



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

вул. Митрополита Василя Липківського, 45, м. Київ, 03035, тел. (044)251-62-62, факс (044)520-03-25

E-mail: slg@amcu.gov.ua

Web: [http:// www.amc.gov.ua](http://www.amc.gov.ua)

Код ЄДРПОУ 00032767

19.10.2018

№ 130-29/01-БПЗ1

На №

від

Кабінет Міністрів України

Щодо виконання пропозицій

В Антимонопольному комітеті України (далі – Комітет) проведено дослідження ринку випуску та проведення лотерей, за результатами якого 22.02.2018 на засіданні Комітету було схвалено Звіт з пропозиціями до Кабінету Міністрів України, а саме доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку зміни до законодавства у сфері випуску та проведення лотерей.

Листом від 26.04.2018 № 06010-03-3/11836 Міністерство фінансів України повідомило Кабінет Міністрів України, що на виконання доручення Першого віце-прем'єр-міністра України – Міністра економічного розвитку і торгівлі України С. Кубіва від 28.03.2018 № 8396/1/1-18 розглянуто лист Комітету від 27.02.2018 № 130-29/02-2476 про схвалення звіту та надання пропозицій та зазначило, що викладені у Звіті рекомендації фактично вже враховані урядовим законопроектом «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань» (реєстр. № 4663 від 13.05.2016) (далі – проект Закону).

Комітетом під час дослідження ринку випуску та проведення лотерей, за результатом якого було схвалено пропозиції Кабінету Міністрів України, серед інших проектів Законів, спрямованих на врегулювання відносин у лотерейній сфері, було проаналізовано проект Закону № 4663, на який посилається Міністерство фінансів України як на такий, яким фактично вже враховані пропозиції Комітету. З урахуванням зазначеного вбачається за необхідне надати додаткове обґрунтування щодо невідображення повною мірою чи частково в положеннях проекту Закону № 4663 пропозицій Комітету з метою його доопрацювання. Відтак чинна редакція проекту Закону № 4663 не спрямована на виконання пропозицій Комітету в повному обсязі, а питання виконання пропозицій залишається відкритим.

Усі нижчезазначені пропозиції та зауваження спричинені необхідністю врегулювання ринку випуску та проведення лотерей, забезпечення рівних, прозорих умов для учасників ринку.

1. *«Доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку зміни до законодавства, якими буде встановлено чіткі, об'єктивні та недискримінаційні вимоги до учасників ринку випуску та проведення лотерей та критерії, які забезпечать прозорість процедури їх відбору»¹.*

Положення проекту Закону не повною мірою вирішують проблему закріплення обґрунтованих, недискримінаційних вимог до учасників ринку.

Так, передбачено, що 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. Наявність досвіду з випуску та проведення лотерей може бути підтверджена ліцензією, договором на здійснення лотерейної діяльності у якості оператора тощо. При визначенні досвіду для встановлення відповідності заявника кваліфікаційним вимогам зазначеним в цій статті беруться до уваги показники групи суб'єктів господарювання, які пов'язані із заявником відносинами контролю в значенні Закону України «Про захист економічної конкуренції».

При цьому 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 в керівництва оператора та ключових співробітників, що буде сприяти досягненню поставленої мети, при цьому не стане неподоланим бар'єром для нових учасників. Так само може бути розглянута можливість допуску до участі в конкурсі суб'єктів господарювання, що мають досвід роботи на схожих ринках, які є рівнозначними за ступенем відповідальності та іншим особливостям.

Схожа позиція була висловлена Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України у п. 8 висновку на проект Закону:

«На думку управління, вимога щодо допуску на конкурс, згідно з якою претендент на отримання статусу оператора лотерей повинен мати досвід з провадження відповідної діяльності протягом не менше 3 років, унеможливить участь у конкурсі новоутворених юридичних осіб, що також не може бути визнано виправданим (частина 4 стаття 24)».

¹ Звіт за результатами дослідження ринку випуску та проведення лотерей з пропозиціями до Кабінету Міністрів України, схвалений Комітетом 22.02.2018, протокол № 13.

Також погоджуємось у частині вимог до операторів лотерей з позицією Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, викладеною в п. 8 висновку на проект Закону:

«Згідно з наведеними у статті 1 проекту визначеннями «оператором лотерей», «організатором казино», «організатором букмекерської діяльності» можуть бути виключно юридичні особи – резиденти України. Проте у подальшому у тексті проекту з'являються положення, згідно з якими відповідну діяльність дозволяється проводити іноземним юридичним особам. Наприклад, згідно з частиною 4 статті 25 переможцем конкурсу на визначення оператора лотерей може нерезидент України, а згідно з частиною 9 статті 41 нерезидент України може стати переможцем конкурсу на отримання ліцензії на букмекерську діяльність. При цьому запропонована у проекті процедура подальшої передачі вказаної ліцензії юридичній особі, яка контролюється переможцем конкурсу, фактично спотворює відповідний конкурс, оскільки відповідною діяльністю займатиметься інша юридична особа, ніж та, що його виграла. У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільніше встановити такий порядок ліцензування, який би дозволяв участь у проведенні відповідних конкурсів лише юридичним особам - резидентам України, а нерезиденти мали б опосередковане право брати участь у цих конкурсах не самостійно, а через засновані ними юридичні особи – резиденти України, або прямо дозволити вести відповідну діяльність в Україні юридичним особам – нерезидентам України. При цьому визначені у частині 6 статті 24 та частині 6 статті 40 проекту обмеження щодо компаній, які не допускаються до участі у відповідних конкурсах, як і обмеження встановлені у пункті 9 частини 10 статті 52 проекту мають бути сформульовані у вигляді загальних вимог до організатора азартних ігор у статті 12 проекту».

Крім цього, проектом Закону передбачається, що «Інші вимоги до операторів лотерей можуть встановлюватися ліцензійними умовами» та «Умови проведення конкурсу можуть містити додаткові вимоги до учасників конкурсу»(стаття 24). Однак, вимоги до операторів лотерей є фактично бар'єрами доступу на ринок, які повинні в цьому випадку, на думку Комітету, визначатись на рівні закону. Зазначене зробить передбачуваною та послідовною позицію держави стосовно цього питання, унеможливить зловживання в частині визначення дискримінаційних, необ'єктивних критеріїв доступу учасників на ринок, надасть позитивний сигнал потенційним інвесторам щодо погляду держави на «портрет» майбутнього оператора лотерей та мінімізує можливість суб'єктивного підходу по відношенню до окремих компаній з боку Уповноваженого органу під час допуску на ринок.

Схожа позиція була висловлена Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України у п. 5 висновку на проект Закону:

«Варто також звернути увагу на те, що у деяких випадках повноваження органів державного регулювання визначаються таким чином, що фактично дозволяють створюють передумови для вчинення правопорушень, зокрема корупційних. Наприклад... Уповноваженому органу

надається право на власний розсуд... встановлювати додаткові вимоги до учасників конкурсу...»

Також проектом Закону передбачено конкурсний відбір операторів лотерей та зазначено, що їх кількість обмежена двома. При цьому проектом Закону не визначено порядку та умов проведення конкурсу, вимог до конкурсантів, критеріїв оцінки пропозицій конкурсантів та питомої ваги кожного з критеріїв тощо (обґрунтування аналогічне попередньому абзацу).

Також не є зрозумілим встановлення кількісного обмеження проектом Закону для операторів лотерей та одночасного невстановлення кількісного обмеження операторів інших видів азартних ігор.

Проектом Закону передбачений перехідний період для осіб, що проводили діяльність з випуску та проведення лотерей відповідно до Закону України «Про державні лотереї» - шість місяців з моменту набрання чинності цим Законом. При цьому у разі неприйняття Ліцензійних умов (відповідних підзаконних актів) за цей строк ринок може бути закритим для будь-яких учасників, та за неможливості здійснення в жодному вигляді легальної лотерейної діяльності – перейде в тінь.

2. «Доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку зміни до законодавства, якими буде впроваджено ефективну систему обліку, моніторингу та контролю на ринку випуску та проведення лотерей з метою досягнення соціальних та економічних цілей»².

Проектом Закону закріплено обов'язковість підключення Організаторами азартних ігор відповідного програмного забезпечення та гравального обладнання до електронної системи державного моніторингу, однак порядок такого підключення визначатиме Контролюючий орган (частина четверта статті 9), а критерії та перелік програмного забезпечення та гравального обладнання – Уповноважений орган (частина третя статті 9).

Із змісту частини другої статті 9 проекту Закону впливає також необхідність розробки та прийняття Порядку функціонування електронної системи державного моніторингу, однак без визначення уповноваженого на його розробку органу. Незрозумілим є його співвідношення з порядком підключення програмного забезпечення та гравального обладнання до електронної системи державного моніторингу. Отже, питання обов'язковості надання доступу контролюючим органам на рівні закону вирішено частково – з перспективою врегулювання цих відносин на підзаконному рівні.

² Звіт за результатами дослідження ринку випуску та проведення лотерей з пропозиціями до Кабінету Міністрів України, схвалений Комітетом 22.02.2018, протокол № 13.

Положення проекту Закону не формують цілісного уявлення про співвідношення та взаємозв'язок електронної системи державного моніторингу, електронної системи прийняття ставок та онлайн-системи.

Так, визначення електронної системи державного моніторингу охоплює отримання/передачу інформації від/до відповідного грального обладнання через мережу Інтернет або інші канали зв'язку.

Разом з тим, якщо з визначення банку даних адміністратора системи державного моніторингу випливає його зв'язок з електронною системою державного моніторингу — він є її складовою, то зв'язок онлайн системи організації азартних ігор (або онлайн система) з електронною системою державного моніторингу із закріпленого в частині першій статті 1 та із положень проекту Закону в цілому не випливає.

Такий взаємозв'язок є необхідним для чіткого розуміння можливості та механізму здійснення державного моніторингу за допомогою електронної системи державного моніторингу не лише електронної системи прийняття ставок, а й онлайн системи.

Так, відповідно до частини першої статті 30 проекту Закону оператор лотерей може здійснювати розповсюдження лотерей через електронну систему прийняття ставок та онлайн систему. Таке формулювання можна розуміти як альтернативність/варіантність.

Відповідно до частини другої статті 19 проекту Закону організація та проведення азартних ігор через мережу Інтернет здійснюється організатором азартних ігор відповідно до вимог цього Закону та іншого законодавства України про азартні ігри виключно через онлайн системи організації азартних ігор, які відповідають вимогам цього Закону.

Однак щодо онлайн системи проектом не закріплено положень, із змісту яких випливали б обов'язковість, умови та порядок взаємодії у рамках державного моніторингу суб'єктів такого моніторингу та передання даних від/до операторів лотерей, які здійснюватимуть діяльність за допомогою онлайн системи від/до електронної системи державного моніторингу. У вимогах до серверів, які буде використовувати організатор азартних ігор для організації та проведення азартних ігор через мережу Інтернет, не зазначено про його підключення до електронної системи державного моніторингу (стаття 19 проекту Закону).

При цьому у проекті визначено, що електронна система прийняття ставок складається із сервера та лотерейних терміналів, пов'язаних між собою електронним або іншим зв'язком, а сервер електронної системи прийняття ставок повинен бути підключений до електронної системи державного моніторингу, а також встановлюється обов'язок оператора лотерей забезпечити підключення всіх лотерейних терміналів до електронної системи прийняття ставок (стаття 30).

Закріплення в частині першій статті 1 проекту Закону визначення електронної системи державного моніторингу не є достатнім і чітким та не замінює потреби у конкретизації положень щодо співвідношення та взаємозв'язку електронної системи державного моніторингу, електронної

системи прийняття ставок та онлайн системи у статтях загального характеру (статті 9 та 19) і спеціального (стаття 30).

Частина друга статті 13 проекту Закону встановлює: «Організатор азартних ігор забезпечує розміщення на своєму веб-сайті річної фінансової звітності, повноту та достовірність якої підтверджено незалежним аудитором, що здійснює діяльність на підставі Закону України «Про аудиторську діяльність».

Пунктом четвертим частини першої статті 7 проекту Закону до повноважень Уповноваженого органу віднесено встановлення порядку подання, обсяги та форми звітності щодо організації та проведення азартних ігор, в тому числі форму та зміст відповідних звітних документів за поданням Контролюючого органу. Обов'язок внесення останнього визначено частиною першою статті 8 проекту Закону.

При цьому в проекті Закону не визначено основних вимог до звітності, переліку інформації, що підлягатиме обліку та оприлюдненню.

Також погоджуємось у цій частині з позицією Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, викладеною в п. 5 висновку на проект Закону України:

«На нашу думку, питання державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор мають бути визначені у проекті більш детально. Зокрема, розділ II «Органи державного регулювання та державний нагляд (контроль) у сфері організації азартних ігор» проекту було б доцільним доповнити положеннями щодо визначення форм державного нагляду (контролю) у цій сфері та порядку їх застосування. Крім цього, у цій розділ слід перенести статтю 4 «Мета і принципи державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор».

На схожі питання зверталась увага також у висновку щодо відповідності проекту нормативно-правового акта вимогам антикорупційного законодавства:

«У законопроекті не має чіткості здійснення адміністративної процедури щодо порядку проведення планових та позапланових перевірок у сфері державних лотерей

...

Законопроект не містить усього спектру детального державного контролю при регулюванні діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, що дає можливість у подальшому його нормами маніпулювати на свою користь посадовими особами, в їх особистих інтересах і суб'єктів грального бізнесу».

Також проект Закону передбачає окремі дискреційні повноваження Уповноваженого органу в сфері обліку, моніторингу та контролю, необ'єктивне використання яких може створити площину для зловживань та дискримінаційного підходу до операторів лотерей.

Зокрема, на окремі з них було звернено увагу у висновку щодо відповідності проекту нормативно-правового акта вимогам антикорупційного законодавства:

«Корупційні ризики містять:

- *норма пункту 15 частини 1 статті 7 «Повноваження Уповноваженого органу», яким цей орган наділяється повноваженням: «може встановлювати вимоги до розміру відсотка виграшу.....». Не регламентується адміністративна процедура щодо методів і способів встановлення вказаних вимог і виключення застосування їх вибірково через конфлікт інтересів чи зацікавленості.*

- *норми пункту 16 частини 1 статті 7, пункту 11 частини 1 статті 8 «Повноваження центрального органу виконавчої влади...», яким ці органи наділяються повноваженням: «здійснює інші повноваження..... та іншими нормативно-правовими актами». Наявність таких повноважень призведе до можливостей встановлювати їх самим собі (наказами Міністерства фінансів й актами Державної фіскальної служби)».*

Проект Закону передбачає необхідність погодження з уповноваженим органом правил проведення лотерей. При цьому такі правила розробляє та приймає оператор лотерей при випуску на ринок кожного нового виду лотерей, що передбачає необхідність кожного разу звертатись до Уповноваженого органу за погодженням, та може створювати додаткову бюрократичну процедуру, ризики зловживань, необ'єктивного та дискримінаційного підходу до одного з операторів ринку. Зазначений механізм може бути замінений на декларативну модель, яка позитивно себе зарекомендувала в інших сферах, та дозволить з одного боку Уповноваженому органу мати важелі впливу на оператора у випадку випуску останнім лотереї, подібної до азартних ігор, а з іншого – зменшить рівень втручання Уповноваженого органу в законну господарську діяльність оператора.

Крім цього, є дискусійним питання необхідності виділення та визначення вичерпного переліку видів лотерей (ст. 1 та 23 проекту Закону). За наявною в Комітеті інформацією, закріплені в проекті Закону види лотерей є нетиповими для інших країн світу. Такий поділ може стати необґрунтованою перешкодою у виведенні на ринок нових видів лотерей, які хоч і будуть відповідати визначенню «лотерея» та всім встановленим проектом Закону вимогам, однак при цьому не відносяться формально до жодного з передбачених проектом Закону видів.

Закріплений положеннями проекту Закону порядок повернення коштів не характеризується визначеністю. Так, стаття 27 проекту Закону є нормою відсильного характеру і передбачає, що Правилами проведення лотерей мають бути визначені порядок, строки та умови виплати виграшу (призу) та повернення коштів, внесених гравцями для участі в проведенні лотереї. Крім

того, статтею 20 проекту Закону, зокрема, повернення коштів, внесених гравцями для участі в азартній грі, та виплата виграшів (призів) гравцям через мережу Інтернет здійснюється виключно в безготівковій формі, а відповідно до статті 29 проекту Закону, зокрема, повернення коштів, внесених гравцями для участі в проведенні лотереї, та виплата виграшів (призів) здійснюється виключно через каси оператора лотерей або розповсюджувача лотерей або за бажанням переможця або у випадках, передбачених правилами лотерей, у безготівковому вигляді на його банківський рахунок.

Отже, потребує чіткої регламентації процедура повернення коштів з огляду на минулу практику використання останньої для фактичного «виведення коштів».

3. «Доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку зміни до законодавства, якими буде врегульовано оборот товарів на суміжних з ринком випуску та проведення лотерей ринках, без яких не можливо проводити лотереї (окремі види лотерей)»³.

Проектом Закону передбачено кількісне обмеження лотерейних терміналів в одного оператора, а саме не більше 50 000 (п'ятдесят тисяч) (частина десята статті 30), отримання оператором ліцензії на розміщення лотерейних терміналів (частина перша статті 50), а також розмір щорічної плати за таку ліцензію, що становить еквівалент 100 (ста) мінімальних заробітних плат і яка зараховується до місцевих бюджетів. Також частиною восьмою статті 24 проекту Закону пропонується закріпити обов'язок оператора лотерей протягом одного року з дня отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей встановити не менше 1 000 (однієї тисячі) лотерейних терміналів або відкрити не менше 1 000 (однієї тисячі) пунктів розповсюдження лотерей.

Комітет у Звіті звертав увагу на доцільність встановлення кількісного обмеження терміналів електронної системи прийняття ставок, у т. ч. терміналів самообслуговування або запровадження адміністративного збору за використання кожного такого терміналу.

Частиною шостою статті 52 проекту Закону визначено перелік документів, що подаються оператором для отримання зазначеної ліцензії. При цьому із змісту проекту Закону не впливають критерії, за яким будуть видаватись ліцензії на розміщення лотерейних терміналів.

У цій частині є слушною також позиція Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, викладена в п. 10 висновку на проект Закону:

«Звертаємо увагу на те, що гральний автомат, гральний стіл та лотерейний термінал є гральним обладнанням, а тому їх (у разі необхідності)

³ Звіт за результатами дослідження ринку випуску та проведення лотерей з пропозиціями до Кабінету Міністрів України, схвалений Комітетом 22.02.2018, протокол № 13.

доцільніше сертифікувати, а не видавати на них окрему ліцензію, як це передбачено у статті 50 проекту».

Проект Закону передбачає обов'язкову сертифікацію програмного забезпечення та гравального обладнання.

Однак норми проекту Закону, які встановлюють вимоги до програмного забезпечення та гравального обладнання, а також перелік міжнародних стандартів і порядок сертифікації є нормами відсильного характеру.

Так, відповідно до статті 18 проекту Закону Уповноважений орган визначає критерії та перелік програмного забезпечення та гравального обладнання, яке підлягає сертифікації; встановлює перелік міжнародних стандартів, відповідно до яких проводиться сертифікація програмного забезпечення та гравального обладнання та критеріїв відповідності міжнародним стандартам.

Спеціальних вимог щодо програмного забезпечення електронної системи державного моніторингу, електронної системи прийняття ставок положення проекту Закону не містять. Зміст положень проекту Закону дозволяє стверджувати, що на реалізацію закріплених у ньому повноважень відповідними органами влади мають прийматись підзаконні нормативно-правові акти, а саме стаття 9 проекту Закону передбачає, що критерії та перелік програмного забезпечення та гравального обладнання, яке має бути підключеним до електронної системи державного моніторингу, затверджується Міністерством фінансів України.

Проектом Закону не передбачено 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.

Однак, проектом Закону встановлено, що лотерейні термінали повинні бути обладнані унікальним матричним штрихкодом (QR-кодом), який будь-яка особа може сканувати за допомогою електронного пристрою, обладнаного спеціальною системою розпізнавання, та отримати інформацію про: дату виробництва, модель, адресу розміщення та власника цієї одиниці гравального обладнання й інші вимоги до лотерейних терміналів (стаття 30). При цьому без наявності такого реєстру (або схожого з ним інструмента) практична реалізація такої норми буде значно ускладнена.

Відповідно до пункту 37 частини першої статті 1 проекту Закону лотерейний білет — документ встановленої правилами проведення лотереї форми (в тому числі електронний), виготовлений (створений) відповідно до вимог законодавства, наявність якого засвідчує внесення гравцем лотереї ставки і надає право одержати виграш (приз) відповідно до умов проведення лотереї.

Отже, лотерейний білет може бути як встановленої правилами лотереї форми, так і електронним. Аналіз термінів та положень проекту Закону в

цілому свідчить, що положень, які б стосувались іншої, ніж електронна, форми лотерейного білета (крім вказаного визначення), проект не містить.

Положеннями проекту Закону (стаття 30) передбачено знаходження в електронній системі прийняття ставок лотерейних білетів, згенерованих в електронній формі, що, з урахуванням положень щодо електронної системи державного моніторингу, спрямоване на забезпечення контролю за розповсюдженням лотерейних білетів через електронну систему прийняття ставок. При цьому поза увагою розробників проекту Закону залишився моніторинг, контроль за розповсюдженням лотерейних білетів в іншій, ніж електронна, формі. Прогалини, на які вказувалось щодо онлайн системи, безпосередньо впливають і на розповсюдження лотерейних білетів в електронній формі через онлайн систему.

Нечітко врегульованим є також визначення поняття «виграшу» та порядок виплати виграшів у формі майна та майнових прав. На зазначене також було звернено увагу Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України у п. 2 висновку на проект Закону:

«Згідно з визначенням змісту терміну «виграш (приз)» ним визнаються кошти, майно та майнові права. Разом з тим питання виплати виграшів у формі майна та майнових прав у проекті не визначаються, як не визначається і майно та майнові права, які не можуть бути виграшом (призом) у азартній грі, наприклад, зброя, алкогольні напої, земельні ділянки державної та комунальної власності тощо».

Також проектом Закону не розмежовується чітко лотерея від інших видів азартних ігор, що може призвести до змішування двох видів діяльності, яке спостерігається на лотерейному ринку сьогодні. Зазначене спрямоване в тому числі намаганнями врегулювати інші види азартних ігор (казино, букмекерська діяльність) та лотерейну діяльність одним законом.

Так, Головне науково-експертне управління Верховної Ради України з цього приводу в п. 7 висновку на проект Закону зазначило:

«Вважаємо досить сумнівним об'єднання у одному законодавчому акті регулювання господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор у казино та букмекерської діяльності з діяльністю щодо випуску та проведення лотерей...»

Звертаємо увагу також на те, що проведення лотерей та інших азартних ігор вимагає різного понятійного апарату, який стосується лише одного виду діяльності і не застосовується до іншого. Наприклад, для лотерейної діяльності - це «лотерейний білет», «лотерейний термінал», «оператор лотерей», «розповсюджувач лотерей», а для інших азартних ігор – «гральний автомат», «гральний зал», «гральний стіл» тощо.

Зазначимо також, що при зосередженні понятійного апарату цих двох видів господарської діяльності в одному місці стає незрозумілим, чи відносяться окремі поняття, які застосовуються у проекті як до лотерей, так і до інших азартних ігор, чи вони є спеціальними для кожного з них. Наприклад,

у статті 1 проекту визначено, що ігровий заміник гривні (монетоподібний значок, фішка, жетон тощо), який містить інформацію про його номінал, дає можливість здійснити ставку в азартній грі та придбається в обмін на грошові кошти у касі організатора азартних ігор, а після ігри підлягає поверненню у кас для обміну на відповідний грошовий еквівалент (що, на наш погляд, можливо лише для невикористаних замінників). При цьому під організатором азартних ігор у цій же статті розуміється юридична особа – резидент України, яка на підставі отриманої ліцензії здійснює діяльність з організації та проведення азартних ігор (організатор казино, організатор букмекерської діяльності, оператор лотерей). Проте, на наш погляд, навряд чи буде доцільним використовувати ігровий заміник гривні для придбання лотерейних білетів. Виходячи з цього, слід або чіткіше визначити особливості здійснення діяльності з випуску та проведення лотерей у проекті або відокремити регулювання відповідної діяльності у спеціальний закон».

Схожа позиція висловлена у висновку щодо відповідності проекту нормативно-правового акта вимогам антикорупційного законодавства:

«Так стаття 1 Закону не містить чіткого формулювання понять «лотерея», «участь в лотереї» щодо зазначення механізму початкового її набуття фізичною особою (гравцем) – фізичне здійснення ставки, фізичне отримання грального квитка або лотерейного білету.

Відсутність вказаного чіткого визначення може призвести до неоднакового тлумачення усіх термінів Закону і подальшого вчинення корупційних правопорушень певними особами, тобто у поняття «лотереї» за бажанням можна включити і онлайн-ігри і таке інше».

Також частина восьма статті 30 проекту Закону не передбачає чіткої заборони візуалізації/відтворення процесу «прокручування барабанів» або іншого процесу, схожого на роботу гральному автоматі.

4. «Доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку зміни до законодавства, якими буде 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»⁴.

Проектом Закону встановлено принцип відповідальної гри (пункт 10 частини першої статті 1), який передбачає здійснення організаторами азартних ігор (якими є також оператори лотерей) заходів щодо попередження та мінімізації негативних наслідків від участі фізичної особи в азартній грі.

Статтею 14 проекту Закону конкретизовано вимоги щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та встановлено, що з метою мінімізації

⁴ Звіт за результатами дослідження ринку випуску та проведення лотерей з пропозиціями до Кабінету Міністрів України, схвалений Комітетом 22.02.2018, протокол № 13

негативного впливу азартних ігор організатори азартних ігор (в т.ч. оператори лотерей) зобов'язані дотримуватися принципів відповідальної гри, крім того, організатор азартних ігор зобов'язаний «... забезпечити періодичне проведення інструктажів із розповсюджувачами лотерей, персоналом щодо принципів відповідального відношення до відповідних ігор...», «... не спрямовувати рекламу на уразливі групи населення».

Проектом Закону також передбачено електронну систему державного моніторингу, яка призначена для забезпечення моніторингу господарської діяльності організаторів азартних ігор, зокрема, для забезпечення «відповідальної гри» (пункт 24 частини першої статті 1).

Забезпечення гарантій застосування принципу відповідальної гри в Україні визначено як один з принципів, на яких базується регулювання ринку лотерей (частина перша статті 24 проекту Закону).

Однак, враховуючи те, що проведення та випуск лотерей є специфічним видом діяльності й учасники ринку мають знаходити баланс між задоволенням своїх потреб, що мають на меті отримання прибутку, та соціальних потреб суспільства і гравців, в проекті Закону необхідно передбачити обов'язковість дотримання ними правил професійної етики, які закріплюватимуть принципи, реалізація яких буде спрямована на захист прав та інтересів людини, недопущення впливу на споживача з метою отримання найбільшої вигоди оператором лотерей.

Частиною другою статті 14 передбачено, що «встановлення наявності у особи ігрової залежності (лудоманії) визначається відповідно до критеріїв, затверджених Уповноваженим органом». Проте Уповноважений орган (Міністерство фінансів України) не є тим центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належить розробка таких критеріїв. Встановлення наявності у фізичної особи ігрової залежності (лудоманії), яка є хворобою, що міститься в Міжнародній класифікації хвороб, є функцією Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ України). Також не передбачено право/можливість членів родини особи, що має ігрову залежність, звернутись до суду із заявою про обмеження доступу до азартних ігор у примусовому порядку на визначений таким рішенням час.

Проектом Закону передбачено вимоги до реклами азартних ігор (стаття 22), а також доповнення Закону України «Про рекламу» статтею 22¹, якою визначено випадки заборони замовлення, виготовлення, розміщення або розповсюдження реклами у сфері організації та проведення азартних ігор. Однак при цьому частина четверта статті 22 проекту Закону містить таке формулювання: «реклама азартних ігор повинна містити фактичну, достовірну інформацію, не бути хибною, неправдивою або удаваною», що не відповідає принципу юридичної визначеності.

Також проектом Закону не визначено орган державної влади, який буде здійснювати контроль за діяльністю операторів у цій частині. Схожа позиція

була висловлена Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України у п. 11 висновку на проект Закону:

«Крім цього, у проекті не визначений орган державної влади, уповноважений здійснювати контроль та притягувати до відповідальності за порушення вимог законодавства про рекламу азартних ігор та організаторів азартних ігор. Такий орган може бути передбачений, шляхом внесення змін до статті 26 Закону України «Про рекламу».

Проектом Закону передбачено, що лотереї не можуть розповсюджуватись (в тому числі шляхом встановлення лотерейних терміналів в об'єктах, будівлях та приміщеннях), а саме в об'єктах житлового фонду, об'єктах незавершеного будівництва та у приміщеннях ломбардів; у будівлях (спорудах), в яких розташовані дитячі та/або освітні заклади, підприємства, установи та організації; об'єкти культурного призначення, культові та/або релігійні заклади, установи та організації; в аптечних закладах, медичних підприємствах, установах та організаціях; в будівлях (спорудах), в яких розташовані органи державної влади, органи місцевого самоврядування та державні установи.

Однак, законопроект не передбачає заборону розповсюдження лотерей поруч з вищезазначеними спорудами та будівлями. 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.

При цьому для ряду азартних ігор проектом Закону не встановлено територіальних обмежень (покер, букмекерські контори тощо).

Проект Закону містить низку положень щодо недопущення до участі у грі осіб, що не досягли 18 років.

Так, до обов'язків організатора азартних ігор віднесено вжиття заходів для недопущення до гральних закладів та до участі в азартних іграх осіб, які не досягли 18 років для лотерей (стаття 13). Вік відвідувача встановлюється працівником організатора азартних ігор на підставі оригіналу документа, що посвідчує особу та містить відомості про вік та (або) дату народження (стаття 15). Однак при цьому в проекті Закону застосовано формулювання «*вживати заходи*», замість чіткого обов'язку щодо недопущення.

Стосовно забезпечення спрямування коштів від лотерейної діяльності на соціальні потреби («good causes»)

Крім преамбули проекту Закону, яка визначає його спрямованість на соціальне забезпечення, підтримку охорони здоров'я, спорту та культури, а також закріпленого у пункті 5 частини другої статті 4 такого принципу державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, як спрямування податків та інших надходжень від ігорного бізнесу на розвиток

економіки України, підтримку соціальної та культурної сфери та розвитку спорту, проектом Закону не передбачено прямої норми.

Проте закріплення в законодавстві запропонованого принципу та шляхів його реалізації забезпечить фінансування державних об'єктів олімпійської підготовки, лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання, на фінансування культури та спорту тощо.

Схожа позиція була висловлена Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України у п. 1 висновку на проект Закону:

«Насамперед, слід звернути увагу на те, що у тексті проекту немає положень, які безпосередньо пов'язані «з забезпеченням бюджету доходами з метою виконання соціальних зобов'язань», про що декларується у його назві. А зв'язку з цим пропонуємо уточнити назву проекту на «Про господарську діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні» або на «Про державне регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор в Україні», які, на нашу думку, точніше визначають предмет закону».

У проекті Закону не передбачено також залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики у лотерейній сфері в цілому і до нагляду зокрема.

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.

Також частиною третьою статті 26 проекту Закону встановлено, що *«...при здійсненні діяльності з випуску та лотерей оператор лотерей повинен мати діючу банківську гарантію здійснення виплати державного банку України або банку з переліку, визначеного Уповноваженим органом ...»*

При цьому статтею 4 Закону України «Про банки і банківську діяльність» передбачено, що:

банківська система України складається з Національного банку України та інших банків, а також філій іноземних банків, що створені і діють на території України відповідно до положень цього Закону та інших законів України (частина перша);

банк самостійно визначає напрями своєї діяльності і спеціалізацію за видами послуг (частина друга);

Національний банк України здійснює регулювання та банківський надгляд відповідно до положень Конституції України, цього Закону, Закону України «Про Національний банк України», інших законодавчих актів України та нормативно-правових актів Національного банку України (частина шоста).

Відповідно до частини першої статті 7 зазначеного Закону України «Про банки і банківську діяльність» державний банк — це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі.

Статті 35, 36 Закону України «Про банки і банківську діяльність» врегульовують питання забезпечення банками належного рівня

платоспроможності (зобов'язання підтримувати норматив достатності (адекватності) капіталу, формувати резерви на покриття збитків та інше).

Отже, питання діяльності банків врегульовує банківське законодавство.

За інформацією з офіційного веб-сайту Національного банку України, на 01.09.2018 в Україні здійснює діяльність понад 80 банків, з яких лише в 4 держава володіє понад 75 відсотками статутного капіталу, в тому числі 2 банки є на сто відсотків державними.

Отже, на думку Комітету, зазначені положення проекту Закону можуть призвести до надання переваг державним банкам, порівняно з іншими банками.

Враховуючи викладене, для забезпечення можливості банківським установам, незалежно від частки держави у статутному капіталі, конкурувати з метою здобуття переваг завдяки власним досягненням на ринку, пропонуємо розглянути питання щодо перегляду зазначеного положення проекту Закону.

Щодо виконання другої частини пропозицій Комітету *«доручити зацікавленим органам влади розробити, погодити та подати для схвалення у встановленому законодавством порядку Стратегію розвитку ринку випуску та проведення лотерей, яка буде направлена на забезпечення»* визначених змістом пропозицій цілей, Міністерством фінансів України не було повідомлено Комітет щодо вжитих заходів у цьому напрямі.

Отже, вирішення низки пропозицій Комітету, викладених у Звіті за результатами дослідження ринку випуску та проведення лотерей, положеннями проекту Закону не забезпечується. Враховуючи те, що проектом Закону передбачено врегулювання окремих питань на підзаконному рівні, при їх опрацюванні необхідним є врахування пропозицій Комітету, викладених у Звіті. У зв'язку із цим звертаємо увагу на необхідність погодження з Комітетом проектів таких рішень.

Враховуючи викладене, пропозиції Комітету не можуть вважатись врахованими та/або виконаними. У зв'язку із цим інформуємо Кабінет Міністрів України в тому числі для врахування пропозицій у разі повернення проекту Закону на доопрацювання. У свою чергу Комітет у робочому форматі готовий долучитися до доопрацювання проекту Закону та підзаконних актів, розроблених на його виконання.

Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики пропонуємо врахувати викладену в листі позицію Комітету.

Голова Комітету

Ю. ТЕРЕНТЬЄВ