавстві, спрямованих на виключення діяльності з випуску та організації лотерей із числа видів, які мають право здійснювати банки. Так, з посиланням на прес-службу НБУ у мережі Інтернет розміщено відповідну інформацію, зокрема: *«Національний банк України вважає, що такий вид діяльності не властивий для банківських установ, основним фокусом діяльності яких є надання власне банківських, а також інших фінансових послуг»*. Відзначено, що на цей час НБУ розробляє зміни, які законодавчо заборонять банкам проводити лотереї. Регулятор підкреслив, що аналогічну позицію поділяють експерти Світового банку (СБ). Крім того, НБУ виступив проти монополії на ринку лотерей: *«Національний банк виступає за необхідність забезпечення конкуренції на ринку лотерей і, в зв'язку з цим, не підтримує надання одним суб'єктам будь-яких переваг в отриманні ліцензій з випуску та проведення лотерей в порівнянні з іншими суб'єктами»*<sup>34</sup>

Отже, з урахуванням позиції НБУ, вимога щодо досвіду випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років звужує коло учасників до тих, які вже представлені на ринку та не внесені до «санкційного списку», тобто фактичного на сьогодні до одного учасника – ПП «УНЛ».

Зазначене протирічить основній меті впровадження нових ліцензійних умов, яка впливає з прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державні лотереї в Україні», а саме: врегулювання діяльності з випуску і проведення державних лотерей для отримання нових ліцензій. Так само не має причинно-наслідкового зв'язку між таким критерієм та метою його встановлення, що зазвичай полягає у формуванні такого суб'єктного складу ринку, за якого кожен з учасників, що виходить на нього, має початково достатню матеріально-технічну базу, людський потенціал, рівень платоспроможності тощо для здійснення ефективної та легальної діяльності на ньому. Враховуючи численні негативні сигнали, що надходять від суспільства, державних інституцій та засобів масової інформації та стосуються функціонування під виглядом лотерей забороненого азартного бізнесу, маскування нелегальних азартних ігор під легальні лотерейні трансакції, не є очевидним твердженням, що суб'єкти, які останніми роками були присутні на лотерейному ринку України, саме завдяки здобутому досвіду здатні ефективно та легально працювати на ньому. Системні згадування представників державних органів щодо непрозорості структури власності таких суб'єктів та реєстрації останніх в офшорних зонах ставлять під сумнів можливість досягнення зазначеної вище мети саме за рахунок штучної нормативної заборони будь-яким іншим компаніям, крім трьох перелічених, здійснювати діяльність на ринку випуску та проведення лотерей.

Також досвід сам по собі не може розцінюватись як визначальна підстава для вирішення питання про видачу ліцензії. Для такого спірного з погляду соціального сприйняття населенням України в умовах сьогодення виду діяльності особливе значення мають інші вимоги, які мають бути враховані, наприклад, високі професійні та етичні характеристики суб'єкта господарювання, кадрові (професійні якості та етика, ділова репутація, конфлікт інтересів тощо), організаційні (щодо внутрішніх

---

<sup>34</sup> <https://tvi.ua/novini/nbu-zaborone-bankam-provoditi-loterei.html#hcq=k2U61Dq>

правил діяльності, режиму роботи, інформування споживачів, звітності тощо), технічні (щодо програмного забезпечення та спеціального обладнання, обліку інформації тощо). Для забезпечення можливості виходу на ринок виключно тим учасникам, що вже працювали на такому ринку, знайомі з його особливостями та мають необхідний рівень як теоретичних, так і практичних знань, навичок та вмінь для роботи на ньому, може бути застосований більш проконкурентний, об'єктивний та здоланий бар'єр, а саме наявність досвіду роботи на лотерейному ринку у керівництва оператора та ключових співробітників, що буде сприяти досягненню поставленої мети, при цьому не стане неподоланим бар'єром для нових учасників.

На питання щодо встановленої Законом України «Про державні лотереї в Україні» вимоги щодо того, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей не менше 10 років, Мінфін України у листі від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 відзначає: *«Відповідно до розміщених на сайті ВРУ пропозицій Президента (Януковича В.), до законопроекту «Про державні лотереї в Україні» від 15.08.2012, ним зокрема були надані зауваження до норми законопроекту щодо встановлення обмеження щодо кількості операторів лотерей, а також надано пропозиції «вважаю за доцільне утриматися від запровадження обмеження щодо кількості операторів державних лотерей, що здійснюють діяльність в Україні, та ...встановити більш жорсткі вимоги до операторів державних лотерей, передбачивши наявність досвіду роботи на лотерейному ринку. Також пропоную визначити, що вимоги, за якими проведення державних лотерей є виключно видом господарської діяльності оператора державних лотерей, не поширюється на державні банки».*

У травні 2012 року Мінфін України після опрацювання проекту Закону України «Про державні лотереї в Україні» у листі народному депутату Коржу В.П. зазначив, зокрема: *«Статтею 9 законопроекту пропонується змінити діючий на сьогодні в Україні механізм ліцензування випуску та проведення лотерей конкурсним відбором операторів лотерей, а підставою для визначення переможців конкурсу, є зокрема, наявність досвіду роботи на лотерейному ринку України, що, у свою чергу, обмежує коло суб'єктів господарювання, які можуть набути статусу операторів лотерей, трьома діючими операторами (ТОВ «М.С.Л», ПП «УНЛ» та ПрАТ «Патріот», власниками яких є офшорні компанії)».*

З викладеного вище випливає, що такий критерій був предметом критики ще на етапі прийняття Закону, у тому числі з тих самих причин, що були вже зазначені Комітетом. Однак, враховуючи єдність позиції державних органів та учасників ринку з приводу недосконалості такого критерію та оцінки його недоліків та можливих наслідків, не є доцільним продовження його імплементації у чинну нормативну базу та затягування процесу вдосконалення підходів до державного регулювання лотерейної сфери. У зв'язку з чим правильним з погляду передбачуваності державної політики на ринку та формування фундаментальних основ його функціонування, однією з яких є бар'єри вступу нових учасників на ринок, буде внесення змін в цій частині до Закону та подальше прийняття підзаконних актів, що вже не будуть містити спірних з погляду ефективності норм.

На доцільність обрання такого підходу до розробки та вдосконалення нормативної бази вказує також той факт, що за умови виходу з будь-яких причин єдиного на сьогодні потенційного учасника з ринку, ринок припинить своє існування до того часу, доки не будуть зняті санкції з інших двох суб'єктів господарювання або державний банк, попри наявні ризики, не вийде на ринок, або доки не будуть внесені

відповідні зміни до Закону. Зазначене може суттєво негативно вплинути на розвиток та репутацію ринку та призвести до наслідків, на виправлення та нівелювання яких буде витрачено значний час та ресурси як держави, так і бізнесу.

**(б)** Оператор державних лотерей повинен мати *постійно діючі відокремлені підрозділи в кожному населеному пункті України* з населенням понад 500 тисяч осіб, а також пункти розповсюдження державних лотерей в кожному населеному пункті з населенням понад 5 тисяч осіб, але не менше 5 тисяч пунктів розповсюдження.

ПраТ «Патріот» негативно оцінює такий критерій та зазначає: *«Єдиним критерієм щодо відкриття відокремлених підрозділів та кількості і місць розташування пунктів розповсюдження для оператора лотерей має бути господарська необхідність та економічна обґрунтованість таких дій, спрямована на збільшення прибутку оператора, а не приписи нормативно-правових актів».*

ТОВ «М.С.Л.» зазначило, що такий критерій *«сприяє розгалуженості мережі державних лотерей, покращує сервіс для гравців».*

ПШ «УНЛ» підтримує такий критерій та зазначає: *«...Виходячи із практики, необхідна навіть більша кількість представництв для побудови необхідної мережі та забезпечення логістики».*

АТ «Ощадбанк», ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» відзначили, що відповідають такому критерію.

Мінфін України щодо вищевказаного критерію зазначив, що з розвитком цифрових технологій такі показники, як кількість відокремлених підрозділів та пунктів розповсюдження, зменшує свою актуальність, оскільки з року в рік зростає кількість гравців, що роблять ставки онлайн.

Стосовно зазначеної вимоги Мінфін у 2012 році після опрацювання проекту Закону «Про державні лотереї в Україні» зазначав, що вона *«...звужує коло потенційних операторів лотерей до одного діючого на сьогодні в Україні оператора – ТОВ «М.С.Л.».*

Подібна пропозиція стосовно критерію була зроблена і в проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» (щодо вдосконалення державного регулювання) № 2269а від 03.07.2015.<sup>35</sup> У зв'язку із цим Головне науково-експертне управління у своєму висновку на цей проект звертає увагу, зокрема, на необхідність перегляду пропонованих розробниками проекту вимог до оператора державних лотерей, зокрема, щодо пропонованої вимоги до оператора державних лотерей мати пункти розповсюдження державних лотерей в кожному населеному пункті з населенням понад 10 тисяч осіб, але не менше 2 тисяч пунктів розповсюдження, протягом двох років з моменту отримання ліцензії, тоді як за чинною редакцією цієї норми оператор повинен мати пункти розповсюдження в кожному населеному пункті з населенням понад 5 тисяч осіб, але не менше 5 тисяч пунктів розповсюдження; вказано, що ця пропозиція потребує необхідного аргументування щодо доцільності запровадження саме таких показників, а не інших. А також підкреслено, що зазначені вимоги мають розглядатися як частина ліцензійних

---

<sup>35</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55874](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55874)

умов, яким повинен відповідати здобувач ліцензії під час її одержання, а не через два роки після здійснення діяльності з проведення лотерей.

**(в) Статутний капітал оператора державних лотерей** не може бути меншим за розмір статутного капіталу, що встановлений Національним банком України для банків.

ТОВ «М.С.Л.» та ПП «УНЛ» зазначили, що відповідають такому критерію.

ПрАТ «Патріот» зазначило *«...що економічно обґрунтований його розмір не має перевищувати суму еквівалентну одному мільйону євро, також доцільним є визначення його фіксованого розміру для операторів без прив'язки для діяльності банків»*. ПрАТ «Патріот» вказало, що його статутний капітал становить 120 000 000 грн.

Листом від 07.02.2018 № 07/01, після презентації результатів дослідження ринку випуску та проведення лотерей, товариство повідомило: *«На сьогоднішній день згідно ст. 31 Закону України «Про банки та банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року № 2121-III, мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не може бути меншим 500 мільйонів гривень»*.

*Згідно відкритих відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань...розмір статутного капіталу ТОВ «М.С.Л.» становить 137 845 862,00 грн, ПП «УНЛ» – 268 666 796,08 грн.*

*Таким чином, в залежності від трактування вимог до розміру статутного капіталу операторів державних лотерей, визначених Законом України «Про державні лотереї в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5204-V, необхідно констатувати, що оператори ТОВ «М.С.Л.», ПП «УНЛ» та ПрАТ «Патріот» усі разом не відповідають встановленим вимогам законодавства щодо розміру статутного капіталу операторів лотерей або всі вказані оператори, включно з ПрАТ «Патріот» повністю відповідають цим вимогам».*

Мінфін щодо цього критерію зазначає, *«що за рахунок статутного капіталу формуються оборотні та основні кошти підприємства та хоча прямого зв'язку між розмірами статутного капіталу та масштабами виробничої діяльності не існує, але якщо великий статутний капітал підприємства не лише задекларований на папері, а й відповідним чином забезпечений грошовими коштами, то такий статутний капітал має досить сильний вплив на ділову репутацію підприємства та можливості його зовнішнього фінансування»*. Крім того, Мінфін зауважує, що у разі втрати чинності Законом та прийняття урядового законопроекту буде створено умови, що дозволяють отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей підприємствам, які мають не тільки великий статутний капітал, а ще й забезпечений грошовими коштами.

Також подібна пропозиція була зроблена у вказаному вище проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» (щодо вдосконалення державного регулювання) № 2269а від 03.07.2015.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55874](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55874)



Так, щодо пропозиції розробників проекту про те, що розмір статутного капіталу оператора державних лотерей не може бути меншим, ніж розмір статутного капіталу страхових компаній, Головне науково-експертним управління у своєму висновку вказує, що в чинній редакції відповідної норми передбачено, що розмір статутного капіталу оператора державних лотерей не може бути меншим, ніж розмір статутного капіталу для банків. Звернено увагу на цю обставину тому, що відповідно до частини другої статті 30 Закону України «Про страхування» мінімальний розмір статутного фонду (гарантійного депозиту) страховика, який займається видами страхування іншими, ніж страхування життя, встановлюється в сумі, еквівалентній 1 млн євро, а страховика, який займається страхуванням життя, - 10 млн євро за обмінним курсом валюти України. У зв'язку з цим із змісту проекту не можна однозначно визначити конкретний розмір статутного капіталу оператора державних лотерей. У той час, коли відповідно до статті 31 Закону України «Про банки і банківську діяльність» мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не може бути меншим 500 мільйонів гривень. Головне науково-експертне управління підкреслює що така редакція норми підвищує ризик неспроможності забезпечення лотерейних виграшів і призів.

Такі зауваження видаються слушними та можуть бути враховані і під час роботи над змінами до Закону та ліцензійними умовами.

**(г) Керівник оператора державних лотерей**, особи, які виконують обов'язки керівника оператора державних лотерей у разі його відсутності, а також посадові особи, відповідальні за здійснення технологічного процесу при проведенні державних лотерей, повинні відповідати вимогам щодо освіти, стажу роботи та ділової репутації, визначеним ліцензійними умовами.

Чинне законодавство не містить визначення понять гідності, честі чи ділової репутації, оскільки вони є морально-етичними категоріями й одночасно особистими немайновими правами<sup>37</sup>.

При цьому в проекті Ліцензійних умов зазначено, що «бездоганна ділова репутація – сукупність підтвердженої інформації про фізичну особу, що дає можливість зробити висновок про відповідність її діяльності вимогам законодавства, а також про відсутність судимості, яка не знята або не погашена в установленому законом порядку».

Таке визначення тотожне визначенню, закріпленому у статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Однак в силу суб'єктивності інформації (публікації ЗМІ тощо) про керівника оператора лотерей, що може братися до уваги органом ліцензування, його застосування без вичерпного переліку такої інформації може призвести до прийняття органом ліцензування суб'єктивного рішення про видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

---

<sup>37</sup>Постанова ВСУ від 27.02.2009 № 1 «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи».

(269) На сьогодні єдиним суб'єктом господарювання, що відповідає всім вимогам, передбаченим Законом та проектом Ліцензійних умов, є ПП «УНЛ». Інші потенційні учасники ринку, як то державні банки, або не відповідають окремим встановленим вимогам і поки не розглядали питання здійснення такої діяльності, або не зацікавлені в здійсненні такої діяльності. ТОВ «М.С.Л.» та ПрАТ «Патріот», у зв'язку з введеними Указом Президента України санкціями також позбавлені можливості отримати ліцензії на здійснення такої діяльності.

(270) Якщо єдиний учасник ринку прийме рішення про припинення діяльності, то наявні на сьогодні та запропоновані проектом Ліцензійних умов вимоги не дадуть можливості входження на ринок іншому суб'єкту господарювання насамперед через наявність критерію щодо досвіду роботи. У такому випадку ринок випуску та проведення лотерей, фактично, не буде функціонувати до внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» та інших підзаконних актів.

(271) На питання чи розглядалися Мінфіном України питання щодо внесення змін до Закону чи інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо здійснення господарської діяльності з випуску та проведення лотерей в частині визначення критеріїв до операторів державних лотерей, Мінфін України повідомив, що *«на даний час актуальними нормативно-правовими актами, розробленими Мінфіном України, які передбачають законодавче визначення критеріїв до операторів державних лотерей є Урядовий законопроект «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань» (№ 4663 від 13.05.2016) та оприлюднений 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».*

(272) У травні 2012 року Мінфін України після опрацювання проекту Закону України «Про державні лотереї в Україні» у листі народному депутату Коржу В.П. зазначив: *«Міністерство фінансів України вважає недоцільним прийняття зазначеного вище законопроекту у запропонованій редакції та виявляє його головні недоліки.*

*Законопроектом визначаються основні засади державного регулювання лише лотерейної сфери в Україні та запровадження монополії на організацію проведення державних лотерей для приватного організатора, засновниками якого можуть бути компанії, зареєстровані в офшорних зонах.*

*Проте, на думку Міністерства державні лотереї повинні проводити державні оператори, які знаходяться у власності держави або мають більшу частку у статутному капіталі.*

*.. у більшості країн запроваджена державна монополія, діють державні оператори лотерей (державна власність) та лотерейна діяльність регулюється законом «Про азартні ігри».*

*Лотерея за своєю природою є азартною грою (її різновидом) із притаманними останній ознаками: оплатність участі у лотереї (ставка у формі оплати лотерейного білета або іншого документа, що засвідчує право участі у лотереї), наявність призу (призового фонду), принцип випадковості виграної комбінації (виграшу) тощо».*

(273) Первинна редакція проекту Закону України «Про державні лотереї в Україні» № 8652 від 09.06.2011 містила положення про конкурсний відбір операторів державних лотерей, не закріплювала вимог щодо досвіду роботи на лотерейному ринку України оператора державних лотерей та не встановлювала особливого статусу державних банків.

(274) Так, частиною сьомою статті 6 проекту цього Закону встановлювались лише вимоги до керівника оператора державних лотерей та осіб, які виконують його обов'язки у разі його відсутності та осіб, відповідальних за здійснення технологічного процесу при проведенні лотерей. Передбачалось, що вказані особи повинні відповідати вимогам щодо стажу роботи, ділової репутації та іншим кваліфікаційним вимогам, визначеним Порядком проведення державних лотерей. У редакції проекту Закону, прийнятій Верховною Радою України, перелік вимог було сформульовано вичерпно: вимоги щодо освіти, стажу роботи та ділової репутації, визначені Порядком проведення державних лотерей.

(275) Прийнятий 5 липня 2012 року Верховною Радою України Закон України «Про державні лотереї в Україні» не був підписаний Президентом України, яким було надано відповідні пропозиції.

(276) Зокрема, у пункті 4 пропозицій Президента до цього Закону зазначено: *«Виходячи з наведеного, слід дійти висновку, що Законом, який надійшов на підпис, встановлюється надмірне державне регулювання господарської діяльності оператора державних лотерей, яке обмежуватиме конкуренцію у цій сфері, а відтак, створюватиме ризик порушення норми частини третьої статті 42 Конституції України, за якою держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності.*

*За таких обставин вважаю за доцільне утриматися від запровадження обмеження щодо кількості операторів державних лотерей, що здійснюють діяльність в Україні;*

*проведення конкурсного відбору операторів державних лотерей.*

*Натомість необхідно встановити більш жорсткі вимоги до операторів державних лотерей, передбачивши наявність досвіду роботи на лотерейному ринку. Також пропоную визначити, що вимоги, за якими проведення державних лотерей є виключним видом господарської діяльності оператора державних лотерей, не поширюються на державні банки. У зв'язку з цим пропоную скоригувати відповідні положення Закону».*

(277) У висновку на пропозиції Президента України до Закону України «Про державні лотереї в Україні» Головне управління, підтримавши більшість із них, звертає увагу на те, що всупереч вимозі частини другої статті 94 Конституції України *«...викладені у п. 4 пропозиції сформульовані у загальній формі, що унеможлиблює можливість її врахування під час підготовки відповідного Закону для повторного розгляду Верховною Радою України, оскільки із них не зрозуміло, як саме мають бути сформульовані відповідні норми.*

*Крім цього, з деякими з них не можна погодитися. Зокрема, це стосується пропозиції про наявності досвіду роботи на лотерейному ринку як умови для отримання ліцензії оператора державних лотерей. Заперечення проти цього ґрунтуються на тому, що така умова фактично унеможлиблює отримання відповідної ліцензії для всіх інших юридичних осіб, крім тих, що здійснюють відповідну діяльність на момент прийняття цього Закону, оскільки вони не матимуть досвіду роботи на цьому ринку».*

(278) Виходячи із цього, в остаточній редакції проекту Закону його розробники виклали абзац другий пункту 6 статті 6 в такій редакції: «*Оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років*», положення статті 6: «*Проведення державних лотерей є виключним видом господарської діяльності оператора державних лотерей*» доповнено положенням такого змісту: «*Вказане обмеження не поширюється на державні банки*», а також в тексті проекту Закону видалено положення про конкурсний відбір операторів лотерей<sup>38</sup>.

(279) Відповідно до інформації з протоколу узгодження позицій до проекту Ліцензійних умов, підготовленої Мінфіном, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у зауваженнях до проекту Ліцензійних умов вказало, зокрема, що положення проекту Ліцензійних умов щодо встановлення для ліцензіата (здобувача ліцензії) вимог в частині досвіду випуску та проведення державних лотерей, а також кількості відокремлених підрозділів та пунктів розповсюдження державних лотерей відповідають положенням статті 6 Закону, водночас звертає увагу, що відповідно до частини п'ятої статті 27 Господарського кодексу України органам державної влади та органам місцевого самоврядування збороняється приймати акти або вчиняти дії, спрямовані на економічне посилення існуючих суб'єктів господарювання – монополістів та утворення без достатніх підстав нових монопольних утворень, а також приймати рішення про виключно централізований розподіл товарів.

(280) Як зазначає Мінекономрозвитку, дискримінація суб'єктів господарювання не допускається. Законом можуть бути встановлені винятки з положень цієї статті виключно з метою забезпечення національної безпеки, оборони, загальносуспільних інтересів. Отже, зазначені вимоги, що містяться в проекті Ліцензійних умов, а також в Законі, не узгоджуються із загальними принципами господарювання, визначеними актами вищої юридичної сили.

(281) У свою чергу Державна регуляторна служба України у зауваженнях до проекту Ліцензійних умов зазначила про необхідність приведення проекту Ліцензійних умов до частини дев'ятої статті 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», відповідно до якої 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.

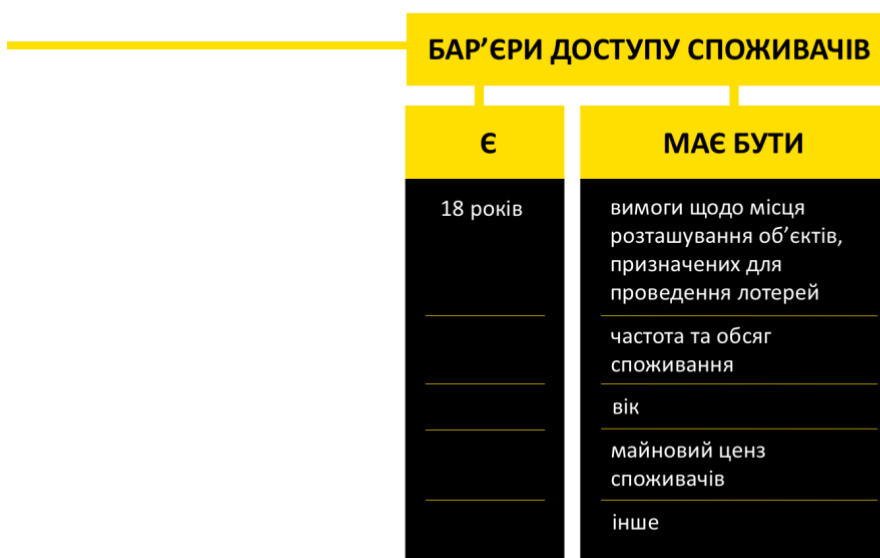
(282) Отже, як свідчить вищезазначене, необхідним є внесення змін до законодавчих актів та прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які визначатимуть об'єктивні та недискримінаційні вимоги до учасників ринку випуску та проведення лотерей, а також чіткі та прозорі критерії відбору таких учасників.

**7.2. Неєфективність бар'єрів доступу споживачів на ринок випуску та проведення окремих видів лотерей та недосягнення ними основних цілей їх запровадження.**

---

<sup>38</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=40632](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40632)

## НЕЕФЕКТИВНІСТЬ БАР'ЄРІВ ДОСТУПУ СПОЖИВАЧІВ НА РИНОК



(283) Бар'єри доступу споживачів на ринок випуску та проведення лотерей, особливо тих, які за характером та спрямованістю відповідають азартним іграм, набувають особливого значення через високий рівень вірогідності формування залежності у споживачів, впливу на процеси формування цінностей та норм споживання дітей та підлітків, світогляду суспільства, забезпечення безпеки та правил правопорядку, функцій держави щодо опіки над соціально незахищеними верствами населення, боротьби з бідністю та підвищення соціально-прожиткового мінімуму.

(284) Сьогодні у населених пунктах можна спостерігати стрімке зростання кількості місць проведення лотерей, їх безсистемне розташування у житлових мікрорайонах, у пішій доступності від споживача чи/та потенційного споживача, зокрема, біля закладів соціального характеру, як то навчальних закладів тощо.

(285) Такі місця розташування зазвичай мають характерний зовнішній вигляд, помітну зовнішню рекламу, що привертає увагу та спрямована на виконання своєї мети: залучення якомога більшої кількості населення до закладу шляхом створення враження яскравості та свята. Така реклама найчастіше містить вислови, наприклад, «грай тут!», «грай з нами»...тощо. Намагання учасників ринку привернути увагу до закладу та надати його зовнішньому вигляду ознак, що дадуть змогу споживачу ідентифікувати останній як місце розваги, гарного настрою та відпочинку, поєднаного з можливістю виграти грошові кошти, є об'єктивно зрозумілими з погляду мети підприємницької діяльності – отримання прибутку. За умови відсутності такого зовнішнього оформлення, цілком ймовірно, що кількість відвідувачів подібних закладів може бути зменшена, оскільки лотерейна діяльність належить до розважального сектору економіки, для ефективного функціонування якого є необхідним візуальне сприйняття споживачами пов'язаної з ним атрибутики.

(286) При цьому, враховуючи аддиктивність товару, що обертається на ринку азартних ігор, у тому числі лотерейному, необхідним є досягнення балансу між позитивними емоціями, розвагою та святом з одного боку, та стримуванням населення від надмірного споживання, що може призвести до настання негативних, насамперед фінансових наслідків, для споживачів та членів їх родин, особливо тих,

чий рівень доходів є незначним, з другого боку. Також подібна зовнішня реклама здійснює суттєвий вплив на неповнолітніх у силу неможливості останніми раціонально оцінити наслідки гри та природно обумовленої в силу вікових особливостей схильності до нових відчуттів, вражень, розваг та «легких коштів».

**(287)** Зазначене вище потребує втручання держави з метою забезпечення дотримання такого балансу, що не може бути досягнутий без регулятивних інтервенцій держави, враховуючи мотивацію учасників ринку на отримання прибутку, та дефект волі окремих споживачів в частині здатності відмовитись від споживання. Доцільним та ефективним буде побудова державою нормативних бар'єрів вступу на ринок споживачів, які будуть неподоланими для більш вразливих верств населення як за віком, так і за майновим станом та здатністю усвідомлювати значення своїх дій під впливом азарту. При цьому такі бар'єри повинні бути легко здоланими для осіб, що досягли певного віку, мають доходи, що дозволяють їм без відчутних наслідків для рівня життя свого та своєї родини витратити певну частину коштів на лотереї, та повністю усвідомлюють значення своїх дій і мають волю контролювати власну потребу в азарті, тобто не є вразливими для лудоманії. При цьому необхідно звернути увагу на те, що лише закріплення таких бар'єрів без забезпечення гарантій їх практичної реалізації призведе або до декларативного характеру подібних норм, або до їх «надмірно суворого» правозастосування, що для неаддиктивних споживачів буде створювати суттєві незручності та негативні емоційні наслідки від процесу подолання бар'єрів, та в результаті змусить шукати інші засоби більш комфортного задоволення свого попиту.



ЧЕРЕЗ ДОРОГУ ВІД АМКУ

ПОРУЧ З БУДІВЛЕЮ АМКУ

ЧЕРЕЗ ДОРОГУ ВІД СБУ

**(288)** Незважаючи на зазначене, сьогодні на законодавчому рівні не встановлено спеціальних вимог щодо місця розташування закладів, в яких проводяться лотереї або місць реалізації лотерей. Так само, не закріплений механізм контролю за віковим цензом споживачів, що дозволив би реально на практиці унеможливити залучення до гри неповнолітніх. Законодавець закріпив лише загальні вимоги до розповсюдження лотерей та задекларував, що гравцем у державній лотереї може бути фізична особа, яка досягла 18 років та самостійно і добровільно сплатила ставку (ставки) розповсюдженню державної лотереї.

(289) Так, згідно з частиною сьомою статті 5 Закону України «Про державні лотереї в Україні» розповсюдження державних лотерей здійснюється на всій території України та не потребує одержання спеціальних дозволів. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, політики у сфері випуску і проведення лотерей, може прийняти рішення про розповсюдження державних лотерей за межами території України. Територія розповсюдження державних лотерей, що проводиться повністю або частково через мережу Інтернет, не обмежується. Правила розповсюдження та проведення лотерей через мережу Інтернет визначаються ліцензійними умовами. Забороняється встановлювати будь-які обмеження щодо здійснення діяльності з розповсюдження державних лотерей, у тому числі щодо встановлення пунктів розповсюдження державних лотерей, крім випадків, якщо розповсюдження державних лотерей порушує громадський порядок та становить небезпеку для життя чи здоров'я громадян.

(290) Отже, встановлення вимог до місця розташування об'єктів, призначених для проведення лотерей, та закріплення ефективного інструменту недопуску на ринок окремих категорій споживачів, є обґрунтованим та таким, що відповідає потребі забезпечення громадського порядку, безпеці життя чи здоров'я громадян та інтересам суспільства. Особливо це важливо у зв'язку з поширеною практикою «маскування» азартних ігор, які проводяться під виглядом гри в лотерею.

(291) Негативним наслідком для споживача, який потрапить у залежність від гри, може стати не лише шкода його здоров'ю, а й обмеження його дієздатності. Так, відповідно до частини другої статті 36 Цивільного кодексу України суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами, азартними іграми тощо і тим ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище.

(292) Крім того, є потреба у встановленні на загальнодержавному рівні обов'язкових для врахування рекомендацій у сфері охорони здоров'я щодо частоти, обсягу споживання та інших критеріїв споживання на ринку організації та проведення лотерей, необхідних для забезпечення збереження здоров'я громадян.

(293) У питаннях державного регулювання сфери обороту аддиктивних товарів держава має і повинна реалізовувати свої повноваження щодо більш жорсткого нагляду і контролю, у тому числі в частині втручання в особисту свободу громадян та обмеження доступу на ринок для забезпечення загального суспільного благополуччя.

(294) Отже, обґрунтованою є потреба у запровадженні ефективних бар'єрів доступу споживачів на ринок випуску та проведення окремих видів лотерей, що можуть полягати, зокрема, у встановленні вимог щодо місця розташування об'єктів, призначених для проведення лотерей, частоти та обсягу споживання, вікового та майнового цензу споживачів тощо. При цьому такі бар'єри не повинні знижувати привабливість лотерейного ринку для неаддиктивних споживачів, що мають фінансову можливість та бажання витратити певну частину своїх доходів на соціально відповідальну гру.

**7.3. Негативний вплив на конкуренцію нелегального ринку випуску та проведення лотерей та інших азартних ігор, що маскуються під лотереї**

**(295)** В Україні з 2009 року заборонено проведення будь-яких азартних ігор, проте з прийняттям Закону України «Про державні лотереї в Україні» організатори незаконних азартних ігор почали створювати гральні заклади під виглядом проведення (розповсюдження) державних лотерей.

**(296)** При розгляді проекту Закону про заборону грального бізнесу в Україні № 4268 на засіданні Верховної Ради України Смітюх Г.Є. (народний депутат) зазначив, що *«закон передбачає заборону ігорного бізнесу з дня опублікування цього закону, а також передбачається, що Кабінетом Міністрів протягом трьох місяців розробити спеціальний закон про ігровий бізнес і про спеціальну територію, на якій може розміщуватися цей ігорний бізнес тобто створити спеціальну територію, де дозволяється така діяльність»*.

**(297)** Ляпіна К.М. (народний депутат) вказувала: *«Шановні колеги, я буду висловлювати власну думку, тому буду висловлювати її дуже жорстко: це той приклад, коли добрими намірами вистелена дорога в ад. Ніхто не дивиться в суть того рішення, що пропонується. Всі коментують якісь загальні гасла, які насправді не мають відношення до законопроекту. Законопроект говорить про тимчасову заборону до прийняття рішення про дозвіл в окремій зоні щось проводити. Знаєте, на що це схоже? Це схоже на аукціон. Виставили на аукціон, і хто кому більше дасть, тому дозволять в окремій зоні.*

*Це гіперпопулізм. І насправді немає нічого спільного з бажанням дійсно обмежити доступ наших громадян до негативного явища такого як ігроманія.*

*Парламент 2 роки цинічно відмовлявся прийняти закони, які реально мали врегулювати це питання і дійсно обмежити доступ до такого, наприклад, негативного явища як ігрові автомати. Але зараз пропонують заборонити все, тотально все. наприклад, дорогі казино, де багаті люди програють свої шалені кошти. Та Бог з ними, що ми за них переживаємо, самі вирішать. Фактично пропонується тінзувати і криміналізувати цю діяльність, вона не зупиниться, вона просто перейде в іншу форму. Замість того, щоб обмежити і врегулювати і дійсно контролювати, і це і є популізм. Через 2 роки, шановні колеги, ваші виборці вас спитають чому у нас виріс кримінал. І некажіть потім, що за це хтось інший відповідає, за це будете відповідати саме ви, хто проголошує зараз за цей абсолютно популістський закон, який не вирішує реально проблему»<sup>39</sup>.*

**(298)** Як бачимо, первинно законодавцем передбачалась не повна заборона грального бізнесу, а прийняття спеціального закону про ігровий бізнес та його здійснення на спеціально створених територіях.

**(299)** Основним недоліком правового регулювання грального бізнесу зараз є його повна заборона без спроби врегулювання спеціальним законом та без розроблення концепції регулювання. Негативні наслідки цього у вигляді існування такої ж кількості нелегальних гральних закладів та доступу населення до них, а також втрати державою значних надходжень від грального бізнесу до державного бюджету ми спостерігаємо сьогодні<sup>40</sup>.

**(300)** Така незаконна діяльність організаторів азартних ігор підриває довіру населення до державної лотереї, вводить в оману гравців щодо законності участі у грі,

<sup>39</sup> Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України № 35 від 15.05.2009.

<sup>40</sup> Погорецький М.А., Топорецька З.М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. – К.: ВД «Дакор», 2014. – 92 с.



принижує ділову репутацію наявних операторів державних лотерей, привітнює незаконні азартні ігри до державних лотерей та позбавляє правоохоронні органи можливості забезпечити присікання їх проведення та поширення. За різними даними фахівців у сфері азартних ігор, що публікуються в засобах масової інформації у сфері лотерей, тіньовий обсяг сягає 60 % та значна частина коштів виводиться в офшори<sup>41</sup>.

**(301)** Завдяки вдалому маскуванню грального бізнесу під лотереї доходи операторів, які організують та проводять державні лотереї, значно зросли. Якщо доходи лотерей у 2008 році становили лише 55 млн євро, то у 2014 році вони зросли до 793 млн євро (у 14,4 разу). На відміну від доходів, показники зростання прибутків операторів державних лотерей були значно меншими. Протягом цього часу вони зросли з 25 млн євро до 114 млн євро, тобто на 89 млн євро (у 4,6 разу). Це свідчить про зростання частки коштів, повернутих у вигляді виграшів гравцям (46 % у 2009 році, 86 % у 2014 році)<sup>42</sup>.

**НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ НА КОНКУРЕНЦІЮ НЕЛЕГАЛЬНОГО РИНКУ ВИПУСКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ, ТА ІНШИХ АЗАРТНИХ ІГОР, ЩО МАСКУЮТЬСЯ ПІД ЛОТЕРЕЇ**



**(302)** Мінфін України в листі від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 зазначає, що «прийняття Закону України «Про державні лотереї в Україні» та дія Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» створили умови, які дозволили операторам лотерей фактично зайняти монопольне становище одночасно на ринку лотерей та ринку заборонених азартних ігор.

*Впровадження нових лотерей, які були подібні до азартних ігор стало пріоритетним напрямком для операторів лотерей, оскільки дозволило привабити гравців у азартні ігри та отримувати операторами від їх проведення великі надприбутки. Наприклад: в умовах заборони грального бізнесу введення лише одної лотереї, яка аналогічна азартній грі на гральному автоматі дозволила оператору отримати ставок по цій лотереї у 2013 році – 5 894,9 млн. грн. або 65 % до загального обсягу всіх ставок*

<sup>41</sup> Проект Закону про лотереї в Україні № 1570 від 22.12.2014 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53063](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063)

<sup>42</sup>Мазярчук В., Пірникоза П. Економічні аспекти легалізації грального бізнесу в Україні \ Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2016. – с. 9. [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO\\_Gambling\\_A5\\_04\\_print.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf)

лотерей, а у 2014 році – 8 256 млн. грн. або 66,5 % до загального обсягу всіх ставок лотерей.

Всього у 2013 році оператори почали проводити 5 лотерей подібних до азартних ігор на гральних автоматах та букмекерських парі та незважаючи на їх мізерну кількість (4,7% від загальної кількості лотерей) обсяг ставок за 2013 рік по цим лотереям складав – 731, 2 млн. грн. або 81 % до загального обсягу всіх ставок на ринку лотерей. Аналогічно у 2014 від 6 лотерей, подібних до азартних ігор на гральних автоматах та букмекерських парі ( 5% від загальної кількості лотерей) обсяг ставок за рік склав – 11 225,2 млн. грн. або 90% до загального обсягу всіх ставок на ринку лотерей.

В цей же час, у 2013 році оператори продовжили проведення 102 класичних лотерей, але, незважаючи на їх велику кількість, обсяг прийнятих ставок по класичним лотереям у 2013 році становив лише 1 755,3 млн. грн. або 19 % до загального обсягу ставок. Аналогічно, у 2014 від 115 класичних лотерей обсяг ставок за рік склав – 1 205, 6 млн. грн. або 10% до загального обсягу ставок.

Оскільки оператори лотерей мали величезні надприбутки від проведення лотерей, подібних до азартних ігор, то замість розвитку класичних лотерей та відкриття звичайних пунктів розповсюдження лотерей, вони зосередилися на розвитку мережі гральних залів подібних до залів для гральних автоматів та букмекерських контор.

Фактично у тих самих приміщеннях, де проводилися нелегальні азартні ігри почали відкриватися пункти розповсюдження державних лотерей, а розповсюджувачами, з якими оператори лотерей укладали договори, були ті самі особи, які раніше здійснювали організацію та проведення азартних ігор у цих приміщеннях. Нові лотереї, що почали проводити оператори зовні нічим не відрізнялися від заборонених азартних ігор та для проведення нових лотерей використовувалися ті самі гральні автомати, що використовувалися для проведення заборонених азартних ігор.

Враховуючи вказане, така діяльність операторів лотерей, викликала великий резонанс у суспільстві. Громадські організації, преса, народні депутати та звичайні громадяни акцентували увагу на небезпечності азартних ігор та вимагали від влади закриття пунктів лотерей подібних до залів для азартних ігор на гральних автоматах та подібних до букмекерських контор для азартних ігор у парі та тоталізатор.

У 2013 році до Мінфіну України надійшло 39 запитів від правоохоронних органів, які пов'язані із закриттям грального бізнесу під виглядом державних лотерей, а у 2014 році кількість таких запитів зросла до 75.

...введення нових лотерей подібних до азартних ігор призводило до зменшення оподаткованої бази і мінімізації податків. Наприклад, у класичній лотереї призовий фонд складає 50% від обсягу ставок, відповідно на 50% оподаткованих доходів, що залишаються у розпорядженні після відрахувань до призового фонду оператор нарахував податок за ставкою встановленою законом.

У лотереї подібної до азартної гри призовий фонд доходить до 95 % від обсягу ставок, відповідно лише на 5 % оподаткованих доходів, що залишаються у розпорядженні після відрахувань до призового фонду оператор нарахував податок за ставкою встановленою законом.

Із зменшенням оподаткованого доходу, що залишився у розпорядженні оператора лотерей після відрахувань до призового фонду, пропорційно зменшувався відсоток надходжень від операторів лотерей до державного бюджету у відношенні до загального обсягу прийнятих ставок на ринку.

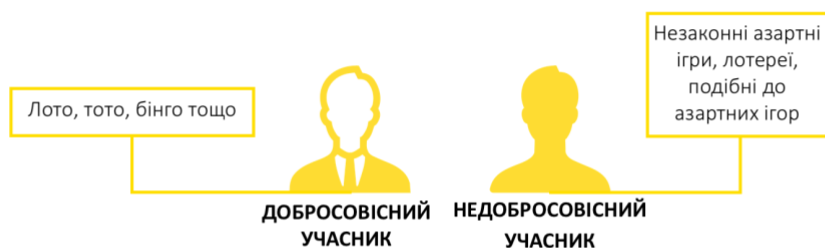
Так, відсоток надходжень до бюджету від проведення лотерей у відношенні до загального обсягу прийнятих ставок на ринку становив за 2008 рік – 11,7%, за 2009-11,1%, за 2010- 10,7%, за 2011- 9,4%, за 2012- 5,8%, за 2013- 3,5%, за 2014- 2,6%».

**(303)** В Аналітичних матеріалах щодо ситуації з ігровим бізнесом (серпень 2014 року) Мінфіном України наведено перспективу щодо додаткових надходжень до Державного бюджету (резерви) при легалізації букмекерської діяльності та казино в Україні.

**(304)** Якщо за 2013 рік/І квартал 2014 року відрахування за проведення лотерей становить 321 млн грн/92 млн грн, з них 137 млн грн/40 млн грн – VLT (лотереї, подібні до азартних ігор на гральних автоматах, до букмекерської діяльності) 45 млн грн/10 млн грн – ТОТО (лотереї, подібні до букмекерської діяльності), 139 млн грн /42 млн грн – класичні лотереї, то при легалізації букмекерської діяльності та казино в Україні відрахування за проведення класичних лотерей до кінця 2014 року становили 112 млн грн, а у 2015 році – 170 млн грн; від сплати за ліцензії та торгові патенти на проведення букмекерської діяльності до кінця 2014 року до бюджету надійшло 250 млн грн, а в 2015 році – 625 млн грн, а від сплати за ліцензії та торгові патенти на проведення діяльності казино до кінця 2014 року – 70 млн грн, а в 2015 – 150 млн грн.

**(305)** Також Мінфін України в цих аналітичних матеріалах відзначає, що Законом України «Про державні лотереї в Україні» під виглядом державної монополії на проведення лотерей фактично встановлено монополію для проведення грального бізнесу трьома приватними операторами: ТОВ «М.С.Л.», ПрАТ «Патріот», ПП «УНЛ» (засновані офшорними компаніями) під виглядом державних лотерей. 80 % від всіх ставок у державні лотереї припадає на лотереї, подібні до ігор, що заборонені Законом.

#### НЕГАТИВНИЙ ВПЛИВ НА КОНКУРЕНЦІЮ НЕЛЕГАЛЬНОГО РИНКУ ВИПУСКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ, ТА ІНШИХ АЗАРТНИХ ІГОР, ЩО МАСКУЮТЬСЯ ПІД ЛОТЕРЕЇ



#### ОБСЯГ СПЛАТ НА РИНКУ ЛОТЕРЕЙ:

**14,3%**

лотерея подібна  
букмекерській діяльності

**66,3%**

лотереї подібні  
гральним автоматам

**19,3%**

класичні  
лотереї

**(306)** Обсяг сплат на ринку лотерей розподілено: 14,3 % - лотерея, подібна до букмекерської діяльності; 66,3 % - лотереї, подібні до гральних автоматів, а 19,3 % - класичні лотереї.

**(307)** Відповідно до статті 5 Закону України «Про державні лотереї України» *«лотерея набуває статусу державної з моменту опублікування затверджених оператором державних лотерей умов проведення такої лотереї»*. Тобто, лотерея набуває статусу державної раніше, ніж Мінфін України дізнається про її існування та відповідно до Закону зобов'язаний вносити її до «Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні».

**(308)** Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ проведено аналіз судової практики розгляду кримінальних справ (проваджень) щодо зайняття гральним бізнесом за 2013 – 2014 роки (стаття 203<sup>2</sup> Кримінального кодексу України) та наведено деякі дані судової статистики (інформація Державної судової адміністрації України щодо засуджених осіб за статтею 203<sup>2</sup> Кримінального кодексу України).

	2013 рік		2014 рік		Динаміка, %	
	ч. 1 ст. 203 <sup>2</sup>	ч. 2 ст. 203 <sup>2</sup>	ч. 1 ст. 203 <sup>2</sup>	ч. 2 ст. 203 <sup>2</sup>	ч. 1 ст. 203 <sup>2</sup>	ч. 2 ст. 203 <sup>2</sup>
Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили, із них:	209	12	120	8	- 42,6	- 33,3
засуджених	189	11	111	8	- 41,3	- 27,3
виправданих	3	0	5	0	66,7	X
справи, стосовно яких закрито, із них:	17	1	2	0	- 88,2	- 100
у зв'язку з дійовим каяттям	1	0	0	0	- 100	X
у зв'язку з передачею особи на поруки	4	1	0	0	- 100	- 100
у зв'язку з амністією	5	0	1	0	- 80	X
у зв'язку зі смертю	3	0	0	0	- 100	X
з інших підстав	4	0	1	0	- 75	X
Кількість осіб, до яких застосовано штраф	186	11	110	8	- 40,9	- 27,3
Кількість	54	1	39	1	- 27,8	-

осіб, яким призначено покарання із застосуван- ням ст. 69 КК						
--	--	--	--	--	--	--

(309) Незважаючи на те, що в наведених даних можна помітити тенденцію до зменшення кількості осіб, притягнутих до відповідальності за зайняття гральним бізнесом, не можна констатувати зменшення загального рівня «тіньового» грального ринку, адже активно з'являються численні точки здійснення незаконної діяльності у цій сфері, найчастіше під виглядом місць знаходження лотерейної діяльності.

(310) Так, листом від 30.10.2017 № 6320-27/01/2-2017 Департамент інформаційно-аналітичної підтримки Національної поліції України надав статистичні відомості про кримінальні правопорушення, передбачені статтею 203<sup>2</sup> Кримінального кодексу України та адміністративні правопорушення, передбачені статтею 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за 2015, 2016 роки та 9 місяців 2017 року: *«У 2015-2016 роках припинено діяльність 1 295 гральних закладів, у тому числі залів з гральними автоматами, інтерактивних клубів, букмекерських контор, казино та залів для гри у покер, за результатами проведених заходів вилучено 14 495 одиниць грального обладнання та близько 4 мільйонів гривень грошових коштів, отриманих злочинним шляхом.*

*У 2017 році припинено незаконну діяльність 1 124 гральних закладів, у правопорушників вилучено 15 496 одиниць грального обладнання на загальну вартість 35,9 мільйони гривень, з них 14 368 одиниць комп'ютерної техніки, 660 гральних автоматів, 103 столи для гри у покер, 12 рулеток, 142 платіжних термінали та 3,7 мільйони гривень, отриманих злочинним шляхом».*

(311) «Тіньовий» ринок охоплює девіантні економічні відносини, які здійснюються без дотримання норм законодавства та залишаються за межами впливу та об'єктивного обліку з боку уповноважених органів. Така незаконна діяльність може маскуватись під легітимну та уникати моніторингу та контролю. Як приклад, Ощадбанк повідомляв про шахрайські дії зі встановлення кіосків лотерейної діяльності, забрендованих із використанням елементів фірмового стилю Ощадбанку<sup>43</sup>.

(312) У цілому можна виокремити окремі негативні фактори, що тягнуть за собою існування ринків **нелегального ринку випуску та проведення лотерей та інших азартних ігор, що маскуються під лотереї:**

- корупція;
- тіньовий лобізм;
- незахищеність споживача;
- занепад лотерейного ринку;
- інтегрованість організованої злочинності в гральний бізнес;
- безконтрольність якості товару при наявній асиметричності інформації про якість не на користь покупця;
- невикористання економічного потенціалу гральних закладів на соціально важливі цілі;
- відсутність дієвих механізмів обмеження споживання, його стримування, зміщення, заміщення та витіснення.

<sup>43</sup> <https://www.oschadbank.ua/ua/press-service/news/4332794/>

**(313)** Так званий тіньовий, нелегальний ринок характеризується, як вище зазначалось, надприбутковістю, що зумовлює зосередження уваги операторів, задіяних на ньому, на подальшому розвитку тих напрямів своєї діяльності, які цей надприбуток забезпечують. Більш вигідним у зв'язку із цим є, наприклад, розвиток мережі гральних залів, подібних до залів для гральних автоматів та букмекерських контор.

**(314)** Надприбутки дозволяють забезпечити постійне впровадження новітніх технологічних досягнень у гральний бізнес та вдало маскувати азартні ігри під дозволена лотерейну діяльність. При цьому забезпечити належний контроль з метою попередження та виявлення відповідних правопорушень та своєчасно вдосконалювати форми такого контролю державі не вдається. Неefективний контроль у свою чергу породжує безвідповідальність недобросовісних операторів.

**(315)** Заборона грального бізнесу має сумнівну ефективність в частині зменшення інтересу споживача до тіньового ринку, до участі у лотереях, подібних до азартних ігор, що також не сприяє нормалізації попиту та пропозиції на легальному ринку випуску та проведення лотерей та повноцінному функціонуванні останнього.

**(316)** Все це вказує на необхідність створення ефективних заходів, що будуть мати наслідком зменшення частки нелегального ринку випуску та проведення лотерей, та інших заборонених азартних ігор, що маскуються під лотереї.

**(317)** В іншому разі, безконтрольне функціонування нелегального ринку не дозволить розвиватися ринку легальному. Фактично матиме місце «конкурентна» боротьба за споживача, за якої більш вигідним з економічної точки зору є прийняття правил ринку тіньового. Оператор лотерейних послуг, який добросовісно і в повній відповідності до закону здійснюватиме свою діяльність у сфері, в якій одночасно з розповсюдженням та проведенням лотерей (або під їх виглядом) інший суб'єкт надаватиме свої «послуги» із заборонених азартних ігор, не зможе забезпечити собі рівень прибутку, відповідний тому, який отримується на ринку заборонених азартних ігор. Як результат, пропозиція асортименту послуг добросовісного оператора, використовувани та впроваджені ним технології, матеріально-технічна база, кадрове забезпечення будуть менш привабливими для споживача та не дозволять йому перемогти в боротьбі за останнього. Рівень прибутків добросовісного оператора не дозволить досягати кращих результатів, а тому він або буде витіснений з нього, змушений буде припинити свою діяльність, або спрямувати її повною мірою чи частково у сферу нелегальну.

**(318)** Вказане свідчить про неефективність прогібіціоністського підходу на противагу належно регульованому функціонуванню ринку гральних послуг. Це підтверджується і зарубіжним досвідом. Так, у Франції закон про онлайн-гемблінг 2010 року визначає, що його головною метою є спрямувати нелегальну діяльність у сфері азартних ігор у напрямі її легалізації, за умови дотримання загальних суспільних інтересів, таких як захист гравців і неповнолітніх, боротьба із шахрайством і злочинністю, запобігання конфлікту інтересів, протидія нелегальним сайтам. Стаття 1 цього Закону встановлює, що діяльність у сфері азартних ігор не є звичайною торгівлею або послугою; відповідно до принципу субсидіарності вони підлягають суворому нагляду з точки зору державної політики, громадської безпеки, захисту здоров'я й молоді.

**(319)** Вказується, що поступово взірцями для наслідування стають не ті країни, які обмежують цілі законодавчого регулювання захистом суспільних інтересів, а ті, що при цьому визначають за мету забезпечення сприятливого режиму для постійного зростання ринку гральних послуг (наприклад, Великобританія). Альтернативою нерозумного державного регулювання, яке не сприймається гравцями та/або гральним бізнесом, є швидке утворення тіншового ринку, що спричиняє корупційний тиск на суспільство та переміщення коштів за межі країни<sup>44</sup>.

**(320)** Отже, навіть за умови правового врегулювання відносин допуску до ринку випуску та проведення лотерей, визначення до його учасників об'єктивних та недискримінаційних вимог, встановлення чітких та прозорих критеріїв їх відбору, існування нелегального ринку, на якому під виглядом проведення (розповсюдження) державних лотерей здійснюватиметься діяльність із заборонених азартних ігор, не дозволить забезпечити чесну конкуренцію та сформуванню здорового конкурентного середовища на ринку випуску та проведення лотерей.

#### **7.4. Недостатня соціальна спрямованість дій держави на ринку випуску та проведення лотерей**

**(321)** Лотерейна діяльність в більшості країн Європи розглядається як додаткове джерело фінансування культури та інших соціально важливих проектів. Відповідні норми передбачені законодавствами Бельгії, Болгарії, Великобританії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Італії, Латвії, Нідерландів, Німеччини, Польщі, Словаччини, Угорщини, Фінляндії, Швеції та ряду інших країн. Звісно, в різних країнах існують нюанси як в правовому регулюванні цього питання, так і в частці, яку займають відрахування з лотерейної діяльності на соціальні цілі і, зокрема, на фінансування культурних проектів. І якщо, наприклад, в Швеції частка відрахувань від лотерей становить 0,36 % від загальних бюджетних витрат на культуру, то у Фінляндії цей самий показник становить більше половини (джерело – Financing the Arts and Culture in the EU, видання Європейського парламенту, доступне на сайті за посиланням: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN>)<sup>45</sup>.

**(322)** Дослідження питання соціальної спрямованості розподілу надходжень від лотерейної діяльності потребує розгляду зарубіжного досвіду врегулювання питання оподаткування. Так, особливостями грального бізнесу (надприбутковість; гральний бізнес не виробляє продукту, не надає послуг, він пов'язаний виключно з отриманням доходу у вигляді виграшу або плати за проведення азартних ігор чи парі) порівняно з іншими видами підприємницької діяльності у країнах Європейського Союзу найчастіше користуються спеціальним видом податкового регулювання цієї галузі, застосовуючи так званий ігровий податок – один з двох його видів:

✓ податок з обороту ставок (turnovertax) – утримується з усієї суми коштів від зроблених ставок, незважаючи на суму виграшів. Найпоширеніший діапазон ставок в країнах ЄС – 4 – 10 %.

✓ податок з валового прибутку (Gross Gambling Revenue – GGR) – базою оподаткування є різниця між коштами, вирученими від зроблених ставок, та сумою виграшів, які повертаються гравцям.

<sup>44</sup> Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України/ За заг. ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р.Б. Хорольського. – Київ, Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. – С. 19 – 20. – 136 с.

<sup>45</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо соціальної спрямованості державних лотерей» № 3082 від 14.09.2015.

(323) Найпоширеніший діапазон ставок в країнах ЄС – 15 – 30 %. Аналіз законодавства окремих країн дозволяє стверджувати, що в державах ЄС, крім ігрового податку (податок з обороту ставок або податок з валового прибутку), гральний бізнес найчастіше оподатковується за допомогою таких податків: • ПДВ – середні ставки 20 – 23 %; • податок на прибуток – середні ставки 19 – 33 %; • податок на виграші – сплачується не в усіх державах ЄС та має велику кількість юридичних особливостей залежно від країни.

(324) Щодо оподаткування виграшів гравців у ЄС звертається увага на наступне. *«У більшості країн ЄС уряди відмовились від стягнення податків з виграшів гравця. Цей вид податку цілком довів свою неефективність для сфери грального бізнесу. Ті країни, в яких такий податок було введено, зіштовхнулися з проблемою, коли гемблінг просто перемістився під більш сприятливі юрисдикції або пішов у тінь. Справа в тому, що для функціонування гемблінгу, а відтак і збільшення податкових надходжень від нього, ключовим є наявність та лояльність клієнтів (гравців). При цьому варто врахувати й психологічні аспекти поведінки гравця. Так, при виборі гемблінг-оператора гравці не в останню чергу керуються наявністю/відсутністю перспективи сплати відповідних податків зі здобутого виграшу»<sup>46</sup>.*

Країна ЄС	Податок з обороту ставок	Податок з валютного ігрового прибутку	Ставка податку на виграш
Австрія	2 %	–	–
Бельгія	–	15 % (за винятком лотерей) – загальна ставка; 11 % – для онлайн-гемблінгу	–
Болгарія	–	20 %	–
Великобританія	–	15 % – загальна ставка; 50 % – наземне казино	–
Данія	–	20 % – для онлайн-гемблінгу; 45 % – наземне казино; 41% – гральні автомати	15%
Естонія	–	5%	–
Іспанія	–	10 – 25 % залежно від виду гри	20%
Італія	2 - 5 % залежно від виду гри (до 2016 року)	[З 2016 року планується перехід на 20 % валютного ігрового прибутку]	–
Кіпр	–	13 % (10 % – у дохід бюджету, 3 % – до фонду Комісії з гемблінгу, для	–

<sup>46</sup> Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України / За заг. ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р.Б. Хорольського. – Київ, Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. – С.48 – 49. –136 с.



		витрат на соціальну відповідальність та підтримку спорту)	
Латвія	–	5 %	–
Мальта	0,5 %	–	–
Нідерланди	–	29 %	29%
Німеччина	5 % – для букмекерських послуг	12 – 20 % – для гральних автоматів (залежно від землі); 20 – 80 % – для наземного казино (залежно від землі)	–
Польща	12 % – для букмекерських послуг; 20 % – лотереї; 50 % – ігрові автомати	–	10 %
Румунія	–	20 %	25 %
Франція	8,8 %	–	12 %

**(325)** Європейська лотерейна бізнес-модель гарантує справедливе відношення до споживачів, захист соціально вразливих гравців, отримання суспільством переваг від доходу від лотерейної діяльності та передбачає, що дохід операторів, які використовують таку модель, є нижчим від доходу інших ігрових операторів (other gambling operators). Так, відповідно до дослідження London Economics Study «Lotteries in Europe» від 13.11.2013, лотерейні оператори, які використовують Європейську лотерейну бізнес-модель, максимізують отримані доходи в суспільство, зокрема, на «хороші цілі», та мінімізують витрати в державу. Головною метою такої моделі є захист споживачів, забезпечення невтручання в гру та отримання значної вигоди для суспільства від доходу, отриманого від лотерейної діяльності. Крім того, такі оператори легально працюють в усіх юрисдикціях та сплачують податки та збори, встановлені законодавством. Діяльність інших ігрових операторів (other gambling operators), тобто тих, які не використовують Європейську бізнес-модель, особливо нелегальних операторів, зосереджена в країнах з низьким оподаткуванням. Наявність нелегальних операторів призводить до зростання негативних соціальних та економічних наслідків, зокрема скорочення надходжень до суспільства від ігрової індустрії.

**(326)** Відповідно до звіту Європейської асоціації лотерей «Report on the lottery sector in Europe 2016» внесок 68 із 70 учасників Асоціації в суспільство (money contributed to society) становить 23,5 млрд євро, при цьому внесок 49 учасників Асоціації, які здійснюють свою діяльність в ЄС, становить 21,3 млрд євро. У 2016 році внесок у суспільство від лотерейної діяльності в Європі збільшився на 4,4 % порівняно з попереднім роком. Країнами – членами ЄС, в яких внесок у суспільство перевищує 2,0 млрд євро, є: Італія - 4,4 млрд євро, Франція - 3,1 млрд євро, Великобританія - 3,0 млрд євро, Іспанія - 3,0 млрд євро та Німеччина – 2,9 млрд євро. Середня сума, яку повернули у 2016 році у суспільство учасники Асоціації, що здійснюють свою діяльність в ЄС, становить 42 євро на душу населення<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Звіт Європейської асоціації лотерей «Report on the lottery sector in Europe 2016».

**(327)** Для учасників Всесвітньої лотерейної асоціації характерним є виділення коштів від отриманого чистого доходу на «хороші цілі» (good causes): освіта, культура, суспільна діяльність, спорт, інші «хороші цілі» та гроші до бюджету (обов'язкові платежі до державного бюджету без спеціального призначення). Загальна сума виділених коштів учасниками Асоціації на «хороші цілі» 76,1 млрд доларів США, серед яких 45,5 % – надходження до бюджету, 26,3% – освіта, 1,8 % – культура, 4,5 % – суспільна діяльність, 6,6 % – спорт, інші «хороші цілі» – 15,3 %<sup>48</sup>.

**(328)** Відповідно до щорічного звіту лотерейної сфери «The WLA Global Lottery Data Compendium 2016» швейцарський оператор Swisslos Inerkantonale Landeslotterie на «хороші цілі» у 2015 році виділив 354 000 000 CHF, серед яких, зокрема, 100 000 000 CHF – на спорт, 183 000 000 CHF – на культуру.

**(329)** Нідерландський оператор De Lotto на «хороші цілі» виділив у 2015 році 59 516 287 EUR, серед яких на спорт – 43 500 00 EUR.

**(330)** Німецький оператор Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB) на «хороші цілі» виділив у 2015 році – 109 289 671 євро, серед них на освіту – 18 050 000 євро, культуру – 15 870 000 євро, суспільні цілі – 8 890 000 євро, спорт – 13 852 000 євро, інші хороші цілі – 3 125 000 євро та до бюджету – 49 502 6781 євро.

**(331)** Український оператор лотерей ТОВ «М.С.Л.», який є учасником Всесвітньої лотерейної асоціації, у 2015 році на «хороші цілі» виділив 127 182 227 грн (5 249 557 євро), серед яких на спорт – 1 416 800 грн.

**(332)** Англійський оператор лотерей Camelot UK Lotteries Limited на «хороші цілі» виділив у 2014 році – 1 751 100 000 фунтів стерлінгів, у 2015 році – 1 796 800 000 фунтів стерлінгів. При цьому кожного тижня оператор виділяє в середньому близько 36 млн фунтів стерлінгів для Національного лотерейного фонду, які спрямовані на програми здоров'я, спорту, мистецтва, освіти, навколишнього середовища, милосердя.

**(333)** На прикладі компанії «Camelot» можна проілюструвати розподіл доходу від продажу лотерей: 50 % розподіляється серед переможців лотереї (приблизно 4 000 000 фунтів стерлінгів щотижня); 28 % спрямовується на добродійність (щотижня компанія направляє гроші Фонду розповсюдження національної лотереї на шість благодійних цілей, які визначаються парламентом країни); 12 % сплачується уряду як мито, податок та ПДВ; 5 % спрямовується роздрібним розповсюдjuвачам лотерей як комісія (наприклад, за перші сім років проведення національної лотереї вони заробили 281,7 млн фунтів стерлінгів як комісію від продажу лотерей); 5 % отримує «Camelot», при цьому чистий прибуток компанії становить лише 0,5 %<sup>49</sup>.

**(334)** При цьому за інформацією, наданою експертом з питань культури та освіти Інституту суспільно-економічних досліджень Антоном Дробовичем, з початку своєї діяльності у 1994 року англійський оператор лотерей Camelot UK Lotteries Limited зібрав податків на суму понад 35 млрд фунтів стерлінгів для розвитку культури і спорту, а 59 млрд фунтів стерлінгів були виплачені як призи гравцям.

<sup>48</sup> The WLA Global Lottery Data Compendium 2016).

<sup>49</sup> Правове регулювання провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей у країнах Європейського Союзу / В. Туманов // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 11. – С. 86 – 89.

(335) Крім того, за кошти від лотерей було створено 11 тисяч кіноклубів по всій Британії, відцифровано 10 тисяч фільмів для перегляду через Інтернет, 14 фільмів номіновано на премію Оскар, 19 фільмів виграли 32 BAFTA та було виділено 2377 стипендій для студентів Британської кіноакадемії.

(336) Як повідомляє Антон Дробович, французький оператор Française des Jeux (FDJ) спонсорує національну збірну по велоспорту та брав участь у будівництві всіх стадіонів до Чемпіонату Європи з футболу 2016 року.

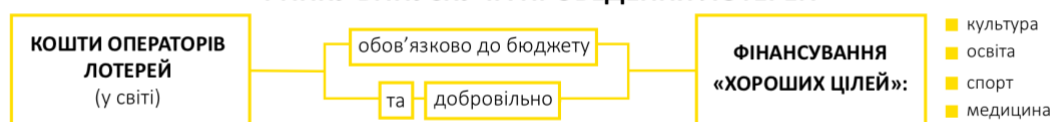
(337) Отже, можна констатувати, що кошти на соціальні потреби спрямовуються як у порядку бюджетного фінансування, так і в добровільному порядку учасниками лотерейної діяльності.

(338) Як приклад розподілу надходжень від лотерейної сфери, Мінфін України у листі від 29.08.2017 № 06010-10-13/23303 наводить такий приклад: *«Італійські лотереї – 15% від продажу лотерейних білетів спрямовуються на соціальні проблеми та близько третини у вигляді податків до державного бюджету. Лотереї Фінляндії передбачають дохід оператора лотерей – 40% від отриманих ставок, з яких майже 90% оператор спрямовує на фінансування фізичної культури та спорту».*

(339) Функціонування ринку випуску та проведення лотерей перебуває у тісному зв'язку із соціальною політикою держави, яка, встановивши обмежену можливість задовольнити потреби споживачів у сфері розваг, до якої відноситься і проведення лотерей, закріпила соціальну спрямованість відрахувань коштів, отриманих від такого проведення, тим самим намагаючись збалансувати запити суспільства із запитами споживачів та учасників ринку.

(340) Так, відповідно до частини восьмої статті 15 Закону України «Про державні лотереї в Україні», Кабінет Міністрів України зобов'язано передбачати у проектах законів України про Державний бюджет України на відповідний рік визначення відрахувань коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні, одним із джерел формування спеціального фонду Державного бюджету України і спрямування цих коштів на фінансування державних об'єктів олімпійської підготовки, лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання, на фінансування культури та спорту.

## НЕДОСТАТНЯ СОЦІАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ ДІЙ ДЕРЖАВИ НА РИНКУ ВИПУСКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ



**НІМЕЦЬКИЙ ОПЕРАТОР DEUTSCHE KLASSENLOTTERIE BERLIN (DKLB) – 109 289 671 EUR, з них:**

<b>18 050 000 EUR</b>	<b>15 870 000 EUR</b>	<b>8 890 000 EUR</b>	<b>13 852 000 EUR</b>	<b>3 125 000 EUR</b>	<b>49 502 671 EUR</b>
на освіту	на культуру	на суспільні цілі	на спорт	інші хороші цілі	до бюджету

**АНГЛІЙСЬКИЙ ОПЕРАТОР ЛОТЕРЕЙ CAMELOT UK LOTTERIES LIMITED У 2015 РОЦІ – 1 796 800 000 GBP:**

Близько <b>36 000 000 GBP</b>	Кожного тижня для Національного лотерейного фонду (на програми здоров'я, спорту, мистецтва, освіти, навколишнього середовища, милосердя)	<b>50%</b> серед переможців лотереї (приблизно 4 000 000 фунтів стерлінгів щотижня)	<b>28%</b> на добочинність (щотижня)	<b>12%</b> уряду як мито, податок та ПДВ	<b>5%</b> роздрібним розповсюджувачам лотерей як комісія	<b>5%</b> «Camelot», при цьому чистий прибуток - 0,5 %
-------------------------------	--	--	---	---	---	---

(341) Якщо ще Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» було передбачено, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2014 рік у частині доходів є надходження, визначені частиною третьою статті 29 Бюджетного кодексу України, а також відрахування коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні, то вже Законами України про державний бюджет наступних років до доходів загального фонду Державного бюджету України належать серед іншого, податок на дохід та податок на прибуток, який сплачують суб'єкти, що провадять діяльність з випуску та проведення лотерей, у повному обсязі. Це зумовлено змінами до Податкового кодексу України, які набули чинності з 1 січня 2015 року щодо оподаткування лотерейної діяльності та редакцією частини другої статті 29 Бюджетного кодексу України, якою визначено доходи загального фонду Державного бюджету України.

(342) Пунктом 5 прикінцевих та перехідних положень проекту Закону України «Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор» 2441а від 24.07.2015 передбачено обов'язок Кабінету Міністрів України у проектах законів про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати розподіл відрахувань коштів, отриманих від проведення лотерей, до спеціального фонду Державного бюджету України з подальшим спрямуванням цих коштів на фінансування проектів у соціогуманітарній сфері у визначених у ньому пропорціях.

*Щодо податку на прибуток підприємств*

(343) Суб'єкти, які здійснюють випуск та проведення лотерей, є платниками податку на дохід. Особливості їх оподаткування визначено пунктом 141.8 статті 141, підпунктом 134.1.4 пункту 134.1 статті 134, пунктом 47 підрозділу 4 розділу XX Податкового кодексу України.

Зокрема, пунктом 48 підрозділу 4 розділу XX Податкового кодексу України встановлено розмір ставки податку на дохід від операцій з випуску та проведення лотерей, визначений пунктом 14.1.271 пункту 14.1 статті 14 цього Кодексу, розмір якого поступово зростатиме від 18 відсотків у 2017 році до 28 відсотків у 2020 році, а з 1 січня 2021 року застосовується ставка податку, визначена пунктом 136.6 статті 136 цього Кодексу.

**(344)** Відповідно до підпункту 14.1.271 Податкового кодексу України дохід суб'єктів, які здійснюють випуск та проведення лотерей, від операцій з випуску та проведення лотерей складається з доходу, що залишився після формування призового (виграшного) фонду та суми безнадійної заборгованості, визначеної підпунктом «е» підпункту 14.1.11 цього пункту.

Дохід суб'єктів, які здійснюють випуск та проведення лотерей, що залишився після формування призового (виграшного) фонду, - частина коштів, що становить різницю між загальною сумою доходів, отриманих від прийняття ставок у лотерею, та сумою сформованого призового (виграшного) фонду лотереї відповідно до умов її проведення.

Для цілей цього підпункту під загальною сумою доходів, отриманих від прийняття ставок у лотерею, розуміється сума грошових коштів, отриманих у готівковій та/або безготівковій формі в касу та/або на рахунки оператора лотерей.

*Щодо податку на додану вартість*

**(345)** Відповідно до підпункту 196.1.4 пункту 196.1 Податкового кодексу України не є об'єктом оподаткування операції з випуску, обігу та погашення лотерейних білетів, інших документів, що засвідчують право участі в лотереях; придбання фішок, жетонів, внесення в інший спосіб плати за право участі в азартній грі, виплата (передача) виграшу суб'єктом господарювання, який проводить азартні ігри.

**(346)** Відповідно до пункту 197.6 Податкового кодексу України звільняються від оподаткування операції з постачання товарів (крім підакцизних товарів) та послуг (крім послуг, що надаються під час проведення лотерей і розважальних ігор).

*Щодо податку на доходи фізичних осіб*

**(347)** Фізичні особи є платником податку на дохід у вигляді виграшів (призів) у лотерею, оподаткування якого здійснюється відповідно до статті 170.6. Податкового кодексу України за ставкою, визначеною пунктом 167.1 статті 167 цього Кодексу (18 відсотків бази оподаткування).

**(348)** ТОВ «М.С.Л.» листом від 07.02.2018 № 58 зазначило: *«Протягом 2015-2016 років у зв'язку з прийняттям змін до Податкового кодексу України відбулись зміни в оподаткуванні виграшів у лотерею податком на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО). У період до 1 січня 2015 року податком на доходи фізичних осіб обкладались тільки виграші, що перевищували суму 50 мінімальних заробітних плат (60 тис. грн – 2014 рік) за ставкою 15 %.*

*З 1 січня 2015 року Податковим кодексом України змінено базу оподаткування виграшів у лотерею, а саме – оподаткуванню підлягають усі виграші в незалежності від суми виграшу за ставкою 15%.*

*З 1 січня 2016 року Податковим кодексом України підвищено ставку оподаткування виграшів ПДФО з 15% на 18%. База оподаткування не змінювалась – всі виграші незалежно від суми виграшу підлягають оподаткуванню».*

**(349)** При цьому ТОВ «М.С.Л.» зазначило вплив змін в оподаткуванні на результати діяльності товариства: *«Протягом 2014 року у зв'язку з відсутністю оподаткування дрібних виграшів, в реалізації лотерей компанії спостерігалось стабільне зростання: обсяг реалізації збільшився у 2 рази з 600 млн грн у першому кварталі 2014 року до 1.2 млрд грн. у четвертому кварталі 2014 року.*

*Кількість реалізованих білетів зросла з 85 млн шт. у першому кварталі 2014 року до 255 млн шт. у четвертому кварталі 2014 року.*

*Після внесення змін до Податкового кодексу з 1 січня 2015 року, обсяг реалізації одразу тільки за перший квартал 2015 року впав на 66% відносно рівня досягнутого у четвертому кварталі 2014 року. А кількість реалізованих білетів зменшилася на 81% протягом одного кварталу.*

*Протягом 2015 року спостерігається продовження тенденції до зниження обсягів реалізації. Темп зниження складає в середньому 17% в обсягах реалізації та 25 % в кількості реалізованих білетів щоквартально. На кінець 2015 року обсяг реалізації відповідно до 2014 року скоротився на 81% або у 5,2 рази.*

*Додаткові зміни в оподаткуванні дрібних виграшів з 1 січня 2016 року, що виражались у підвищенні ставки податку з 15% до 18% ще більше прискорили падіння ринку. Перший квартал 2016 року характеризується різким і миттєвим скороченням обсягів реалізації ще на 41% відносно четвертого кварталу 2015 року та подальшим щоквартальним 18% зниженням.*

*В результаті, на кінець 2016 року обсяг реалізації відносно 2014 року знизився на 94% або у 16,5 рази.*

*У 2017 році, у зв'язку з відсутністю податкових змін, відзначається менш різкий спад у обсягах реалізації ніж у попередні два роки. Квартальні обсяги реалізації зменшились на 20% відносно 2016 року. Продовження тенденції зменшення обсягів реалізації свідчить про те, що гравці і надалі продовжують відмовлятися від участі в розіграшах лотерей, хоч і не такими різкими темпами».*

*Щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності*

**(350)** Як впливає з пункту 291.5 Податкового кодексу України, не можуть бути платниками єдиного податку першої - третьої груп, зокрема, суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи - підприємці), які здійснюють діяльність з організації, проведення азартних ігор, лотерей (крім розповсюдження лотерей), парі (букмекерське парі, парі тоталізатора).

**(351)** У спеціальній літературі звертається увага на те, що при закріпленні принципів проведення лотерей поза увагою законодавця залишилися положення, які передбачають використання відрахувань від проведення державних лотерей на фінансування соціальної сфери держави в напрямках, визначених цим Законом, адже відрахування від проведення державних лотерей здійснюються операторами лотерей до спеціального фонду державного бюджету, як це визначено в законодавчих актах України. Маємо на увазі відрахування на лікування онкохворих дітей, розвиток вітчизняної кінематографії, фізичної культури та спорту, туризму тощо<sup>50</sup>.

**(352)** У зв'язку із зазначеними вище податковими змінами було розроблено декілька законопроектів, спрямованих на фінансування соціальних проектів за рахунок надходжень від лотерейної діяльності. Це, зокрема, проект Закону про

---

<sup>50</sup> Лиськов М. О., канд. юрид. наук, докторант кафедри адміністративного права і процесу НАВСУ// Нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери [http://www.piv.nuoua.od.ua/v5\\_2016/20.pdf](http://www.piv.nuoua.od.ua/v5_2016/20.pdf) С. 78

організацію та проведення лотерей на території України<sup>51</sup>, проект Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо соціальної спрямованості державних лотерей № 3082<sup>52</sup>

**(353)** Так, у проекті Закону № 3082 пропонується внести зміни до статті 29 Бюджетного кодексу України шляхом доповнення його частини третьої пунктом 13<sup>3</sup>, відповідно до якого до джерел формування Державного бюджету України в частині доходів віднести кошти, отримані як відрахування до Державного бюджету України від проведення лотерей, що передбачені підпунктом 14.1.197 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України, а також доповнити статтю 30 Бюджетного кодексу України щодо спрямування видатків спеціального фонду Державного бюджету України на фінансування культури (за рахунок 50 відсотків відрахувань, отриманих як відрахування до Державного бюджету України від проведення державних лотерей), фінансування лікування дітей, хворих на онкологічні, онкогематологічні захворювання чи інші тяжкі (у тому числі рідкісні) захворювання (за рахунок 50 % відрахувань, отриманих як відрахування до Державного бюджету України від проведення державних лотерей).

**(354)** Проектом Закону № 3082 пропонується внесення змін до Податкового кодексу України, зокрема, доповнення його поняттями валовий лотерейний дохід (частина коштів, отриманих суб'єктом господарювання від проведення державних лотерей протягом звітного періоду (місяця), що залишилась після формування призового (виграшного) фонду державних лотерей (пункт 14.1.21) та відрахування соціального спрямування від проведення державних лотерей (відрахування фінансування кінематографії, відрахування на фінансування розвитку фізичної культури і спорту та відрахування до Державного бюджету України від проведення державних лотерей, які здійснюються відповідно до Закону України «Про державні лотереї в Україні» суб'єктами господарювання, що проводять на території України державні лотереї (пункт 14.1.33). А пунктом 14.1.197 пропонується доповнити положенням про те, що суб'єкти господарювання, які проводять на території України лотереї, зобов'язані щомісячно здійснювати нарахування відрахувань соціального спрямування від проведення державних лотерей, розмір яких розробниками пропонується поступово збільшувати, як і закріпити відсоток відрахування залежно від виду соціального спрямування (наприклад, 25 % на фінансування розвитку фізичної культури та спорту).

**(355)** У зв'язку із цим слід звернути увагу на формування бюджету на 2018 рік у частині доходів у лотерейній сфері. Так, у висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету щодо розгляду законопроекту «Про державний бюджет України на 2018 рік» (реєстр. № 7000 від 15.09.2017), який розміщено на сайті Верховної Ради України, зазначено: *«Виходячи з пояснювальної записки до законопроекту і додатково отриманої інформації Мінфіну, від 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 у доходах проекту бюджету на 2018 рік враховані додаткові надходження в обсязі 1,9 млрд. грн., що включає планові*

<sup>51</sup> Проект Закону про організацію та проведення лотерей на території України № 1691 від 31.12.2014 ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53286](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53286))

<sup>52</sup> Проект Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо соціальної спрямованості державних лотерей № 3082 від 14.09.2015 ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56453](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56453))

надходження: плати за видачу відповідної ліцензії – 1 млрд. грн. (у т.ч. до державного бюджету – 0,35 млрд. грн., місцевих бюджетів – 0,65 млрд. грн.), податку на прибуток підприємств – 0,14 млрд. грн. (у т.ч. до державного бюджету – 0,13 млрд. грн., місцевих бюджетів – 0,01 млрд. грн.), податку та збору на доходи фізичних осіб – 0,73 млрд. грн. /з них податку на доходи фізичних осіб – 0,67 млрд. грн., військового збору – 0,06 млрд. грн».

**(356)** Стосовно надходжень до державного бюджету від плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, листом від 30.10.2017 № 06010-10-13/28928 Мінфін надав Комітету розрахунок такого розміру доходу. Суму доходу у розмірі 352 400 000 грн (0,35 млрд грн) було розраховано таким чином: 100 000 (розмірів місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи, що є фіксованою частиною плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей) x 1765 (розмір прожиткового мінімуму для працездатної особи на місяці) x 2 (орієнтовна кількість ліцензіатів на 2018 рік). Отже, такий розрахунок був здійснений Мінфіном з урахуванням того, що у 2018 році на ринку випуску та проведення лотерей будуть працювати 2 ліцензіати.

**(357)** Однак у цьому ж листі Мінфін зазначив, що «лише 3 підприємства (ТОМ «МСЛ», ПП «УНЛ» та ПрАТ «Патріот») потенційно на момент звернення із заявою про отримання ліцензій мають досвід проведення лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років, який встановлено законом «Про державні лотереї в Україні».

Крім того, в Україні діють лише 3 банки, які належать державі (АТ «Укресімбанк», ПАТ «Державний ощадний банк», ПАТ КБ «Приватбанк») і на які не розповсюджується норма Закону щодо необхідності на момент звернення із заявою про отримання ліцензії мати досвід проведення лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років.

Тобто потенційно ліцензію можуть отримати державні банки та підприємства: ПАТ «Державний ощадний банк», ПАТ КБ «Приватбанк», ПП «Українська Національна Лотерея», а також ТОВ «М.С.Л.» і ПрАТ «Патріот» після закінчення строку дії санкцій (травень 2018 року) та АТ «Укресімбанк» після збільшення до кількості не менше 5000 відділень (представництв або місць діяльності), які підпадуть під визначення пунктів розповсюдження лотерей».

**(358)** Підсумовуючи зазначене, Мінфін вказує на таке: «Враховуючи вищевказане, 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» та проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (реєстр. № 7000 від 15.09.2017) враховують можливість отримання ліцензії всіма вказаними суб'єктами господарювання та можливість передбачити надходження доходів державного бюджету на 2017 та 2018 роки від плати за видачу ліцензії на провадження діяльності з випуску та проведення лотерей всіма вказаними суб'єктами господарювання».

**(359)** Надходження за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей до місцевих бюджетів у розмірі 0,65 млрд грн розраховані Мінфіном виходячи з розміру місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи, а також кількості діючих в операторів лотерей пунктів



розповсюдження, в яких здійснюється прийом ставок та/або виплата виграшів у безтиражні лотереї, які передбачають здійснення візуалізації розіграшу без тиражних лотерей на терміналах електронної системи прийняття ставок – 1300 пунктів; пунктів розповсюдження, в яких здійснюється прийом ставок та/або виплата виграшів у лотереї (тото) – 2200; пунктів розповсюдження, в яких одночасно здійснюється прийом ставок та/або виплата виграшів у безтиражні лотереї, які передбачають здійснення візуалізації розіграшу без тиражних лотерей на терміналах електронної системи прийняття ставок та/або у лотереї тощо.

**(360)** Об'єктивність проведених розрахунків та закладених до бюджету на 2018 рік надходжень за видачу ліцензії та від здійснення діяльності з випуску й проведення лотерей є дискусійною, враховуючи, зокрема, наявну в Комітеті інформацію про те, що на грудень 2017 року лише один суб'єкт господарювання відповідає усім вимогам до операторів державних лотерей, передбачених чинним законодавством та проектом Ліцензійних умов.

**(361)** Відповідно до інформації з протоколу узгодження позицій до проекту Ліцензійних умов, підготовленої Мінфіном, Державна регуляторна служба України у своїх зауваженнях до проекту Ліцензійних умов вказала, що Законом України «Про державні лотереї в Україні» та Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» не встановлено необхідність розмежування плати за видачу ліцензії з випуску та проведення лотерей на фіксовану частину (яка становить 100 000 (сто тисяч) розмірів місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи) та нефіксовану (розрахунок якої здійснюється згідно з додатком). Крім того, згідно з частиною першою статті 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом.

**(362)** При цьому Державна регуляторна служба України вважає за доцільне рекомендувати у проекті Ліцензійних умов встановити фіксований розмір плати (суму плати в грошових одиницях) або встановлення такої суми залежно від певної встановленої законодавством величини (прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата), як єдиного платежу за видачу ліцензії на проведення господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

**(363)** Також статтею 10 Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік» передбачено, що у загальному фонді Державного бюджету України на 2018 рік до доходів належать надходження, зокрема, податок на дохід та податок на прибуток, який сплачують суб'єкти, що провадять діяльність з випуску та проведення лотерей, у повному обсязі. Тобто, зазначеним законопроектом не передбачено, що одним з джерел формування спеціального фонду Державного бюджету є відрахування коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні, що фактично передбачено частиною восьмою статті 15 Закону України «Про державні лотереї в Україні», та які повинні спрямовуватись на фінансування державних об'єктів олімпійської підготовки, лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання, на фінансування культури та спорту.

**(364)** 7 грудня 2017 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» у вказаній редакції.

### ***Соціальний аспект рекламування лотерейної діяльності***

(365) Законодавцем приділено незначну увагу питанню рекламування у сфері лотерейної діяльності. Так, відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про державні лотереї в Україні» в Україні забороняються організація, реклама, розповсюдження лотерей, які не мають статусу державних; розповсюдження лотерей, організованих за межами України, включно з їхньою рекламою, а також участь у них. Відповідно до частини третьої статті 6 цього Закону до виключних напрямів діяльності операторів державних лотерей відноситься, зокрема, реклама державних лотерей. Відповідно до частини першої статті 11 Закону України «Про державні лотереї в Україні» оператор державних лотерей здійснює рекламу державних лотерей у порядку, встановленому законодавством про рекламу.

(366) Загальні вимоги до реклами лотерей, закріплені у Законі України «Про рекламу», не містять соціальної складової, а в законодавстві не закріплено спеціальних правил рекламування лотерей, які б зменшили чи унеможливили негативний соціальний ефект від реклами у сфері лотерейної діяльності.

(367) Враховуючи соціальний аспект, розробниками проекту Закону України про лотереї в Україні № 1570 від 22.12.2014<sup>53</sup> пропонується у статті 26 Закону України «Про рекламу» доповнити перелік суб'єктів у сфері контролю за дотриманням законодавства про рекламу центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, - щодо реклами державних цінних паперів та реклами лотерей.

(368) Отже, соціальна спрямованість дій держави та учасників ринку має бути обов'язковою у лотерейній сфері та відповідати соціальним потребам суспільства.

### **7.5. Неврегульованість питань соціально відповідальної та етичної поведінки на ринку випуску та проведення лотерей**

(369) У діяльності будь-якої професійної групи важливе значення мають правила професійної поведінки, які ними виробляються і які мають включати правила щодо професійної етики.

(370) Професійна етика (до прикладу у формі кодексу поведінки або честі) має своїм завданням обґрунтувати певну систему норм, що регулюють взаємовідносини людей у тій чи іншій сфері діяльності. Етично-відповідальна поведінка означає суспільно-корисні дії, що не передбачені законами або не відповідають прямим її економічним інтересам. Професій без специфічної моралі немає, кожна володіє відносною самостійністю в суспільстві. Це накладає певні вимоги і відображається на моралі носіїв цієї професії.

(371) Моральна оцінка професії обумовлюється здебільшого двома факторами:

- тим, що конкретна професія дає об'єктивно для суспільного розвитку;
- тим, що вона дає людині суб'єктивно, який моральний вплив здійснює на неї.

(372) Будь-яка професія виконує певну соціальну функцію. У кожній професії – специфічне середовище спілкування, яке накладає свій відбиток на людей, незалежно від їх бажання.

---

<sup>53</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53063](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063)

**(373)** Виникає професійна мораль з її основним елементом – нормою, яка відображає практичну доцільність певних форм взаємовідносин як всередині професійної групи, так і у взаємовідносинах її з суспільством.

**(374)** Професійна етика є конкретизацією загальних етичних норм, викликана до життя не тільки специфікою відносин професійних колективів до суспільства в цілому, але й особливістю особистісних відносин у професійній діяльності. Професійна етика включає і поняття професійного обов'язку, професійної відповідальності, професійної совісті, що перетинаються та є близькими з такими поняттями, як честь, гідність, справедливість, такт.

**(375)** Кожен з видів професійної етики визначається своєрідністю професійної діяльності, має свої особливі вимоги у сфері моралі. Професійні етики, як правило, стосуються лише тих видів професійної діяльності, в яких наявна різного роду залежність людей від дій професіонала, тобто наслідки або процеси цих дій мають особливий вплив на життя і долі інших людей чи людства.

**(376)** Професійна етика покликана регулювати відносини і на рівні керівник-підлеглий, фахівець-клієнт. У будь-якому випадку головним об'єктом професійної діяльності є людина, яка розраховує на повагу, розуміння, належне ставлення.

**(377)** Кожна професійна сфера діяльності має свої характерні для неї норми поведінки, проте не всі з них кодифіковані чи закріплені на папері. Окремі професії мають вже давно сформовані кодекси честі або правила професійної етики – лікарі, педагоги. В інших сферах професійної діяльності також з'являються закріплені норми поведінки та етики, що затверджуються (приймаються) або на рівні органів влади, або професійними галузевими об'єднаннями.

**(378)** Так, наказом Міністерства юстиції України затверджено Правила професійної етики нотаріусів України, якими нотаріус має керуватися у відносинах з державними органами, фізичними та юридичними особами, іншими нотаріусами.

**(379)** Існують також Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, який визначає основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою; Правила професійної етики, що застосовуються до членів, працівників центрального апарату і територіальних органів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

**(380)** Професійними організаціями, зокрема, розроблено та закріплено Правила професійної етики у конкуренції у сфері господарської діяльності з виготовлення та реалізації кондитерських, харчоконцентратних виробів кави в Україні; Правила професійної етики архітектора. Окрім правил професійної етики, розроблених на національному рівні, мають місце також документи міжнародних організацій. Так, Міжнародною федерацією бухгалтерів затверджено Кодекс етики міжнародних бухгалтерів.

**(381)** Незалежно від того яким суб'єктом затверджено кодекси (правила) етики – органом влади, професійним об'єднанням, вони є обов'язковими до застосування та визначають основні принципи та засади етичної поведінки як всередині колективу, так і у взаємовідносинах з державою, громадськістю і клієнтом.

**(382)** До характерних для більшості закріплених правил професійної етики та поведінки принципів можна віднести такі:

- доброчесності, що полягає у чесності при наданні послуг, здійсненні будь-якої іншої діяльності;
- законності, що передбачає обов'язок дотримання чинного законодавства;
- професійної гідності і честі, тобто діяти так, щоб це відповідало репутації професії, і не допускати поведінку, яка б дискредитувала професію;
- професіоналізму, що полягає в підтриманні на високому рівні професійних знань і вмінь;
- об'єктивності, що означає бути справедливим, не допускати необ'єктивності чи неупередженості, конфлікту інтересів.

**(383)** Крім зазначених принципів, які є фундаментальними, є ще низка інших, що характерні вже для окремих з видів професійної діяльності, такі як: конфіденційність, дотримання стандартів безпечності продукції, забезпечення реалізації прав споживачів, політична нейтральність, незалежність і самостійність тощо.

**(384)** Діяльність на ринку випуску та проведення лотерей, як різновиду азартних ігор, характеризується соціальним засудженням з боку окремої частини населення та в силу наявної ймовірності негативного впливу на споживачів та суспільство, повинна мати затверджені на рівні держави правила професійної етики та поведінки, які будуть обов'язковими до виконання та впровадження в діяльності та недотримання яких може мати негативні наслідки для учасників ринку (наприклад, шляхом позбавлення ліцензії чи накладення санкцій).

**(385)** Такі правила передусім мають закріплювати принципи, реалізація яких буде спрямована на захист прав та інтересів людини, недопущення впливу на споживача з метою отримання найбільшої вигоди учасником ринку (оператором лотерей), стримувати прагнення учасника в розвитку, популяризації та поширення такої діяльності в силу специфічності послуги, яка, як і будь-яка азартна гра, може нести загрозу для здоров'я (психологічного стану) насамперед неповнолітніх та малолітніх осіб.

**(386)** Учасники ринку випуску та проведення лотерей, в силу специфічності товару, що ними пропонується, мають знаходити баланс між задоволенням своїх потреб, як господарюючих суб'єктів, метою діяльності яких є отримання прибутку і розвиток бізнесу, та соціальних потреб суспільства і гравців. Для цього передусім необхідним є дотримання ними встановлених етичних норм, а також обов'язкових обмежень, які є механізмом забезпечення соціальної відповідальності держави, суспільства, учасників ринку та гравців. Етичні норми та соціальна відповідальність мають виконувати роль стримуючого фактору в економічній діяльності учасника ринку, як правило, спрямованої на отримання прибутку та втягування широкого кола гравців.

**(387)** Система етичних норм і правил, що розвивалась історично, повинна враховувати сучасні вимоги соціальної відповідальності бізнесу в умовах інтеграції до світової спільноти, що є також необхідною складовою та основою конкурентоспроможності компанії.

**(388)** Зазначене поняття не є поширеним для українського сьогодення, тому постають питання щодо його практичного застосування.

**(389)** Крім питань щодо досягнення фінансових показників діяльності компанії, перед її керівництвом, у рамках стратегії розвитку бізнесу, має також поставати таке актуальне завдання, як соціальна відповідальність бізнесу, дотримання етичних норм. Адже питання корпоративної відповідальності так само впливає в цілому на ділову репутацію і вартість бізнесу, як і стандартні економічні показники діяльності.

**(390)** Орієнтиром діяльності учасників ринку випуску та проведення лотерей не має бути безперервне зростання прибутку, неуважне ставлення до потреб споживачів, відсутність відповідальності перед іншими учасниками ринку, державою та суспільством. Така політика учасників ринку призведе до виникнення значних негативних наслідків для суспільства, як то поширення ігрової залежності.

**(391)** Соціальна відповідальність, як і дотримання етичних норм поведінки, передбачає певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку компанії. Такий відгук включає в себе як і дотримання вимог, що визначені законом і регулюючими органами, так і вимог додаткових, тобто встановлених компаніями самостійно.

**(392)** На ринку випуску та проведення лотерей повинні мати місце встановлені кожним з операторів лотерей принципи відповідальної гри, спрямовані на захист гравців від занадто високих витрат і відповідно ігрової залежності.

**(393)** Базовими принципами, що покликані захищати гравця, можуть бути:

- зобов'язання операторам не використовувати агресивні методи просування лотерей;
- обмеження місць розташування точок продажів лотерей;
- агенти з продажів лотерей мають проходити спеціальне навчання як саме стежити за поведінкою гравця для запобігання «втягування» його у гру;
- запровадження методів обмеження витрат гравців на гру тощо.

**(394)** Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє віднести до обмежень, які мають на меті забезпечення соціально відповідальної гри, зокрема, такі:

- заборона пропонувати алкогольні напої на території закладів, де відбувається гра (Бельгія);
- заборона на допуск до гри осіб, які мають невиконані фінансові зобов'язання (Швейцарія) тощо.

**(395)** Окремим видом обмежень є встановлення обов'язкових «періодів остигання», коли оператор зобов'язаний протягом певного часу не надавати послуг гравцю, який демонструє ознаки ігрової залежності. У Німеччині та Данії на законодавчому рівні встановлено обов'язок навчання персоналу гральних закладів, щоб працівники вміли визначати в поведінці гравців тенденції до «залежної гри».

**(396)** У країнах ЄС також поширеним є створення центрів довіри, куди гравець може звернутись у випадку виникнення проблем з розумним ставленням до гри.

**(397)** Новітні технології дають змогу радикально посилити ефективність забезпечення відповідального ставлення до гри. Передовим засобом контролю за відповідальною грою є запровадження спеціальних ідентифікаційних карток гравців,

які дають оператору доступ до всієї історії гри конкретного гравця в електронному варіанті, можливість ефективно відстежувати ліміти на розмір витрачених грошей і контролювати дотримання інших індивідуальних обмежень гравців. Такі «картки гравця» є в Австрії, Греції, Норвегії та Швеції<sup>54</sup>.

(398) Отже, крім правил професійної етики, необхідним є затвердження на законодавчому рівні обов'язкових обмежень, спрямованих на забезпечення соціальної відповідальності як гравців, так і учасників ринку випуску та проведення лотерей.

(399) Враховуючи зазначене, держава має забезпечити умови, за яких дотримання правил професійної етики та обов'язкових обмежень стане нормою поведінки учасників цього ринку. В іншому разі недотримання таких норм може стати ще одним фактором переходу компаній у «тінь», наслідком чого буде порушення умов чесної конкуренції на ринку.

#### 7.6. Державне регулювання лотерейної сфери та неналежність обліку, моніторингу і контролю як функцій держави

### ОБЛІК, МОНІТОРИНГ ТА КОНТРОЛЬ НА РИНКУ ВИПУСКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ



(400) Азартні ігри, в тому числі і лотереї, мають місце в житті людей, впливають на суспільство (ігрова залежність, злочинність, працевлаштування, соціально-економічна нерівність, якість життя, охорона здоров'я, цінності тощо) та на економіку (державний дохід, суспільні послуги, прибутки від бізнесу, особистий дохід тощо) і тому потребують ефективного регулювання.

(401) Перевагами регульованого ринку можна назвати: зниження рівня злочинності, кращий захист гравців і неповнолітніх осіб, розробка програм

<sup>54</sup> Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України / За заг.ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р.Б. Хорольського. – Київ, Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. – С. 55. – 136 с.

відповідальної участі в іграх, збільшення кількості допоміжних галузей, створення нових робочих місць, зростання надходжень у бюджет.

**(402)** Враховуючи міжнародний досвід, можна стверджувати, що у країнах зі слабкими державними інституціями та високим рівнем корупції заборона грального бізнесу не призводить до його ліквідації і цей інструмент не є ефективним. У таких країнах ігровий ринок функціонує в тіньовому секторі. Натомість держава втрачає потенційні вигоди від його функціонування (бюджетні надходження та створення додаткових легальних робочих місць).

**(403)** Більш ефективним є спрямування зусиль на належне державне врегулювання такої діяльності, яка наразі, в силу заборони грального бізнесу в Україні, охоплює лише лотерейну сферу. Таке державне регулювання має базуватись на принципах, закріплених у статті 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики», зокрема, доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості і врахування громадської думки.

**(404)** На думку представників Асоціації підприємств грального бізнесу України, регулювання галузі повинно здійснюватися виходячи зі здорового глузду й економічної доцільності. Для цього передусім мають бути ухвалені закони, що створюють нормальні умови для роботи великих залів і казино. Ці закони мусять реалізовувати три головні соціальні вимоги до грального бізнесу: в гральні заклади не повинні допускатися неповнолітні; в них має гарантуватися високий рівень безпеки відвідувачів і персоналу, а також підтримуватися співвідношення між ставками і виграшами на рівні 80 % і вище. На їх думку, ці вимоги здатні виконувати лише відносно великі і багаті гральні заклади.

**(405)** У країнах ЄС на національному рівні створюються галузеві саморегулювнi організації, які займаються наглядом за дотриманням стандартів і правил ведення грального бізнесу. Організації, які займаються наглядом за дотриманням правил реклами в гральному бізнесі, діють у Німеччині, Австрії, Бельгії, Великобританії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Франції.

**(406)** У зв'язку із цим слід звернути увагу і на роль **інститутів громадянського суспільства, які повинні залучатись до формування та реалізації державної політики у лотерейній сфері в Україні.**

**(407)** У формуванні та реалізації державної політики і в Україні важливу роль має відігравати громадськість. Громадськість – це передова частина, передові кола суспільства. У законодавстві цей термін застосовується досить широко, а з урахуванням положень Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (далі – Порядок), можна вести мову про інститути громадянського суспільства.

**(408)** Так, відповідно до пункту 7 Порядку до числа інститутів громадянського суспільства віднесено громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства.

**(409)** Безпосередній зв'язок лотерейної сфери з низкою болючих для суспільства питань соціального, медичного, економічного характеру створює запит останнього щодо впливу на процеси врегулювання відповідних відносин. Враховуючи особливу значимість для суспільства питань, пов'язаних із лотерейною сферою, участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики у цій сфері має бути якомога ширшою.

**(410)** Така участь може здійснюватись насамперед шляхом організації та проведення консультації, що має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з питань діяльності у лотерейній сфері, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Як випливає з пункту 11 Порядку, консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Пунктом 12 Порядку визначено, в яких випадках в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів.

**(411)** Крім того, інститути громадянського суспільства можуть здійснювати моніторинг фактів лобіювання інтересів ринку організації та проведення лотерей в органах законодавчої та виконавчої влади, наявності конфлікту інтересів, корупційних ризиків тощо.

**(412)** Особливе значення в ефективності формування державної політики має також відігравати діяльність громадських рад. Зокрема, при Мінфіні України, який є уповноваженим органом державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні, функціонує така рада, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Міністерства, налагодження ефективної взаємодії Міністерства з громадськістю та врахування громадської думки при формуванні та реалізації державної політики у сфері, серед іншого, випуску і проведення лотерей.

**(413)** Разом з тим ознайомлення з інформацією, розміщеною на сайті Мінфіну України, свідчить про відсутність належного оприлюднення результатів її діяльності за попередні роки або про невисоку результативність її залучення у відповідні процеси<sup>55</sup>. Наразі сформовано оновлений склад громадської ради, діяльність якої повинна належним чином висвітлюватись. Як повідомляє прес-служба Мінфіну України, Громадська рада є консультативно-дорадчим органом, головна мета якого – активно залучати громадськість до управління державними справами та дослухатися до громадської думки у процесі підготовки та прийняття рішень<sup>56</sup>.

**(414)** Загалом слід уникати формального підходу при залученні інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики в цілому, а також розробити дієвий механізм їх залучення до вирішення питань, пов'язаних із вказаною сферою.

---

<sup>55</sup> <https://www.minfin.gov.ua/news/vza%D1%94modija-z-gromadskistju/gromadska-rada>

<sup>56</sup> <https://www.minfin.gov.ua/news/vza%D1%94modija-z-gromadskistju/gromadska-rada>



(415) Враховуючи економічну природу аддиктивних ринків, має бути забезпечене жорстке регулювання, зокрема ринку випуску та проведення лотерей, що спричинено такими факторами:

- здатність споживача до паталогічного звикання;
- задоволення попиту, який викликає соціальне засудження;
- соціальний аспект скорочення обсягів споживання та пропозиції;
- суб'єктивна корисність товару;
- високий рівень ризику тіньових пропозицій;
- превалювання неправомірного та таємного споживання;
- можлива девіантна поведінка учасників ринку;
- відсутність взаємозалежності рівня споживання від вартості та доходів споживачів;
- агресивний маркетинг;
- високий та гарантований прибуток;
- високий ризик недобросовісної конкуренції;
- неспроможність ринку до ефективного саморегулювання;
- використання ринку як політичного інструментарію тощо.

(416) Перелічені вище фактори, притаманні ринку азартних ігор у цілому та ринку лотерей, зокрема, є достатньою підставою для порушення державою суверенітету споживача шляхом використання спеціальних функцій з метою зниження обсягів споживання до прийняттого суспільством рівня та інтерналізації зовнішніх факторів.

(417) Такими спеціальними функціями держави можуть бути:

- санкціонування;
- нормування;
- сертифікація;
- ліцензування;
- облік;
- контроль;
- аналіз;
- оцінка;
- моніторинг.

(418) Важливе значення для державного регулювання лотерейної сфери має також запровадження **дієвого механізму оцінки його соціально-економічної ефективності**.

(419) Така оцінка має бути комплексною та відображати економічні, соціальні та інші параметри. Вона має базуватись на об'єктивних показниках.

(420) Вибір показників може визначатись:

- можливістю їх використання в повсякденній практиці;
- наявністю періодичної статистичної інформації;
- врахуванням специфіки ринку випуску та проведення лотерей;
- відображенням інтересів учасників ринку тощо.

(421) Для ринку випуску та проведення лотерей показниками можуть бути кількість і розмір виграшів, кількість ігрових приміщень, ігрових зон, кількість та види обладнання для гри, статистика зареєстрованих із захворюванням лудоманії, вчинених злочинів, що пов'язані з лотерейною сферою, обсягу надходжень від цього виду діяльності, результати соціологічних досліджень тощо.

**(422)** Для забезпечення належного державного регулювання та оцінки його соціально-економічної ефективності представляє інтерес збір, облік та вивчення **такої інформації:**

- обсяг надходжень до бюджету від діяльності у лотерейній сфері;
- наявність, обсяг та динаміка державних видатків на регулювання досліджуваного ринку;
- обсяг державних видатків на визначення та реалізацію заходів щодо зниження споживання і мінімізації негативних наслідків від споживання;
- кількість споживачів, залежних від гри;
- кількість споживачів, які проходили відповідне лікування та реабілітацію;
- середні споживчі ціни;
- фінансові показники діяльності учасників ринку;
- середня заробітна плата працівників лотерейної сфери;
- кількість та види порушень, пов'язаних із незаконною діяльністю, яка здійснюється під виглядом лотерей (у відкритих статистичних даних про кримінальні правопорушення окремо не виділяється);
- інша інформація, необхідна для формування цілісного розуміння стану та тенденцій на ринку випуску та проведення лотерей.

**(423)** Основною перешкодою для максимального об'єктивного вивчення досліджуваного ринку є дефіцит, а то й відсутність статистичної інформації щодо цього ринку й обсягів тіньового ринку.

**(424)** **Облік** вищевказаної інформації дозволить планувати заходи з боку держави, спрямовані на регулювання досліджуваного ринку, аналізувати їх ефективність, виявляти позитивну та негативну динаміку, своєчасно реагувати на запит суспільства, розробляти та вносити зміни до нормативно-правових актів тощо. Останнє має актуальне значення у світлі констатованих недоліків правового регулювання досліджуваної сфери та невиконаних станом на цей час вимог прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державні лотереї в Україні».

**(425)** Є чинними, однак не відповідають повною мірою вимогам чинного законодавства Методичні рекомендації з бухгалтерського обліку окремих операцій господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 1 жовтня 2004 року № 619. Цей акт містить, зокрема, правила відображення витрат на заробітну плату, інші виплати на оплату праці працівників, зайнятих у виконанні робіт з організації лотерейної діяльності, відрахування на пенсійне забезпечення, соціальне страхування, страхові внески на випадок безробіття та відрахування на соціальне страхування персоналу та інші страхові заходи, вартість ліцензії (права на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей), вартість використаних бланків лотерейних білетів (білетів лотереї) тощо.

**(426)** Із змісту пункту 2 цих Методичних рекомендацій випливає можливість заміни лотерейних білетів іншими паперовими або електронними документами, що засвідчують участь у грі, та передбачено ведення аналітичного обліку лотерейних білетів (білетів лотереї) за місцями їх зберігання у розрізі видів та назв лотерей, їх облік як документів суворої звітності.

**(427)** Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, які зберігають свою чинність, лотерейний білет (білет лотереї) також визначено як бланк документа суворого обліку (пункт 1.2). Відповідно до статті 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (втратив чинність) до числа ліцензованих видів діяльності відносилось виготовлення документів суворої звітності. Додатком до постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 № 283 визначалась Номенклатура бланків цінних паперів і документів суворого обліку, що виготовляються за ліцензією Мінфіну, в якій бланки білетів тиражних та миттєвих лотерей було віднесено до бланків документів суворого обліку.

**(428)** Разом з тим вказана постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 14.05.2012 № 456. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виготовлення документів та бланків документів суворого обліку або звітності» від 02.10.2012 № 5316-VI було виключено з числа видів господарської діяльності, визначених Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», виготовлення документів суворої звітності.

**(429)** При цьому випуск та проведення лотерей було віднесено до ліцензованих видів діяльності згідно зі статтею 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (втратив чинність). Відповідне положення збережено і в статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

**(430)** Проектом Ліцензійних умов, підготовлених Мінфіном, пропонується закріпити наступні положення, що мають відношення до лотерейних білетів. Проведення державних лотерей повністю або частково через мережу Інтернет здійснюється виключно з використанням електронної системи прийняття ставок (пункт 7 проекту Ліцензійних умов). Передбачено проведення державних лотерей відповідно до умов проведення державних лотерей, які затверджує ліцензіат та які Мінфін долучає до ліцензійної справи ліцензіата, і які публікуються в загальнодержавному засобі масової інформації (пункти 21, 34 проекту Ліцензійних умов). У цих умовах, зокрема, має міститись опис білета та/або іншого засобу, який засвідчує участь у державній лотереї, його макета, якщо лотерея проводиться із застосуванням лотерейних білетів.

**(431)** Організацію безпеки інформації, у тому числі інформаційних масивів, із застосуванням заходів технічного, криптографічного захисту або голографічного захисту має здійснювати ліцензіат. Ним же визначаються ступені захищеності лотерейного білета (іншого засобу, який засвідчує участь у державній лотереї). Лотерейні білети (інші засоби, які засвідчують участь у державній лотереї) в електронній формі повинні бути захищені не менше ніж двома ступенями захисту. (пункт 87 проекту Ліцензійних умов).

**(432)** Разом з тим, як у Законі України «Про державні лотереї в Україні», так і в проекті Ліцензійних умов відсутні визначення терміна «інший засіб, який засвідчує участь у державній лотереї» та вимоги до нього. Відсутні положення про облік лотерейних білетів, а також загальні вимоги до них та до інших засобів, які засвідчують участь у державній лотереї. Їх опис, макет та захист покладатимуться на ліцензіатів. Все це не дозволить забезпечити належний централізований державний контроль та створює умови для тіньової діяльності недобросовісних учасників ринку.

**(433)** Відповідно до інформації з протоколу узгодження позицій до проекту Ліцензійних умов, підготовленої Мінфіном, Мінекономрозвитку у зауваженнях до проекту Ліцензійних умов пропонувало Мінфіну розглянути питання щодо можливості обов'язкового використання електронної системи прийняття ставок у всіх

випадках проведення лотерей з візуалізацією, а не лише під час проведення державних лотерей повністю або частково через мережу Інтернет.

(434) При цьому Міністерство зазначило, що використання у проекті Ліцензійних умов терміна «лотерея з візуалізацією», визначення поняття якого не міститься в Законі, може призвести до проблем з його практичним застосуванням та тлумаченням.

(435) **Моніторинг ринку** дозволить виявляти основні тенденції його розвитку та проблеми, які на ньому виникають, з'ясувати їх закономірності, виявляти нові проблеми та загрози, що у свою чергу дозволить більш точно прогнозувати перспективи розвитку ринку випуску та проведення лотерей та визначати необхідні заходи впливу.

(436) З цією метою може здійснюватись моніторинг динамічний, конкурентний, порівняльний тощо. Проведення моніторингу, зокрема, в електронній формі, дозволить встановити динаміку розвитку ринку випуску та проведення лотерей, цін, витрат учасників ринку та споживачів, а також держави, основні тенденції такого розвитку.

(437) Крім того, проведення моніторингу дозволить оцінювати і порівнювати діяльність конкурентів-учасників ринку, у тому числі щодо соціально відповідального ведення бізнесу.

(438) Функціонування електронної системи державного моніторингу передбачається в урядовому проекті Закону про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань № 4663 від 13.05.2016. Так, передбачено взаємодію вказаної системи між організаторами й органами виконавчої влади, що здійснюють державний контроль, підключення до електронної системи державного моніторингу визначеного в установленому порядку програмного забезпечення й грального обладнання та передання до вказаної системи даних про прийняті ставки, виплачені виграші (призи) та інші операції та трансакції.

(439) Електронна система державного моніторингу у проекті Закону України «Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор» 2441а від 24.07.2015 визначена як спеціалізований програмно-апаратний комплекс адміністратора цієї системи, призначений для забезпечення моніторингу господарської діяльності суб'єктів грального бізнесу шляхом: отримання/передачі інформації від/до термінальних засобів та електронних систем прийняття ставок/парі через мережу Інтернет або інші канали зв'язку; збору, обробки, накопичення та реєстрації в банку даних інформації про прийняті ставки (укладені парі), виплачені виграші (призи); забезпечення захисту інформації від втрати, розкрадання, спотворення, підробки, несанкціонованих дій з її знищення, модифікації, копіювання і подібних дій, а також від несанкціонованого доступу через мережу Інтернет. При цьому проектом Закону передбачено обов'язок оператора лотерей укладати з адміністратором системи державного моніторингу договір на супроводження баз даних про реалізовані (нереалізовані) лотерейні білети, прийняті лотерейні ставки та результати проведеного розіграшу призового фонду лотереї, а також про проведення перевірок достовірності результатів розіграшів призових фондів тиражів лотереї.

(440) Окремо слід акцентувати увагу на тому, що суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри, у тому числі казино, електронне (віртуальне)

казино, є суб'єктами **первинного фінансового моніторингу** (частина друга статті 5 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»). У свою чергу державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення здійснюються щодо, зокрема, суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або будь-які інші азартні ігри (стаття 14 зазначеного Закону). Відповідна функція покладена на Державну службу фінансового моніторингу України.

**(441)** Відповідно до частини першої статті 15 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» фінансова операція підлягає обов'язковому фінансовому моніторингу у разі, якщо сума, на яку вона здійснюється, дорівнює чи перевищує 150 000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або проводять та надають можливість доступу до азартних ігор у казино, будь-яких інших азартних ігор, у тому числі електронне (віртуальне) казино, - 30 000 гривень) або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, банківських металах, інших активах, еквівалентну 150 000 гривень (для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї або проводять та надають можливість доступу до азартних ігор у казино, будь-яких інших азартних ігор, у тому числі електронне (віртуальне) казино, - 30 000 гривень), та має одну або більше таких ознак як, зокрема, виплата (передача) особі виграшу в лотерею, придбання фішок, жетонів, внесення особою в інший спосіб плати за право участі в азартній грі, виплата (передача) виграшу суб'єктом господарювання, який проводить азартні ігри.

**(442)** Важливе значення має також державний **контроль** у сфері лотерейної діяльності. Так, згідно з частиною першою та другою статті 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» уповноваженим органом державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей (Мінфін України). Формами такого нагляду (контролю) визначено проведення планових та позапланових перевірок операторів лотерей. Відповідно до частини п'ятої статті 13 цього Закону державний нагляд (контроль) у сфері лотерейної діяльності здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом та Закону України «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України».

**(443)** Однак контрольні функції потребують регулярного перегляду. На необхідність посилення контролю з боку держави вказує, зокрема, здійснювана нормотворча діяльність.

**(444)** Так, розробники Закону України «Про організацію та проведення лотерей на території України» (реєстр. № 1691 від 31.12.2014) пропонують ввести онлайн контроль за прийняттям ставок та виплатою виграшів під час проведення усіх лотерей, що, на їх думку, дозволить державі контролювати кожен ставок та оборот кожного оператора та лотерейного ринку в цілому, а також вдосконалити/запровадити

Державний реєстр лотерей, Державний реєстр моделей обладнання для розповсюдження лотерей, Державний реєстр пунктів розповсюдження лотерей. У висновку на цей проект вказано на необхідність визначення у чому саме полягає зміст державного контролю за електронною системою лотерей в режимі реального часу. Наприклад, чи може відповідний державний орган призупинити проведення лотереї у випадку, якщо він у ході такого контролю виявить порушення законодавства, а також уточнити хто саме затверджує вказані порядки<sup>57</sup>.

**(445)** В урядовому проекті Закону про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань № 4663 від 13.05.2016 контролюючим органом визначено центральний орган 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, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. Контролюючий орган пропонується наділити такою формою контролю, як проведення планових, позапланових та фактичних перевірок, можливість надання приписів щодо усунення виявлених порушень ліцензійних умов, анулювання ліцензій та застосування інших санкцій у випадках, визначених законом.

**(446)** Особливою проблематичністю вирізняється здійснення контролю у податковій сфері, що зумовлено існуванням тіньового ринку, маскуванням під лотерейну діяльність заборонених азартних ігор. Вказане впливає і на надходження до бюджету.

**(447)** Фактичні надходження до державного бюджету від проведення державних грошових лотерей у період 2009 – 2014 років зростали, проте їх відношення до прибутків операторів державних лотерей постійно знижувалося. Якщо у 2009 році це відношення становило 24 %, то у 2014 році — 18 %. Це свідчить про зниження податкового навантаження на галузь упродовж останніх років (до 2014 року).

**(448)** Підсумовуючи викладене вище, слід відзначити стрімке зниження доходів бюджету — на 99 %, до 0,2 млн євро у 2015 році, що пов'язано із застосуванням санкцій до двох із трьох фактично діючих операторів державних лотерей. Ці оператори продовжують функціонувати, не сплачуючи податків до державного бюджету. Така ситуація зумовлює потребу у швидкому та якісному реформуванні ігрової галузі<sup>58</sup>.

**(449)** Не менш важливе значення має контроль і за цільовим розподілом бюджетних коштів, отриманих від лотерейної діяльності, особливо у світлі того, що у результаті розглянутих вище законодавчих змін про зарахування у повному обсязі до доходів загального фонду Державного бюджету України, серед іншого, податків на дохід, який сплачують суб'єкти, що здійснюють діяльність з випуску та проведення лотерей, не дотримуються вимоги частини восьмої статті 15 Закону України «Про державні лотереї в Україні» щодо формування спеціального фонду Державного бюджету, кошти з якого повинні спрямовуватись на фінансування державних об'єктів

---

<sup>57</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53286](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53286).

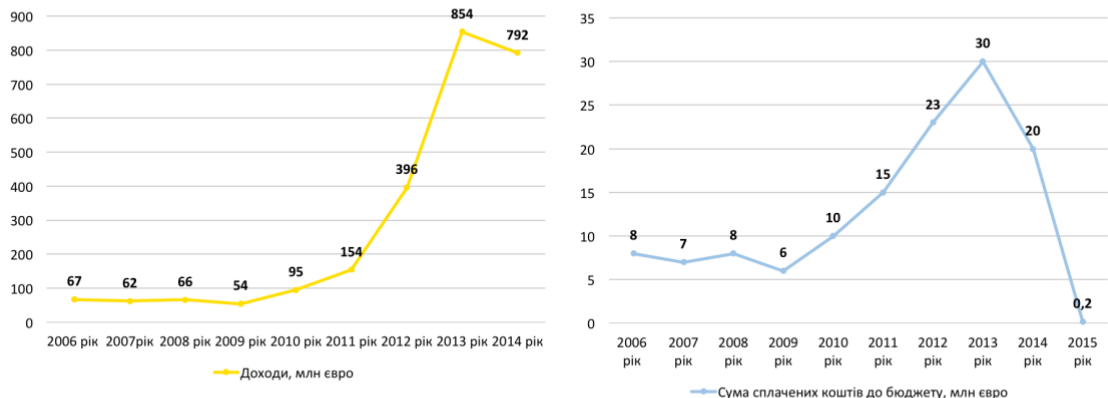
<sup>58</sup> Віктор Мазярчук, Павло Пірникоза. Економічні аспекти легалізації грального бізнесу в Україні. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2016, с. 10 – 11 [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO\\_Gambling\\_A5\\_04\\_print.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf)

олімпійської підготовки, лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання, на фінансування культури та спорту.

**(450)** Здійснення функції контролю передбачає перевірку дотримання вимог чинного законодавства щодо організації проведення лотерейної діяльності. Так, зокрема, адміністративна відповідальність передбачена за участь в організованих без дозволу азартних іграх (карти, рулетку, «наперсток» та інші) (стаття 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Адміністративна відповідальність передбачена за порушення правил провадження господарської діяльності, зокрема, її провадження без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії. Так, за порушення вказаних правил передбачена адміністративна відповідальність (стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення). За таке порушення розмір штрафу становить від однієї тисячі до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що відповідає 17 000 – 85 000 тис. грн. (з конфіскацією виготовленої продукції, знарядь виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої).

**(451)** Для порівняння, за надання гральних послуг (в тому числі й онлайн) без наявності ліцензії в Іспанії передбачена кримінальна відповідальність, а також штрафи до 50 млн. євро, відповідальність несуть не лише оператори-порушники, але й компанії, які забезпечують незаконну діяльність таких операторів. Натомість гравці не несуть жодної відповідальності. Крім того, можуть застосовуватись такі санкції, як блокування IP-адрес і заморожування рахунків, пов'язаних із сайтами, які надають нелегальні гральні послуги.

#### СПІВВІДНОШЕННЯ ДОХОДІВ ОПЕРАТОРІВ ДЕРЖАВНИХ ЛОТЕРЕЙ ТА НАДХОДЖЕНЬ ДО БЮДЖЕТУ



**2009 рік**

Прийняття Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні»

**2012 рік**

Прийняття Закону України «Про державні лотереї в Україні»

**2015 рік**

Зміни до Податкового кодексу України

**(452)** У Німеччині за відповідну діяльність без ліцензії передбачена кримінальна відповідальність, а за порушення вимог до ведення грального бізнесу встановлені штрафи від 10 000 до 50 000 тис. євро за порушення. Законодавством передбачені також санкції до банків та інших фінансових установ, які обслуговують рух коштів нелегальних операторів грального бізнесу. У разі порушень з боку

ліцензованих операторів застосовуються, крім того, такі заходи, як відкликання, зменшення строку дії ліцензії або її призупинення на 3 місяці<sup>59</sup>.

**(453)** Відсутність належним чином закріплених на нормативному рівні ліцензійних умов та вимог до обладнання і програмного забезпечення у сфері лотерейної діяльності зумовлює проблеми забезпечення належного контролю з боку уповноважених органів.

**(454)** Так, звертається увага на відсутність в Україні чіткого контролю за діяльністю лотерейного бізнесу, через що масово працюють заборонені гральні автомати. Щодо розробленого проекту Ліцензійних умов вказано: *«В ліцензійних умовах від Мінфіну відсутня форма контролю. Яке програмне забезпечення там буде? А хто його контролюватиме? Хто буде відповідати за те, що комусь захочеться використовувати саме високоазартну програму і відповідно заробляти на цьому більше. Ось цього всього немає в ліцензійних умовах". Відсутність чітких правил дає можливість оператору робити все, що він захоче»*<sup>60</sup>.

**(455)** FATF звертає увагу, що контроль за важливими контрагентами, системами та обладнанням має проблеми. Юрисдикції стикаються з проблемами щодо контрагентів, що поставляють товари для казино з потенційним впливом на цілісність операцій казино (наприклад, обладнання для азартних ігор та комп'ютерні системи). Юрисдикції мають вимагати проведення оцінки чесності таких контрагентів<sup>61</sup>.

**(456)** При аналізі норм Закону України «Про державні лотереї в Україні» звертається увага, що *«в разі порушення правил організації та проведення лотерей до суб'єктів застосовуються санкції, в тому числі – конфіскація грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Разом із тим у даному акті взагалі жодним чином не визначено вимоги до нього, при цьому слід наголосити, що навіть у підзаконних нормативно-правових актах немає закріплених технічних та експлуатаційних вимог до нього. Саме тому, на нашу думку, є вкрай необхідним запровадити спеціальні вимоги до лотерейного обладнання та процедуру його оцінки відповідності чи міжнародної сертифікації (у тому числі міжнародної).*

*Слід зазначити, що у світі на сьогодні існують міжнародні лабораторії та міжнародні стандарти сертифікації грального обладнання GLI, WLI, GSA, FAQ тощо. У той же час в Україні, на жаль, встановлені загальні вимоги до лотерейного обладнання (щодо електробезпеки, безпеки випромінювання, нормативів шуму тощо), які не дають можливості державі контролювати його придатність власне для проведення лотерей. На нашу думку, введення спеціальних вимог до лотерейного обладнання дозволить державі контролювати достовірність відображення ним процесу гри, повноту відображення інформації про ставки та виграші в системі он-лайн контролю, неможливість стороннього втручання і впливу на результат гри,*

---

<sup>59</sup> Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України / За заг.ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р.Б. Хорольського. – Київ, Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. – С. 32 – 33. – 136 с.

<sup>60</sup> Еспресо.TV//

[https://espresso.tv/news/2017/09/13/byudzhet\\_vtratyt\\_milyardy\\_yakscho\\_na\\_lotereynomu\\_rynku\\_zalyshytsya\\_o\\_dyn\\_monopolist\\_prezydent\\_msl](https://espresso.tv/news/2017/09/13/byudzhet_vtratyt_milyardy_yakscho_na_lotereynomu_rynku_zalyshytsya_o_dyn_monopolist_prezydent_msl)

<sup>61</sup> Звіт FATF// СЛАБКІ СТОРОНИ СЕКТОРУ КАЗИНО ТА ГРАЛЬНОГО СЕКТОРУ. Березень 2009 року [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2009/8.07.09/c.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2009/8.07.09/c.pdf)



*неможливість шахрайства тощо. Запровадження такої процедури також унеможливить використання грального обладнання (особливо ігрових автоматів) як лотерейного»<sup>62</sup>.*

**(457)** Лотерея є альтернативою букмекерської діяльності (прогноз результатів спортивних ігор), проведення відеолотерей із використанням відеолотерейних терміналів є альтернативою гральних автоматів. У зв'язку із цим слід звернути увагу на позицію Мінфіну України, який у своїх аналітичних матеріалах вказує, що «Закон України «Про державні лотереї в Україні» чітко не визначає що таке лотерея та забороняє обмежувати оператора у проведенні будь-яких видів лотерей. Вказані положення дають можливість операторам проводити лотереї, які не відрізняються від заборонених азартних ігор на гральних автоматах та тоталізатор (букмекерська діяльність); позбавляють Мінфін України можливості встановити Ліцензійними умовами вичерпний перелік видів (класичних) лотерей для операторів. Закон дозволяє операторам лотерей використовувати не сертифіковане гральне обладнання та не ліцензійні програми. Зазначене створює ризики для фальсифікації результатів розіграшів у Державних лотереях та залишає на розсуд оператора показувати реальний обсяг проданих лотерей та виплачених виграшів».

**(458)** З питань контролю у листі Мінфіну України (від 18.05.2012) після опрацювання проекту Закону України «Про державні лотереї в Україні» зазначено: «Лотерея як і будь яка гра може нести загрозу для здоров'я (психологічного стану) неповнолітніх та малолітніх осіб....

*Враховуючи зазначене, вважаємо за доцільне визначити засади регулювання діяльності у сфері грального бізнесу (у тому числі лотереї) в одному законі, що дозволить комплексно вирішувати всі питання правового регулювання діяльності суспільних відносин у цій сфері, наприклад формування єдиної державної політики у цій сфері, що буде ускладнено у раз прийняття спеціальних законів для окремих видів азартних ігор.*

*Редакція законопроекту не містить необхідних механізмів державного контролю за проведенням лотерей, вимог до грального обладнання та програмного забезпечення, не передбачили стандартизації, сертифікації грального обладнання, що використовує оператор лотерей, можливість контролю за кожною ставкою, за кожною виплатою виграшу, вимог до лотерей, порядку їх розіграшу...».*

**(459)** На законодавчому рівні відсутні чіткі критерії та вимоги до такого обладнання, програмного забезпечення та відповідний механізм перевірки та контролю за їх використанням.

**(460)** Так, відповідно до статті 1 Закону 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

---

<sup>62</sup> Нормативне адміністрування лотерейної сфери// М. О. Лиськов, канд. юрид. наук, докторант кафедри адміністративного права і процесу НАВСУ. – с. 78 [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v5\\_2016/20.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v5_2016/20.pdf)

бути з'єднаним з такими пристроями та/або програмами (крім з'єднання з центральною електронною системою державної лотереї).

**(461)** Разом з тим, таке обладнання використовується з метою максимального заохочення до гри споживачів, а також має місце встановлення програмного забезпечення з метою проведення заборонених азартних ігор. Так, учасником ринку звертається увага на те, що лотерейні термінали самообслуговування (ЛТС) встановлюють програми, які провокують людину робити більше ставок. «Треба розуміти, що таке гральний автомат. Питання не в зовнішньому вигляді і не в тому, що на екрані. Зовні це буде виглядати точно так само, як лотерейний термінал самообслуговування (ЛТС). Але він відрізняється тим, яке програмне забезпечення використовується. Є програмне забезпечення, яке піднімає дуже високий рівень азарту, а є яке тримає людину в якихось розумних рамках»<sup>63</sup>.

**(462)** У зв'язку із цим варто звернути увагу на зарубіжний досвід використання застосування системи VLT (video lottery terminal).

**(463)** До системи VLT входять, зокрема: електронний гральний автомат (EGM), що містить пристрої для перевірки рахунку (принтер для квитків, картка гравця), пункт продажу (PoS), який перевіряє квитки (квитки надруковані з EGM, підтверджені та обмінені на готівку), здійснює керування локацією, звітністю та реєстрацію гравців.

**(464)** Система передбачає обов'язкову реєстрацію гравців, метою якої є захист неповнолітніх та вразливих гравців, надання «безпечних» рівнів гри через обмеження часу або через ліміт збитків, контроль індивідуальних витрат в іграх порівняно із «заявленими» рівнями доходу. При цьому гравці скептично ставляться до карток гравців, оскільки віддають перевагу анонімним іграм та не довіряють системам, заснованим на принципі карток гравців. Вказується, що системи VLT забезпечують безпечне середовище для ігор; контрольоване середовище, що знаходиться під постійним наглядом; збирання податків, що підлягає аудиту; прозорість; технологію для розваги та зростання доходів. Вказане відповідає цілям закону Великої Британії про азартні ігри 2005 року, захисту гравців, зменшенню злочинності та зниженню обертів незаконних ігор, підняттю податків.<sup>64</sup>

**(465)** Проектом Закону України «Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор» 2441а від 24.07.2015 пропонується зобов'язати оператора лотерей застосувати лише ті необхідні для даного виду лотерейної діяльності лотерейні термінали, програмні, програмно-апаратні чи апаратні засоби прийому/передачі інформації в режимі обміну даними з електронною системою прийняття ставок, на які в установленому порядку отримано сертифікат або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації (про захищеність від несанкціонованого доступу, модифікації, копіювання, викрадання, знищення інформації тощо) та використовувати лише ті лотерейні білети, програмні, програмно-апаратні та апаратні засоби, які пройшли в установленому порядку експертизу та лотерейні білети, дані про які занесені оператором лотерей до банку даних.

---

<sup>63</sup>

[https://espreso.tv/news/2017/09/13/byudzhet\\_vtratyt\\_milyardy\\_yakscho\\_na\\_lotereynomu\\_rynku\\_zalyshytsya\\_o\\_dyn\\_monopolist\\_prezydent\\_msl](https://espreso.tv/news/2017/09/13/byudzhet_vtratyt_milyardy_yakscho_na_lotereynomu_rynku_zalyshytsya_o_dyn_monopolist_prezydent_msl)

<sup>64</sup> <https://mega.nz/#F!pSg00CCY!onwsaZ4jGsFdzy81WTxYGg!IP5ETCDQ>

**(466)** Відповідно до частини п'ятої статті 3 Закону України «Про державні лотереї в Україні» принцип захисту інформації передбачає обов'язковий технологічний і фізичний захист розігравальних пристроїв і засобів зняття, зберігання, вводу і виводу інформації, пов'язаної з рухом коштів і лотерейних білетів, від несанкціонованого доступу третіх осіб, організацію періодичного контролю за їх справністю.

**(467)** Слід додати, що частина друга статті 14 Закону зазнала редакційних змін і наразі передбачає, що «до суб'єктів, які організують або проводять на території України ігри, що відповідають визначенню лотереї, крім випадків, якщо така гра проводиться особою, яка одержала статус оператора державних лотерей, застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу у розмірі шістнадцяти тисяч мінімальних заробітних плат з конфіскацією грального обладнання, а прибуток (дохід) від проведення такої гри підлягає перерахуванню до Державного бюджету України. Застосування санкцій, зазначених в абзаці першому частини другої цієї статті, здійснюється за рішенням суду, ухваленим за позовом органів Національної поліції та/або органів доходів і зборів». Однак вказані зміни не вирішили проблему відсутності у цьому Законі вимог до грального обладнання, на які було вказано вище.

**(468)** Вказується також, що проект Ліцензійних умов у результаті зводить контроль переважно до використання звичайних РРО (реєстраторів розрахункових операцій, або, по-простому, касових апаратів) у пунктах реалізації лотерей. При цьому, «в сучасній світовій лотерейній практиці є лотерейні термінали, через які приймають ставки, виплачують виграші й усі дані відображаються в центральній системі (ЦС). Головне – видно залишок у касі в режимі онлайн. У будь-який момент можна звірити залишки в касі магазину з даними ЦС і проконтролювати прозорість роботи оператора»<sup>65</sup>.

**(469)** Така норма спричинила критику, зокрема, за словами представника виконкому Європейської лотерейної асоціації Євгена Власенка, у світі вже ніхто не контролює бізнес таким архаїчним способом. Просунута світова практика – це моніторинг та контроль через центральну систему терміналів, яка приєднана до серверів оператора лотерей. Про архаїчність такої системи також зазначила Голова Державної регуляторної служби України Ксенія Ляпіна. У Державній регуляторній службі України переконані, що використання таких пережитків, як РРО не виведе жоден бізнес «на світло», а такий, як лотерейний, навпаки, «зажене у тінь».

**(470)** На думку експерта у галузі лотерей Зоряни Топорецької, такою нормою Мінфін самоусувається від контролю за лотерейною галуззю, оскільки касові апарати контролюються податковою, у випадку якщо створюється центральна електронна система, то контролює її Державне казначейство або Мінфін. Народний депутат України Павло Кишкар зазначає про небажання Мінфіну «думати» над розробкою програмного продукту у вигляді центральної системи<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Ліцензування азартної лотереї. Виявляється, і ліцензування може стати інструментом легалізації ігрного бізнесу. Закону для цього не потрібно, і контролю не передбачається.// [https://dt.ua/finances/licenzuvannya-azartnoyi-lotereyi-viyavlyayetsya-i-licenzuvannya-mozhe-stati-instrumentom-legalizaciyi-igornogo-biznesu-zakonu-dlya-cogo-ne-potribno-i-kontrolyu-ne-peredbachayetsya-242963\\_.html](https://dt.ua/finances/licenzuvannya-azartnoyi-lotereyi-viyavlyayetsya-i-licenzuvannya-mozhe-stati-instrumentom-legalizaciyi-igornogo-biznesu-zakonu-dlya-cogo-ne-potribno-i-kontrolyu-ne-peredbachayetsya-242963_.html)

<sup>66</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=hIV94m3J350>

(471) На сьогодні в країнах ЄС невід'ємною частиною процесу ліцензування операторів грального бізнесу стала перевірка відповідності технічними вимогам обладнання та гральних платформ (систем), за допомогою яких оператори планують надавати послуги. Більшість країн ЄС запровадили технічні вимоги до грального обладнання (найчастіше на основі стандарту ISO 27001), решта планують це зробити в найближчому майбутньому. Здобувачі ліцензії зазвичай зобов'язані забезпечити тестування й сертифікацію грального обладнання, які здійснюються незалежними акредитованими компаніями.

(472) Крім іншого, має місце вимога до місця розташування обладнання. Наразі у половині держав-членів ЄС діє вимога, що сервер гральної платформи (системи) має перебувати повністю або частково на території держави, в якій отримується ліцензія. У будь-якому випадку, де б не був розташований пристрій, законодавство вимагає надати доступ до сервера компетентним органам державної влади, насамперед податковим органам. Крім того, зазвичай на оператора покладається обов'язок збирати, зберігати й передавати інформацію, що збирається гральною платформою<sup>67</sup>.

(473) Щодо цього питання активізувалась і законотворча діяльність уповноважених суб'єктів в Україні. Так, пропонується заборонити використання ігрових автоматів під час проведення лотерей та заборонити відтворення процесу прокручування барабанів (на зразок ігрових автоматів), чітко закріпивши таку заборону в Законі. Вказана пропозиція дозволить припинити використання гральних автоматів як лотерейних терміналів та припинити проведення азартних ігор на гральних автоматах під виглядом лотерей. Пропонується також запровадити спеціальні вимоги до лотерейного обладнання та процедуру його оцінки відповідності чи міжнародної сертифікації (у тому числі міжнародної)<sup>68</sup>.

(474) Можна констатувати, що є необхідність у встановленні спеціальних вимог до товарів, без яких неможливо проводити лотереї (окремі види лотерей), зокрема, щодо їх сертифікації, обліку тощо, що дозволить здійснювати їх централізований контроль та позитивно вплине на дотримання учасниками ринку вимог законодавства, а також зменшить ризики використання обладнання, призначеного для лотерейної діяльності, для азартних ігор.

(475) Як впливає із проекту Ліцензійних умов контроль за проведенням державних лотерей з використанням електронних систем прийняття ставок участі у державній лотереї у режимі реального часу покладено на Казначейство (пункт 79 проекту Ліцензійних умов). Засобами контролю казначейство має забезпечувати ліцензіат, який також має здійснювати контроль. Результати контролю оформлюються протоколом (за встановленою Мінфіном формою). Передбачено також передання копій протоколів контролю Казначейства в електронній формі з електронним підписом Мінфіну (пункт 80 проекту Ліцензійних умов).

---

<sup>67</sup> Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України / За заг.ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р.Б. Хорольського. – Київ, Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. – С. 25-26. – 136 с.

<sup>68</sup> Проект Закону України «Про організацію та проведення лотерей на території України» (реєстр. № 1691 від 31.12.2014).

(476) Відповідно до інформації з протоколу узгодження позицій до проекту Ліцензійних умов, підготовленої Мінфіном, у зауваженнях до проекту Ліцензійних умов Державна регуляторна служба України пропонувала розглянути питання щодо зміни 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, проте не встановлює до її функціонування жодних вимог. Як зазначає Державна регуляторна служба України, 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 фонду в режимі реального часу.

(477) Окремої уваги потребує висвітлення питання контролю за проведенням миттєвої лотереї. Аналіз законодавства свідчить про невизначеність його положень про миттєві лотереї.

(478) Як впливає із статті 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні» миттєві лотереї характеризуються тим, що їх виграшність закладається випадковим характером на стадії **виготовлення лотерейних білетів чи інших засобів**, які передбачені умовами лотерей, які дозволяють засвідчити участь у лотереї.

(479) Електронна система прийняття ставок представляє собою програмно-технічний комплекс, який складається з **центральної електронної системи та терміналів електронної системи** прийняття ставок, пов'язаних між собою електронним або іншим зв'язком. **Термінал електронної системи** прийняття ставок – програмно-технічний комплекс, який призначений для реєстрації здійснених розповсюджувачем або гравцем (термінал самообслуговування) операцій з прийняття ставок у державній лотереї, перевірки виграшності лотерейних білетів або інших засобів, які засвідчують участь у грі, виплати вигравів 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 виграву гравця, а також не може бути з'єднаним з такими пристроями та/або програмами (крім з'єднання з центральною електронною системою державної лотереї). Використання електронної системи прийняття ставок **не вимагається при проведенні миттєвих лотерей**.

(480) Про миттєві лотереї згадується, зокрема, у пункті 43 проекту Ліцензійних умов щодо формування призового (виграшного) фонду: у ньому йдеться про лотереї, які проводяться через мережу Інтернет, та миттєві лотереї із використанням електронних засобів обліку, які засвідчують участь у лотереї та розмір призу.

(481) Встановлення особливого правила для проведення миттєвих лотерей щодо не обов'язковості використання електронної системи прийняття ставок не є обґрунтованим та не дозволяє забезпечити належний контроль за їх проведенням.

(482) Спеціальне обладнання, без якого є неможливим проведення лотерей та програмне забезпечення, необхідне для організації та проведення лотерей, можна віднести до товарів, що обертаються на ринках, суміжних до ринку випуску та проведення лотерей. Такі товари є необхідними для функціонування ринку випуску та проведення лотерей.

**(483)** Враховуючи часті випадки використання нелегального програмного забезпечення, зокрема, програмного забезпечення, яке дозволяє маскувати під лотереї азартні ігри, неможливість здійснення окремих видів лотерейної діяльності (наприклад, візуалізації) без спеціального обладнання, можна констатувати тісний взаємозв'язок, а в певних випадках – пряму залежність здійснення діяльності на лотерейному та суміжному з ним ринках.

**(484)** Вирішення проблеми можливе шляхом запровадження державної сертифікації спеціального обладнання та програмного забезпечення, наявність яких має бути обов'язковою умовою отримання ліцензії. Держава може також взяти на себе в особі уповноваженого державного органу функцію забезпечення потенційних учасників ринку випуску та проведення лотерей конкретно визначеним спеціальним обладнанням та програмним забезпеченням.

**(485)** Крім зазначених товарів, можна виділити комплементарні їм. Зокрема, це послуги, пов'язані з організацією дозвілля у місцях проведення лотерей тощо.

**(486)** Учасники ринку випуску та проведення лотерей можуть намагатись закріпити за собою супутні види діяльності, які можуть здійснюватись іншими суб'єктами господарювання як частина їх діяльності на суміжному, але окремому ринку.

**(487)** Отже, оборот товарів на суміжних з ринком випуску та проведення лотерей ринках, без яких неможливо проводити лотереї (окремі види лотерей) має бути врегульовано на нормативному рівні.

**(488)** Політика держави на ринку випуску та проведення лотерей повинна базуватись на пріоритеті національних інтересів, життя та здоров'я громадян. У Міжнародній класифікації хвороб, яка діє і в світі, і в Україні, є розлади зрілої особистості та поведінкові розлади, серед яких визначено патологічну схильність до азартних ігор (лудоманію) (F.63.0), щодо якої вказано, що розлад полягає в частих повторних епізодах азартної гри, які домінують в житті пацієнта на шкоду соціальним, професійним, матеріальним та сімейним цінностям і зобов'язанням, нав'язлива пристрасть до азартних ігор. Виключаючи: пристрасть до азартних ігор осіб з маніакальним епізодом (F30.), схильність до азартних ігор та парі (Z72.6) та схильність до азартних ігор при дисоціативному розладі особистості (F60.2)<sup>69</sup>.

**(489)** За інформацією, наданою експертом з питань культури та освіти Інституту суспільно-економічних досліджень Антоном Дробовичем, за міжнародними дослідженнями<sup>70</sup>, до групи ризику людей, які можуть захворіти на ігроманію, належить до 2,5% населення і це у розвинених країнах, де значно краще розвинені системи освіти, охорони здоров'я та організації проведення дозвілля. Однак навіть 2,5 % для України – це величезна цифра, яка означатиме ймовірність захворювання більше мільйона громадян.

**(490)** Професор Іллінойського університету Генрі Лесьер опитував членів об'єднання анонімних гравців, за результатами такого опитування: 26 % з них були розлучені; 34 % - втратили або кинули роботу; 44 % - для сплати боргів крали на

<sup>69</sup> <http://mkh10.com.ua/>

<sup>70</sup> Jeremiah Weinstock, David M Ledgerwood, Vania Modesto-LoweI, Nancy M Petry. Ludomania: cross-cultural examinations of gambling and its treatment

роботі; 21 % - заявили про банкрутство; 18 % - піддавалися арешту; 66 % - думали про самогубство; 16 % - намагалися покінчити з собою. Не маючи на меті розгляд питань медичного характеру, слід констатувати наявність проблем, пов'язаних із здоров'ям споживачів, які потребують вжиття заходів з боку держави та особливої уваги до цього питання з боку суспільства<sup>71</sup>.

**(491)** Враховуючи зазначене, можна прийти до висновку, що окремі функції Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ України) можуть і повинні стосуватись і сфери лотерейної діяльності. Так, відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267, МОЗ України відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, здійснює нормативно-правове регулювання у сферах охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

**(492)** Крім того, МОЗ України у сфері охорони здоров'я забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта; готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я. Також МОЗ України здійснює організацію заходів щодо поширення здорового способу життя серед населення; моніторинг стану здоров'я населення.

**(493)** Уповноваженим органом державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні, як зазначалось, є Мінфін України, однак у межах своїх повноважень, розглянутих у II розділі, окремі функції контролю можуть і повинні здійснювати й інші уповноважені органи, як то Державна фіскальна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна казначейська служба України, Міністерство внутрішніх справ України та Національна поліція України.

**(494)** Разом з тим, відповідно до інформації з протоколу узгодження позицій до проекту Ліцензійних умов, підготовленої Мінфіном, у зауваженнях до проекту Ліцензійних умов Державна казначейська служба України вважає, що функції щодо здійснення контрольних повноважень за проведенням державних лотерей доцільно закріпити за Державною фіскальною службою України, про що Казначейство неодноразово повідомляло.

**(495)** Варто акцентувати увагу на тому, що сфера лотерейної діяльності потребує особливо пильного контролю з боку держави, що зумовлено наявністю тіньового ринку заборонених азартних ігор, який найчастіше маскується під ринок з випуску та проведення лотерей, неналежним правовим врегулюванням відносин з лотерейної діяльності, особливим відношенням до такої діяльності з боку суспільства та іншими факторами, які потребують злагодженої взаємодії вище перерахованих органів та належного закріплення їх функцій та механізму їх реалізації.

---

<sup>71</sup> <http://i-medic.com.ua/index.php?newsid=2927>

### **7.7. Проблема недотримання балансу попиту та пропозиції з урахуванням інтересів учасників ринку, споживачів та суспільства**

**(496)** Попит та пропозиція на ринку випуску та проведення лотерей мають свої особливості, зумовлені насамперед характером товару, який на ньому реалізується, а також іншими факторами, врахування яких є необхідним при здійсненні державного регулювання функціонування вказаного ринку.

**(497)** Оскільки йдеться про аддиктивний товар, важливими показниками інтересів сторін є рівень споживання та їх здоров'я. Для суспільства це питання має важливе значення і на перспективу, адже споживання таких товарів сьогодні може здійснити відчутний вплив на інтереси майбутніх поколінь.

**(498)** Інтереси всіх сторін – споживачів, учасників ринку та суспільства є неоднорідними.

**(499)** Держава в особі уповноважених органів може і повинна здійснювати вплив на вказаний ринок, на попит та пропозицію на ньому, на визначення спільних цілей та надавати підтримку всім зацікавленим особам у їх досягненні. Такий вплив може носити і обмежувальний характер, наприклад, встановлення кількісного обмеження терміналів електронної системи прийняття ставок, у т. ч. терміналів самообслуговування на кожного учасника ринку (ліцензію) або запровадження адміністративного збору за використання кожного такого терміналу.

**(500)** Так, державні інститути можуть підтримувати споживання на рівні, за який висловлюється суспільство, з метою досягнення соціальних та фіскальних цілей. У разі, наприклад, зростання за межами прийнятної для суспільства рівня залучення до гри в лотерею (чи нелегальні азартні ігри) діяльність держави ефективною визнати не можна, адже при цьому матимуть місце соціальні втрати (споживач, який потрапляє у залежність, не виконує своїх функцій на достатньому рівні, його стан здоров'я, соціалізація, моральні якості, результативність його праці тощо зазнають загроз).

**(501)** При неприйнятному зростанні попиту одночасно зростає «тіньовий» ринок, підвищуються корупційні ризики для представників влади і їх спільним інтересом може бути збільшення споживання такого аддиктивного товару, з метою збільшення незаконних прибутків.

**(502)** Ті ж споживачі, ступінь залежності яких від такого товару є значним, насамперед ті, які страждають на лудоманію чи знаходяться у стані, близькому до такого, вимушено збільшують споживання аддиктивного товару.

**(503)** Споживачі, яких можна назвати раціональними, навпаки, заінтересовані у зменшенні споживання такого товару, адже прогнозованими наслідками є формування залежності й від інших аддиктивних товарів (тютюн, алкоголь тощо), пропозиція яких може супроводжувати окремі види азартних ігор.

**(504)** Суспільство зацікавлене у профілактичній та просвітницькій діяльності з метою попередження негативних наслідків для споживачів, на які вказано вище. Реабілітаційну, просвітницьку діяльність здійснюють, зокрема, благодійні, релігійні організації, однак держава не може залишатись осторонь таких дій.



**(505)** Інтереси суспільства повинні мати пріоритет, а інтереси учасників ринку не повинні підкріплюватись їх участю чи участю їх представників у складі груп та органів, які здійснюють вплив на формування державної політики у лотерейній сфері. Не повинні допускатися, а при виявленні мають усуватися факти лобіювання інтересів учасників ринку в законодавчих та виконавчих органах державної влади. Наявність конфлікту інтересів не повинна мати місце, як і корупційна складова.

**(506)** Отже, держава має здійснювати особливий регулятивний вплив на оборот та споживання аддиктивних товарів шляхом унормування, санкціонування, ліцензування, контролю, аналізу та моніторингу обсягів їх споживання до рівня, прийнятного суспільством.

**(507)** Так, метою учасників ринку може стати зростання пропозиції аддиктивних товарів, без урахування критерію норми їх споживання, визначити які, дійсно, непросто. Норми законодавства мають їх у таких намірах обмежувати. Крім того, повинні дотримуватись етичні норми охорони здоров'я. FATF (більшою мірою стосовно казино) звертає увагу на необхідність внутрішнього контролю – більшість юрисдикцій вимагають задокументований набір заходів внутрішнього контролю щодо майже всіх аспектів операцій. Деякі юрисдикції вимагають схвалення регулятора, в той час як інші – відповідності таких документів низці спеціальних стандартів<sup>72</sup>.

**(508)** Визначеність ціни на послуги з випуску та проведення лотерей та обмеженість можливостей споживача замінити таку послугу на іншу, спонукають останнього до збільшення своїх прибутків, однак у разі появи залежності, зростає вірогідність пошуку незаконних способів їх надходження, здійснення різного роду правопорушень, порушення норм моралі.

**(509)** Держава, отримуючи прибуток від діяльності на цьому ринку шляхом оподаткування та ліцензування відповідного виду діяльності, витрачає його на різні цілі: власне, на забезпечення функціонування державних органів, забезпечення захисту третіх осіб від залежних від аддиктивних товарів споживачів (фінансування діяльності органів національної поліції, судових органів, профілактики споживання та реабілітації таких споживачів), боротьбу з «тіньовим» ринком, захист інтересів законотворчих суб'єктів господарювання тощо.

**(510)** Фактично, вже держава втрачає у результаті зниження рівня виробництва, необхідності соціальних виплат (інвалідність, втрата годувальника, безробітність тощо). Одним із ключових напрямів держави у зв'язку із цим має бути профілактика споживання таких аддиктивних послуг, лікування та реабілітація.

**(511)** Як тільки держава забороняє окремі аддиктивні товари (як приклад – заборона азартних ігор) – з'являються нові. Юридична заборона аддиктивних товарів не відмінює функціонування ринку, а змінює їх умови – замість легального з'являється «тіньовий». І в цьому випадку держава має здійснювати вплив на попит і пропозицію.

---

<sup>72</sup> Звіт FATF. СЛАБКІ СТОРОНИ СЕКТОРУ КАЗИНО ТА ГРАЛЬНОГО СЕКТОРУ Березень 2009 року  
[http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2009/8.07.09/c.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2009/8.07.09/c.pdf)

(512) Поняття норми споживання не є конкретно визначеним у медицині, певний вплив справляють норми умовні, встановлені релігійними та соціальними традиціями.

(513) Ієрархія основних інтересів також відрізняється у своїй хронології розташування: якщо для держави, умовно, це політичні, економічні, соціальні, медичні та психологічні, то для суспільства медичні, психологічні та соціальні мають вищий пріоритет. Зокрема, у разі захворювання споживача перше місце посідають показники здоров'я.

(514) Економічний інтерес держави, задоволений за рахунок оподаткування та ліцензування, не повинен порушувати інтереси населення, для якого має значення якість, безпечність, доступність відповідних послуг, відсутність надмірного податкового тягаря, «тіньового» ринку, збільшення зайнятості, профілактичні заходи, помірність витрат на утримання органів державної влади тощо.

(515) Отже, наявність значної кількості питань, які залишилися поза увагою законодавця, неналежно врегульованих питань, а також невиконання вимог Закону України «Про державні лотереї в Україні» у частині розробки та прийняття нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій суб'єктами господарювання, потребує профільного опрацювання та внесення змін до законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

(516) Зокрема, потребують нормативного вирішення такі питання:

- розробка обґрунтованих, недискримінаційних вимог до учасників ринку;
- чітке визначення лотерей, а також критеріїв їх відмежування від інших азартних ігор та заборони використання лотерей, які імітують (візуалізують) азартну гру;
- визначення поняття «інших засобів», які можуть використовуватись поряд із лотерейними білетами, та вимоги до лотерейних білетів та таких засобів, у т.ч. виготовлених в електронній формі;
- встановлення вимог до проведення лотерей за допомогою мережі Інтернет та мобільних застосунків;
- закріплення обов'язковості використання електронної системи прийняття ставок під час проведення лотерей, незалежно від їх виду;
- встановлення єдиних та прозорих вимог до програмного забезпечення електронної системи прийняття ставок, в якій можуть відобразитися, зокрема, операції з прийняття та повернення ставок та з виплати виграшів; формування фондів лотерей, у т.ч. максимального розміру призового фонду; стан розрахунків із гравцями при здійсненні виплат виграшів; інформація про кількість виготовлених (створених), реалізованих, нереалізованих та оплачених виграшних білетів лотерей (інших засобів, які передбачені умовами лотереї);
- закріплення у законодавстві вимог щодо сертифікації/ліцензування програмного забезпечення, зокрема, електронної системи прийняття ставок, терміналів електронної системи прийняття ставок, у т.ч. терміналів самообслуговування, а також іншого обладнання, без якого проведення лотерей не є можливим (або держава може взяти на себе в особі уповноваженого державного органу функцію забезпечення потенційних учасників ринку випуску та проведення лотерей конкретно визначеним спеціальним обладнанням та програмним забезпеченням);
- наявність сертифікованого або визначеного державою спеціального обладнання та програмного забезпечення має бути обов'язковою умовою отримання ліцензії;

- ведення єдиного реєстру моделей терміналів електронної системи прийняття ставок, у т. ч. терміналів самообслуговування, а також іншого обладнання, без якого проведення лотерей не є можливим та яке пройшло процедуру сертифікації;
- встановлення кількісного обмеження терміналів електронної системи прийняття ставок, у т. ч. терміналів самообслуговування або запровадження адміністративного збору за використання кожного такого терміналу;
- встановлення вимог до розташування місць проведення лотерей та пунктів їх розповсюдження;
- обов'язок операторів лотерей щодо надання в обсязі, визначеному законодавством, доступу до електронної системи прийняття ставок органам державного контролю;
- обов'язковості оприлюднення операторами лотерей фінансової звітності;
- забезпечення спрямування коштів від лотерейної діяльності на соціальні потреби («good causes»);
- встановлення спеціальних правил рекламування лотерей для зменшення (унеможливлення) негативного соціального ефекту;
- затвердження на законодавчому рівні обов'язкових обмежень, спрямованих на забезпечення соціальної відповідальності як гравців, так і учасників ринку випуску та проведення лотерей;
- забезпечення державою умов, за яких дотримання правил професійної етики та обов'язкових обмежень стане нормою поведінки учасників ринку;
- закріплення ефективних бар'єрів доступу споживачів на ринок випуску та проведення окремих видів лотерей;
- залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики у лотерейній сфері в цілому і до нагляду зокрема тощо.

**(517)** За інформацією, наданою після презентації результатів дослідження ринку випуску та проведення лотерей кандидатом юридичних наук, експертом у сфері грального бізнесу та лотерейної діяльності Топорецькою З.М.: *«Результати запровадження сертифікації лотерейного обладнання та вимог до електронної системи прийняття ставок дозволять державі здійснювати контроль в режимі реального часу за оборотом коштів оператора, усунути можливості існування нелегальних пунктів розповсюдження, чорної каси тощо, а також унеможливити використання лотерейного обладнання для проведення азартних ігор.*

...  
*Єдиною вимогою повинно бути використання програм з дотриманням авторських прав (тобто легальних програм, а не піратських копій), офіційного ліцензованого програмного забезпечення.*

...  
*На сьогодні в Україні немає державних стандартів по сертифікації обладнання. Написання держстандартів складне і вимагає витрат значного часу. Тому пропонується запровадити акредитацію міжнародних лабораторій з сертифікації і передбачити обов'язок оператора проходити сертифікацію в них. При цьому непотрібна розробка держстандартів, техрегламентів тощо, оскільки такі компанії працюють за власними світовими стандартами»*

**(518)** Щодо ведення єдиного реєстру моделей терміналів електронної системи прийняття ставок, у т. ч. терміналів самообслуговування, а також іншого обладнання, без якого проведення лотерей не є можливим та яке пройшло процедуру сертифікації, Топорецька З.М. зазначає: *«Якщо буде запроваджено міжнародну сертифікацію, то впроваджувати ще й реєстр моделей обладнання недоцільно, оскільки несе ризики того, що Мінфін може його використовувати як інструмент корупції (додатковий дозвіл на проведення лотерей через певну модель терміналу)».*

(519) При цьому Комітет звертає увагу, що зазначене щодо практичного механізму реалізації не спростовує необхідності ведення такого реєстру.

(520) Щодо встановлення кількісного обмеження терміналів електронної системи прийняття ставок, у т. ч. терміналів самообслуговування або запровадження адміністративного збору за використання кожного такого терміналу Топорецька З.М. зазначає: *«Зауваження в частині обмеження кількості обладнання правильне для гральних автоматів, але неправильне для лотерейної діяльності. Для оператора лотерей, навпаки, повинні бути встановлені мінімальні вимоги до мережі розповсюдження (кількість представництв, пунктів розповсюдження, терміналів), щоб покрити рівномірно всю територію держави».*

(521) Пропозиції Комітету стосуються не лише лотерей, а й інших ігор (видів лотерей), що найбільш схожі на них та можуть викликати залежність у споживачів, у зв'язку з чим Комітет пропонує диференційований підхід щодо встановлення таких обмежень залежно від виду лотерей.

(522) На думку Топорецької З.М., окремі пропозиції Комітету можуть бути враховані (вирішені) Урядом шляхом прийняття підзаконних актів, що не потребує внесення змін до законодавства (додаток 2).

(523) Враховуючи викладені у звіті проблемні питання, які існують на ринку випуску та проведення лотерей, з метою створення належних умов для функціонування ринку, з урахуванням вимог законодавства про захист економічної конкуренції, **Антимонопольний комітет України пропонує Кабінету Міністрів України** такі шляхи їх вирішення. Доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку:

1. Зміни до законодавства, якими буде:

1.1) встановлено чіткі, об'єктивні та недискримінаційні вимоги до учасників ринку випуску та проведення лотерей та критерії, які забезпечать прозорість процедури їх відбору;

1.2) впроваджено ефективну систему обліку, моніторингу та контролю на ринку випуску та проведення лотерей з метою досягнення соціальних та економічних цілей;

1.3) врегульовано оборот товарів на суміжних з ринком випуску та проведення лотерей ринках, без яких неможливо проводити лотереї (окремі види лотерей);

1.4) запроваджено ефективні бар'єри доступу споживачів на ринок випуску та проведення окремих видів лотерей, що можуть полягати, зокрема, у встановленні вимог щодо місця розташування об'єктів, призначених для проведення лотерей, частоти та обсягу споживання тощо.

2. Стратегію розвитку ринку випуску та проведення лотерей, яка буде спрямована на забезпечення, зокрема:

2.1) дотримання балансу попиту та пропозиції з урахуванням інтересів учасників ринку, споживачів та суспільства;

2.2) створення ефективних заходів, що будуть мати наслідком зменшення частки нелегального ринку випуску та проведення лотерей, та інших азартних ігор, що маскуються під лотереї;

2.3) визначення та закріплення засад професійної етики учасників ринку випуску та проведення лотерей;

- 2.4) запровадження ефективного механізму залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері;
- 2.5) дієвого механізму оцінки соціально-економічної ефективності державного регулювання лотерейної сфери, що буде базуватись на об'єктивних, у тому числі статистичних, показниках, враховуватиме її специфіку, застосування якого буде можливим у повсякденній практиці.

**ОСНОВНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ**

Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV.  
Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III  
Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X  
Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 № 1334-VI.  
Закон України «Про державні лотереї в Україні» від 06.09.2012 № 5204-VI.  
Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» 02.03.2015 № 222-VIII.  
Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII.  
Закон України «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III.  
Закон України «Про страхування» від 07.03.1996 № 85/96-ВР.  
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20.08.2014 № 375  
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України» від 15.04.2015 № 215.  
Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» від 12.12.2002 № 128/1037.

Доручити Міністерству фінансів України в проєкті Ліцензійних умов здійснення господарської діяльності з випуску та проведення лотерей передбачити	Доручити зацікавленим органам розробити законопроект про внесення змін до чинного законодавства щодо
Обґрунтовані і недискримінаційні вимоги до учасників ринку лотерей	Скасування норми Закону України «Про державні лотереї в Україні, якою передбачено наявність в оператора лотерей досвід випуску та проведення державних лотерей на лотерейному ринку України не менше 10 років (ч. 6 ст. 6) і заміна цієї вимоги на досвід окремого персоналу та інші вимоги (які можна встановити в Ліцумовах)
Чітке визначення вимог до лотерей, а також критеріїв їх відмежування від інших азартних ігор та заборони використання лотерей, що імітують (візуалізують) азартну гру	Скасування норми п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні», згідно з якою: використання електронної системи прийняття ставок не вимагається при проведенні миттєвих лотерей;
Визначення поняття «інших засобів», які можуть використовуватися поряд із лотерейними білетами, та вимоги до лотерейних білетів та таких засобів, у т.ч. виготовлених в електронній формі	Внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» та передбачення необхідності міжнародної сертифікації лотерейного обладнання в акредитованих Мінфіном лабораторіях
Встановлення вимог до проведення лотерей за допомогою мережі Інтернет та мобільних пристроїв	Передбачення в проєктах державного бюджету на кожен рік спрямування коштів від лотерейної діяльності на соціальні потреби, а також внесення аналогічних змін до БК.
Закріплення обов'язковості використання ЕС прийняття ставок незалежно від виду лотерей при розповсюдженні лотереї через мережу Інтернет чи мобільні пристрої або в іншій електронній формі	Встановлення спеціальних правил рекламування лотерей для зменшення негативного соціального ефекту.
Встановлення єдиних та прозорих вимог до програмного забезпечення, електронної системи прийняття ставок	
Передбачення необхідності міжнародної сертифікації лотерейного обладнання в акредитованих Мінфіном лабораторіях (але передбачення перехідного періоду на приведення обладнання та ЕС до нових вимог)	
Встановлення вимог до розташування місць проведення лотерей та пунктів розповсюдження, коли розповсюдження державних лотерей порушує громадський порядок та становить небезпеку для життя чи здоров'я громадян	
Передбачення обов'язкових вимог до операторів лотерей виконувати стандарти відповідальної гри Європейської лотерейної асоціації та обмежень, спрямованих на забезпечення соціальної відповідальності як гравців, так і учасників ринку	
Залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики в лотерейній сфері в цілому та до нагляду зокрема	