

Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо правового регулювання лотерейної діяльності в державах-членах ЄС*

***Анотація.** В аналітичній записці проаналізовано законодавство держав-членів ЄС (Латвії, Естонії, Франції, Нідерландів, Фінляндії, Польщі, Іспанії, Хорватії, Австрії, Чехії) щодо віднесення лотерей до азартних ігор, проведення лотерей онлайн та із використанням відеолотерейних терміналів (Video Lottery Terminals). Розглянуто сутність та ризики використання відеолотерейних терміналів, а також принцип державної монополії на організацію та проведення лотерей в Україні та світі. Наведено найпоширеніші моделі публічного управління в лотерейній сфері. Визначено напрями вдосконалення чинного Закону України «Про державні лотереї в Україні», зокрема, у частині визначення поняття «державна лотерея», а також класифікації лотерей.*

I. Вступ

Проведення ігор на гроші має давню історію. Традиційно такі ігри відносять до азартних. Лотереї є різновидом ігор на гроші, однак вважається, що вони є безпечними та соціально спрямованими порівняно з класичними азартними іграми.

Лотерейна діяльність в Україні регламентована Законом України «Про державні лотереї в Україні»¹, до якого в ході легалізації ринку азартних ігор було внесено значні зміни. Водночас регулювання лотерейної сфери державою наразі не є ефективним і носить здебільшого декларативний характер. Оператори державних лотерей провадять свою діяльність на підставі ліцензій, строк дії яких спливає у 2014 році, а нові ліцензії не можуть бути отримані (відповідно не можуть сплачувати за них, звітувати регулятору, бути об'єктом нагляду та контролю) у зв'язку з відсутністю відповідного нормативно-правового регулювання, зокрема Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей.

В умовах нестабільності та незавершеності формування правового режиму організації та проведення лотерей в Україні вбачається актуальним і доцільним дослідження досвіду держав-членів ЄС із метою пошуку оптимальної моделі регулювання основних аспектів лотерейної діяльності.

II. Основна частина

2.1. Досвід держав-членів ЄС щодо розмежування термінів «лотерея» та «азартна гра», віднесення лотерей до азартних ігор, проведення лотерей онлайн та з використанням відеолотерейних терміналів (Video Lottery Terminals)

Досі у світі триває дискусія: чи є лотерея азартною грою. Частина держав відносить її до азартних ігор, зазначаючи, що їй притаманні всі ознаки азартної гри

¹ Про державні лотереї в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17#Text> (дата звернення: 22.11.2023)

(ставка, виграш та випадковість), інші – виключають її з переліку азартних ігор, вказуючи на те, що вона містить ряд відмінних від азартних ігор ознак (публічність, масовість, соціальна спрямованість, низькі ризики формування ігрової залежності тощо). Топорецька З. М. вважає, що більш вдалим терміном для застосування такого типу ігор є поняття «гра на гроші», і наголошує на такій відмінності лотерей від азартних ігор, як територія проведення, адже для лотерей характерна масовість. Завдання лотерей – залучення якомога більшої кількості населення до участі у грі при мінімальних ставках і мінімальних втратах для гравця. Проведення лотерей ніколи територіально не обмежується, навпаки, зазвичай держави встановлюють вимоги до мінімальної кількості пунктів розповсюдження й обов'язки для оператора «покрити» мережею територію всієї держави².

Вартує уваги висновок дослідниці, що насправді лотерея розглядається в різних інтерпретаціях як: гра; азартна гра; фінансовий інструмент держави; вид алеаторної (заснованої на ризику) цивільно-правової угоди.

Таким чином, визначаючи лотерею та азартну гру як окремі види ігор на гроші, дослідниця виділяє низку ознак лотереї, які відмежовують її від азартних ігор:

- оплатність гри (для участі в лотереї гравець робить ставку);
- надія на перемогу (виграш) і можливість отримати виграш у разі визнання особи переможцем;
- основою гри є ризик, а не виявлення певних талантів чи здібностей людини;
- проведення гри за певними, заздалегідь встановленими правилами;
- випадковість визначення переможця;
- соціальна спрямованість лотереї (кошти від лотерейної діяльності спрямовуються на суспільно значимі цілі);
- масовість лотереї;
- формування загального призового фонду лотереї;
- публічність розіграшу;
- використання електронної системи прийняття ставок і централізованого контролю за процесом гри (від розповсюдження лотерейних білетів до виплати виграшів)³.

Розглянемо детальніше досвід держав-членів ЄС щодо правового регулювання лотерейної діяльності, співвідношення азартних ігор і лотерей.

Латвія. Латвія наслідує приклад Скандинавських країн, Німеччини та США, де організацією національних лотерей займається державна компанія. Велика частина прибутку надходить до державного бюджету, що дозволяє вважати лотерею важливим інструментом задоволення потреб суспільства.

У Латвії лотерея не є видом азартних ігор. Діяльність з організації та

² Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. С. 74.

³ Там само. С. 76.

проведення лотереї регламентується Законом про азартні ігри та лотереї⁴. Відповідно до цього Закону азартна гра – це гра, в якій фізична особа може отримати виграш, повністю або частково залежно від випадковості або раніше невідомих обставин, зробивши ставку, а розіграш або лотерея – це гра, яка має характер виграшної угоди та в якій виграш, отриманий її учасником, є повністю або частково випадковим.

Видами лотерей є: розіграш грошей і товарів; числові лотереї (лото, тото, кено, спортлото, номер-лото); миттєві лотереї.

За масштабністю проведення виділяють також: національні лотереї, місцеві лотереї, місцеві одноразові розіграші та інтерактивний розіграш.

У Латвії держава має монополію на організацію національних лотерей. У національних лотереях квитки або купони поширюються тільки в Латвійській Республіці. У національних лотереях загальна вартість квитків в одній лотереї не повинна бути меншою за 140000 євро. Лотерея, що проводиться на території Латвії, вважається державною, оскільки національні лотереї організовує державне акціонерне товариство «Latvijas Loto», в якому всі частки капіталу належать державі і чії акції не можуть бути експропрійовані та приватизовані (стаття 63 Закону).

Місцеві лотереї можуть бути організовані лише на території відповідного міста, району, округу чи волості. Одночасне проведення одним організатором місцевої лотереї в кількох містах, районах, повітах чи волостях не допускається. Місцеві лотереї організовуються товариствами, зареєстрованими в Реєстрі компаній Латвійської Республіки, статутний капітал яких становить не менше 14300 євро. Крім того, у місцевих лотереях загальна вартість квитків в одній лотереї не повинна перевищувати 14300 євро.

Місцеві одноразові розіграші можуть бути організовані в місці та в час публічного заходу, загальна вартість квитків не може перевищувати 720 євро, а приз не може бути грошовим. Місцеві одноразові розіграші організовують товариства, зареєстровані в Реєстрі компаній Латвійської Республіки, статутний капітал яких становить не менше 14300 євро. Асоціації, профспілки та релігійні організації мають право проводити місцеві одноразові розіграші, лише якщо ці розіграші проводяться у формі масових заходів або у зв'язку з публічним зібранням (музичний виступ, художня виставка чи спортивний захід), і ними отримано ліцензію в установленому Урядом порядку.

Компетентний орган при видачі ліцензії на проведення розіграшу затверджує особу (від організатора лотерей), яка відповідає за законність проведення конкретного розіграшу. Про призначення нової відповідальної особи та звільнення попередньої організатор лотереї протягом трьох робочих днів повідомляє компетентний орган. Організація розіграшу забороняється, якщо відповідальна

⁴ Azartspēļu un izložu likums. Latvijas Vēstnesis, 195, 7 December 2005. URL: <https://likumi.lv/ta/id/122941-azartspelu-un-izlozu-likums> (дата звернення: 22.11.2023)

особа не погоджена. Організатор розіграшу забезпечує, щоб загальна сума виграшів за всіма видами розіграшів становила не менше 45 % від загальної суми продажу білетів.

Організатору лотереї забороняється проводити лотерею, якщо:

- 1) не отримано відповідну ліцензію;
- 2) компетентним органом не затверджено правила проведення лотереї або додаткової лотереї;
- 3) після настання строку переоформлення ліцензії на організацію лотерей не прийнято рішення про переоформлення цієї ліцензії або не сплачено встановлений державою збір;
- 4) отримана ліцензія на організацію лотерей передана третій особі.

Відповідно до Закону про податки та збори з лотерей і азартних ігор⁵ за видачу спеціального дозволу (ліцензії) з організаторів лотерей справляється державне мито в такому розмірі:

- 1) для національних лотерей – 14230 євро (за кожен календарний рік);
- 2) для місцевих лотерей – 720 євро (за кожен календарний рік);
- 3) для загальнонаціональних миттєвих лотерей – 1000 євро (за кожен тираж);
- 4) для місцевих миттєвих лотерей – 720 євро (за кожен тираж);
- 5) для місцевих одноразових розіграшів – 35 євро (за кожен розіграш);
- 6) для інтерактивних розіграшів (ліцензія на проведення інтерактивних розіграшів) – 10000 євро (за кожен календарний рік).

Інтерактивний розіграш (лотерея) є національним розіграшом, в якому учасники здійснюють усі необхідні дії для участі в розіграші лише за допомогою послуг електронного зв'язку, а розіграш призів визначається спеціальною програмою. Отже, інтерактивна лотерея – це загальнодержавна лотерея, в якій гравець може взяти участь за допомогою послуг електронного зв'язку. Місцем проведення інтерактивних розіграшів є відповідний вебсайт. Не вважається інтерактивною лотереєю загальнодержавний продаж білетів за гроші, майно, розіграші номерів і миттєві лотереї або якщо оплата участі здійснена в інший спосіб із використанням електронних комунікаційних послуг.

Ліцензія на проведення інтерактивних розіграшів дає право на проведення інтерактивних розіграшів на вебсайті, зазначеному в ліцензії. Організатор інтерактивного розіграшу створює та веде реєстр учасників інтерактивного розіграшу й реєструє в ньому гравців із метою визначення особи гравців, запобігання участі неповнолітніх в інтерактивних лотереях і запобігання подальшій участі гравців, залежних від інтерактивних лотерей⁶.

⁵ Par izložu un azartspēļu nodevu un nodokli. Vastu vōetud 15.10.2008. RT I 2008, 47, 261. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57415#p6> (дата звернення: 22.11.2023)

⁶ Azartspēļu un izložu likums. Latvijas Vēstnesis, 195, 7 December 2005. URL: <https://likumi.lv/ta/id/122941-azartspelu-un-izlozu-likums> (дата звернення: 22.11.2023)

Ліцензію на проведення інтерактивних розіграшів має Державне акціонерне товариство «Latvijas Loto». Отже, у Латвії панує державна монополія саме на національну лотерею та інтерактивні розіграші.

Естонія. Згідно із законодавством Естонії лотереї є видом азартних ігор. Відповідно до статті 2 Закону про азартні ігри⁷ азартною грою є гра, яка відповідає таким характеристикам: умовою участі у грі є те, що гравець робить ставку; гравець може виграти в результаті гри; результат гри частково або повністю визначається випадковою дією або залежить від настання заздалегідь невідомої події.

Видами азартних ігор відповідно до статті 3 зазначеного Закону є:

1) азартні ігри – ігри, результат яких залежить від випадку, і які проводяться за допомогою механічного чи електронного пристрою або за посередництвом організатора гри;

2) лотереї – ігри, результат яких залежить від випадку, при цьому призовий фонд становить до 80 % продажної ціни тиражу лотерейних білетів, а результат гри визначається не частіше трьох разів протягом доби або визначається шляхом розкриття поля на лотерейному білеті;

3) тото (тоталізатор) – ігри, результат яких залежить від того, настане чи не настане подія, на яку зробив ставку гравець, або від того, як вона настане, при цьому подія, на яку зробив ставку гравець, перебуває поза контролем оператора азартних ігор, вигравш приз залежить від того, чи справдиться ставка, а розмір призу залежить від суми ставки та коефіцієнта вигравшу, визначеного перед укладенням ставки (беттінг), або відсотка від загальної суми ставок, визначеного оператором азартних ігор, кількості осіб, які зробили правильні ставки, та суми їхніх ставок.

Водночас вимоги Закону про азартні ігри⁸ не поширюються на: гру на спритність, єдиним можливим вигравшом в якій є можливість повторної участі в цій же грі; спортивні змагання; лотерею на суму до 1000 євро, яка організовується не частіше одного разу на тиждень; лотерею, вартість якої становить до 1000 євро, яка організовується на судні, що перевозить пасажирів у міжнародних морських рейсах, зареєстрованому в судовому реєстрі Естонії; комерційну лотерею з розміром вигравшного фонду до 10000 євро.

Статтею 5 цього Закону визначено дистанційну азартну гру як організацію азартної гри таким чином, що результат гри пояснюється на електронному пристрої, а гравець може брати участь у грі за допомогою електронних засобів зв'язку, включаючи телефон, Інтернет та медіа-сервіси. Азартна гра, при організації якої електронний засіб зв'язку використовується лише для прийняття ставки, повідомлення про результати гри або здійснення платежу на рахунок гравця, не вважається дистанційною азартною грою.

Видами лотерей відповідно до законодавства Естонії є:

⁷ Hasartmänguseadus. Vastu võetud 15.10.2008. RT I 2008, 47, 261. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13060644?leiaKehtiv> (дата звернення: 22.11.2023)

⁸ Hasartmänguseadus. Vastu võetud 15.10.2008. RT I 2008, 47, 261. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13060644?leiaKehtiv> (дата звернення: 22.11.2023)

1) класичні лотереї – лотереї, результат яких пояснює організатор лотереї після закінчення часу для можливості взяти участь у лотереї;

2) миттєві лотереї – лотереї, результат яких випадковим чином визначається між лотерейними квитками до моменту їх придбання гравцем і стає відомим гравцеві після придбання лотерейного квитка під час відкриття ігрового поля.

Комерційною є класична або миттєва лотерея, організована постачальником товару чи послуги для стимулювання продажу товару чи послуги або для реклами товару, послуги чи їх постачальника.

Право на проведення лотереї має надійна особа, яка відповідає вимогам Закону про азартні ігри та має дозвіл на проведення лотереї. Лотерею може організовувати публічне акціонерне товариство або товариство з обмеженою відповідальністю, статутний капітал якого становить щонайменше 1 млн євро.

Право на проведення лотереї для підтримки неприбуткової організації та фонду може бути надано акціонерному товариству зі статутним капіталом щонайменше 1 млн євро, всі акції якого належать державі Естонії (частина 5 статті 9 Закону про азартні ігри стосується лотерей задля збору коштів для підтримки статутної мети неприбуткової організації в порядку статей 44–46). Таке акціонерне товариство організовує лотереї для підтримки неприбуткових організацій за особливою процедурою для збору фінансових ресурсів на мету, визначену у статуті неприбуткової організації.

Неприбуткова організація, яка бажає отримати фінансові ресурси для підтримки мети, визначеної її статутом, від організатора лотереї, подає до Міністерства фінансів заявку на організацію лотереї з додатками: 1) останні три річні звіти неприбуткової організації; 2) підтвердження неприбуткової організації про те, що допомога буде використана лише для підтримки мети, визначеної у статуті; 3) опис того, як неприбуткова організація зобов'язується розподілити підтримку між видами діяльності, що забезпечують досягнення мети, визначеної статутом; 4) опис запланованої лотереї, у тому числі, опис запланованої мережі продажу лотерейних білетів. Протягом трьох місяців після отримання інформації та документів Міністерство фінансів подає матеріали на сесію Уряду Республіки, яка приймає рішення про надання дозволу неприбутковій організації на отримання підтримки від організації лотереї або про відмову в наданні такого дозволу.

Тото може бути організоване акціонерним товариством або приватним товариством з обмеженою відповідальністю, статутний капітал якого становить щонайменше 130000 євро. Тото, де подія, на яку робить ставку гравець, є результатом кінних перегонів, може бути організована також некомерційною асоціацією, призначеною Урядом Республіки, якщо єдина діяльність такої некомерційної асоціації відповідно до її статуту – це розведення коней або управління конями, а чисті активи, відображені в балансі її річної звітності, становлять щонайменше дві п'ятих загальних активів. Тото не проводиться, якщо його результат залежить від результатів жеребкування.

Франція. Відповідно до Кодексу внутрішньої безпеки (стаття L322-8)⁹ управління лотерейними іграми, що розповсюджуються у фізичних мережах та в Інтернеті, безпосередньо або за допомогою уповноважених або схвалених третіх осіб, покладено на єдину юридичну особу, зазначену у статті 137 Закону 2019-486 від 22 травня 2019 року про зростання і трансформацію підприємств, що підлягають ретельному державному контролю.

Управління лотерейними іграми, у тому числі онлайн, а також іграми стосовно спортивних прогнозів доручено одній юридичній особі – Française des jeux (FDJ). FDJ є другим за величиною оператором лотерей на європейському ринку та четвертою за величиною лотереєю у світі. Будучи монопольним оператором лотерейних ігор і ставок на спорт у торгових точках, FDJ також керує діяльністю, відкритою для конкуренції – головним чином, ставками на спорт онлайн. FDJ налічує понад двадцять п'ять мільйонів гравців, або приблизно кожного другого дорослого француза, для якого вона пропонує понад вісімдесят п'ять ігор¹⁰. Внесок FDJ у французьку економіку є дуже значним – 6,2 млрд євро внеску у ВВП у 2021 році. Залучення до лотерейних ігор проходить через мережу розповсюдження La Française des jeux та осіб, уповноважених нею на умовах дозволу компетентного органу, або онлайн¹¹.

У 2022 році ринок азартних ігор у Франції склав 12,9 млрд євро. Легальний ринок азартних ігор об'єднує 18 авторизованих операторів онлайн-ігор і 2 операторів, які володіють ексклюзивними правами: Française des jeux і PMU.

Закон РАСТЕ № 2019-486, метою якого є усунення перешкод для росту та трансформації компаній, був нещодавно прийнятий у Франції у відповідь на нові виклики світової економіки. Реалізація цього Закону стосувалася також і лотерейної сфери. Так, що стосується державного регулювання сфери, слід звернути увагу на таке. Хоча уряд не повинен бути учасником ринку азартних ігор, він залишиться акціонером, щоб гарантувати тісний контроль над компанією через її керівництво. Створено новий незалежний регуляторний орган – Французький орган регулювання азартних ігор. Внесок FDJ у державні фінанси, який у 2018 році становив 3,5 млрд євро, або приблизно 1 % доходів центрального уряду, було збережено після приватизації¹². На *Рис. 1* відображено, яким чином розподіляється капітал FDJ після впровадження Закону РАСТЕ № 2019-486.

⁹ Code de la sécurité intérieure. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000025503132/2023-11-10/ (дата звернення: 27.11.2023)

¹⁰ Le leader français des jeux d'argent et de hasard. Group FDJ. URL: <https://www.groupefdj.com/fr/groupe/fdj-en-bref.html> (дата звернення: 27.11.2023)

¹¹ Accueil / Offre de jeu et marché / Le marché des jeux d'argent. L'Autorité nationale des jeux. URL: <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/le-marche> (дата звернення: 27.11.2023)

¹² Instances De Gouvernance. Group FDJ. URL: <https://www.groupefdj.com/en/group/our-governance.html> (дата звернення: 27.11.2023)

Розподіл капіталу станом на 31.03.2023

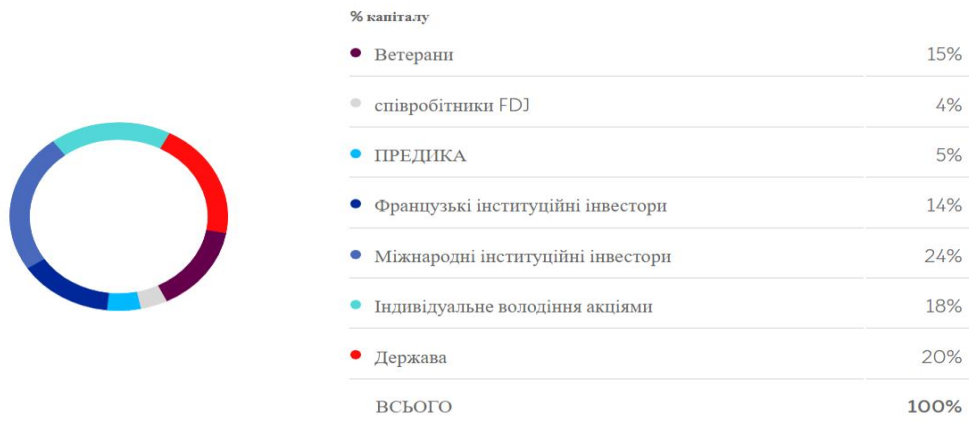


Рис. 1 Розподіл капіталу Française des jeux (FDJ) станом на 31.03.2023 р.

Міністерство фінансів та Міністерство бюджету затверджують призначення головного виконавчого директора й заступника головного виконавчого директора, а також будь-які зміни до статуту компанії. Вони також призначають урядового уповноваженого, який має право брати участь у всіх засіданнях Ради директорів FDJ. Уповноважений виконує дорадчу роль, але має можливість відхиляти рішення Ради директорів, якщо вони не відповідають рамкам, що регулюють виключні права, надані FDJ. Інша форма контролю стосується акціонерного капіталу компанії. Будь-який інвестор, який перетинає поріг у 10 % акцій або голосів, має бути затверджений Міністерством фінансів.

Лотерейна пропозиція від La Française des jeux структурована таким чином:

- кількість лотерейних ігор разом з усіма діапазонами, які одночасно проводяться у фізичній мережі розповсюдження, обмежена максимум сорока іграми;

- кількість лотерейних ігор разом з усіма діапазонами, які одночасно проводяться онлайн, обмежена максимум сотнею ігор;

- правила гри обмежують загальну суму виграшів, які фактично виплачуються переможцям, у 250 млн євро щодо виграшів першого рангу в кожній лотерейній грі та 100 млн євро щодо лотерейних ігор за принципом контрагента.

Лотерейні ігри ґрунтуються на принципі розподілу, або на принципі протилежної гри, або на комбінації обох, і випадковість має бути повною або переважною. Ігри з жеребкуванням – це ігри, в яких випадковість проявляється у вигляді нічиєї і є спільною для всіх гравців, проводяться у трьох формах:

- традиційні ігри з жеребкуванням: максимум один раз на день;
- ігри з послідовним жеребкуванням: кілька разів на день;
- додаткові ігри з жеребкуванням: пропонуються на додаток до інших ігор.

Миттєві ігри – це ігри, в яких випадковість проявляється у спосіб, специфічний для кожного гравця, із миттєвим результатом, що слідує за дією гравця, у трьох діапазонах ігор:

- скретч-карткові ігри, де носії випускаються блоками з однаковою таблицею призів, що відкриваються за ініціативою гравця шляхом дії або рішення гравця;
- миттєві ігри: ігри, в яких випадковість генерується за індивідуальним запитом гравця в результаті виконаної ним дії;
- додаткові миттєві ігри: пропонуються на додаток до інших ігор.

Нідерланди. Відповідно до Закону про азартні ігри¹³ лотерея визначається як азартна гра, а її мета полягає в тому, щоб учасники передбачили певну кількість символів, які отримують шляхом жеребкування або розіграшів із заздалегідь визначеної кількості символів (стаття 27а Закону). Організація спортивних ставок та організація тоталізатора є окремим видом азартних ігор.

Державною є лотерея, в якій номери сертифікатів участі, за якими випадають призи, визначаються жеребкуванням, і в якій не менше 60 % внесеної учасниками ставки видається призами (стаття 8 Закону).

Проведення лотерей із призами та преміями вартістю 4500 євро або більше та державних лотерей здійснюється за умови отримання дозволу компетентного органу з управління азартними іграми, яке очолює Рада директорів. Муніципалітети надають дозвіл на проведення лотерей, якщо призи та премії для такої лотереї становлять менше 4500 євро.

Рада директорів надає ліцензію на організацію державної лотереї лише одній юридичній особі на визначений у рішенні строк (стаття 9 Закону). Виручка від державної лотереї із вирахуванням призів і витрат щорічно сплачується державі.

Так, відповідно до Рішення про державну лотерею¹⁴ ліцензію на проведення державної лотереї надано на безстроковий період приватній компанії Staatsloterij BV. Staatsloterij BV організовує максимум 69 розіграшів протягом календарного року. Максимальна ціна продажу повного квитка державної лотереї становить 30 євро.

Ліцензія Staatsloterij BV може бути тимчасово анульована Радою директорів, якщо порушуються встановлені правила. Оператора державної лотереї може перевірити Рахункова палата.

Ліцензія на організацію інших лотерей видається лише, якщо призначенням лотереї є суспільна користь, зокрема, у сфері спорту та фізичного виховання, культури, соціального забезпечення та охорони здоров'я.

Виручка від миттєвої лотереї (із вирахуванням призів і витрат) іде на користь суспільних інтересів, яким юридична особа має служити, організовуючи миттєву

¹³ Wet op de kansspelen. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2022-10-01#TiteldeelIVa> (дата звернення: 22.11.2023)

¹⁴ Beschikking Staatsloterij. Gravenhage, 15 juni 1992. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005544/2022-01-01> (дата звернення: 22.11.2023)

лотерею. Щонайменше 47,5 % виручки від миттєвої лотереї має бути спрямовано на розподіл призів.

Що стосується одноразових дозволів, виданих Радою директорів, згідно зі встановленими нею правилами¹⁵ щонайменше 40 % доходів іде на суспільні інтереси, 60 % доходів від лотереї може бути спрямовано на витрати, які включають: витрати на друк лотерейних квитків і комунікаційних матеріалів; нотаріальні витрати; бухгалтерські витрати; витрати на призи, наприклад, призові гроші або товари, придбані для розіграшу; компенсацію посередникам, які продають лотерейні квитки; податок на азартні ігри.

Таким чином, у Нідерландах лотерея вважається азартною грою, діє державна монополія, яка полягає в законодавчому закріпленні права на провадження лотерейної діяльності приватній компанії у вигляді безстрокової ліцензії.

Фінляндія. У Фінляндії лотерейна сфера регулюється Законом про лотерею¹⁶. Азартні ігри визначаються як лотереї, в яких гравець може виграти гроші.

Закон регулює:

1) грошові лотереї – грошові ігри, де можна виграти гроші шляхом жеребкування;

2) ігри зі ставками, ігри на гроші, в яких гравець має можливість брати участь у розподілі виграшу, що визначається добутком грошової ставки, зробленої гравцем, на коефіцієнт, що вказує на ймовірність результату об'єкта гри на основі припущення щодо подій або результатів спортивних чи інших змагань, у тому числі перегонів, або гри на гроші (у ставках гравець може претендувати на виграш повністю або частково, навіть якщо об'єкт ставки ще не має результату);

3) ігри зі ставками, крім зазначених у пункті 2, де гравець має можливість брати участь у розподілі виграшів на основі припущень щодо подій чи результатів спортивних чи інших змагань, у тому числі кінних перегонів, або розіграшу чисел, знаків тощо;

4) ігри за допомогою банкомата, грального автомата або пристрою, граючи в який гравець може виграти гроші;

5) ігри казино, до яких належать рулетка, карткові ігри та інші подібні азартні ігри;

6) ігри тото, де гравець має можливість брати участь у розподілі виграшу на основі здогадів, пов'язаних із результатами скачок;

7) комбіновані ігри, азартні ігри з комбінованими ознаками азартних ігор, зазначених у пунктах 1–7.

Право на проведення лотереї може бути реалізовано зареєстрованою асоціацією, незалежним фондом або іншою подібною організацією, що має

¹⁵ Beleidsregels van raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 1 november 2016, kenmerk 00.081.851, betreffende de verlening van incidentele artikel 3 loterijvergunningen (Beleidsregels incidentele artikel 3 loterijvergunningen). URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-56145.html> (дата звернення: 22.11.2023)

¹⁶ Arpajaislaki. 23.11.2001/1047. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=arpajaiset> (дата звернення: 22.11.2023)

суспільно корисну мету, і зареєстрований офіс якої знаходиться у Фінляндії (стаття 6 Закону про лотерею)¹⁷. Державна компанія Veikkaus Oy на сучасному етапі має ексклюзивне право пропонувати азартні ігри, у тому числі лотереї (стаття 11 Закону про лотерею). Veikkaus Oy є товариством з обмеженою відповідальністю, що повністю належить державі. Місія компанії полягає в тому, щоб азартна діяльність проводилася із гарантованим правовим захистом тих, хто бере участь в азартних іграх, із запобіганням зловживанням і злочинам, а також запобіганням та зменшенням фінансової, соціальної шкоди та шкоди здоров'ю, спричиненої азартними іграми.

Суми, які відповідають прибутку компанії, щорічно перераховуються до державного бюджету. Відповідно до Закону про лотереї дохід Veikkaus Oy використовується таким чином:

- 1) 53 % – на розвиток спорту й фізичного виховання, науки, мистецтва та роботи з молоддю;
- 2) 43 % – на зміцнення здоров'я та соціального забезпечення;
- 3) 4 % – на розвиток конярства й кінного спорту.

Водночас право на проведення *товарних лотерей* (лотерей, в яких можна виграти товари або подарункові картки або придбати картки, які можна обміняти на товари чи послуги за допомогою розіграшу чи іншого порівняльного методу, заснованого на випадковості) може бути реалізовано зареєстрованою асоціацією, незалежним фондом або іншою подібною організацією, що має суспільно корисну мету, і зареєстрований офіс якої знаходиться у Фінляндії, із дозволу компетентного органу.

Ліцензія на проведення видається, якщо:

- лотерея проводиться з метою отримання коштів для сприяння діяльності, що має суспільний інтерес;
- лотерея не є явно такою, що не відповідає суспільним інтересам;
- у компетентного органу немає обґрунтованих підстав підозрювати, що заявник діє з порушенням положень і наказів щодо проведення лотерей.

Загальна сума виграшу повинна становити не менше 35 % від ціни всіх проданих лотерейних квитків, а найменший виграш повинен бути не меншим за ціну лотерейного квитка.

Виручка від лотереї використовується для цілей, зазначених у ліцензії. До ліцензії також можуть бути додані й інші умови, наприклад, щодо ціни лотереї, продажу лотерейних квитків, розіграшу, цільового використання коштів від лотереї та контролю за проведенням лотереї. Без окремого дозволу можна організувати розіграші товарів, організовані неприбутковою організацією, фондом або, наприклад, шкільним класом. У цьому випадку загальна ціна продажу лотерей не

¹⁷ Arpajaislaki. 23.11.2001/1047. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=arpajaiset> (дата звернення: 22.11.2023)

може перевищувати 3000 євро, а продаж лотерей і розподіл виграшів повинні відбуватися в одному місці.

За повідомленням Міністерства внутрішніх справ¹⁸, згідно з урядовою програмою система азартних ігор Фінляндії буде реформована з метою відкриття її для конкуренції за допомогою ліцензійної моделі не пізніше 1 січня 2026 року.

5 січня 2023 року Міністерство внутрішніх справ створило проект попереднього дослідження, завданням якого було оцінити поточний стан системи грального бізнесу та підготувати огляд альтернативних моделей для підтримки прийняття політичних рішень. Основні варіанти, представлені у дослідженні: а) збереження поточної системи ексклюзивності, доповненої такими новими обмежувальними заходами, які ефективніше запобігають азартним іграм за межами системи ексклюзивності та зміцнюють здатність Veikkaus у сфері азартних ігор в Інтернеті, або б) перехід до системи часткової ліцензії, в якій надання ігор онлайн-казино та ставок стане можливим для всіх для операторів, що відповідають умовам ліцензії, та де метою системи азартних ігор є, як і в поточній системі, запобігання та зменшення шкоди від азартних ігор.

Польща. Азартні ігри в Польщі регулюються Законом про азартні ігри від 19 листопада 2009 року¹⁹.

Відповідно до цього Закону азартними іграми є ігри, у тому числі ті, що проводяться через мережу Інтернет, із метою отримання виграшу у грошовій або негрошовій формі, і результат яких залежить, зокрема, від випадку (стаття 1). При цьому серед різних видів азартних ігор у Польщі існують такі види лотерей:

- 1) грошові лотереї, учасники яких купують лотерейні купони або ігрові квитки з метою виграшу;
- 2) лотереї-розіграші, де учасники купують лотерейні купони або ігрові квитки, щоб виграти приз у грошовому еквіваленті;
- 3) рекламні лотереї, де учасники купують товари, послуги або ігрові квитки, щоб виграти гроші або еквівалент, без необхідності сплачувати додаткову плату за участь; і
- 4) аудіотекстові лотереї, де учасники телефонують або надсилають текстові повідомлення на вказаний номер через загальнодоступну телекомунікаційну мережу.

Історично в Польщі державна монополія в окремих сферах організації азартних ігор була правилом, змінювався лише її обсяг. Чинний Закон передбачає, що проведення діяльності у сфері числових ігор, грошових лотерей, телебінго та ігор на гральних автоматах поза межами казино є державною монополією. При цьому організація азартних ігор через Інтернет, за винятком парі та рекламних лотерей, є також державною монополією (стаття 5 Закону).

¹⁸ Lakihanke rahapelijärjestelmän uudistamisesta alkaa. URL: <https://intermin.fi/-/lakanke-rahapelijarjestelman-uudistamisesta-alkaa> (дата звернення: 28.11.2023)

¹⁹ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-grach-hazardowych/rozdzial-1-przepisy-ogolne/2733/> (дата звернення: 28.11.2023)

Наразі легальні грошові лотереї та онлайн-лотереї (грошові, лотереї-розіграші та аудіотекстові лотереї) може проводити лише державна компанія Totalizator Sportowy. Компанія працює під назвою: Totalizator Sportowy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością і може використовувати аббревіатуру: Totalizator Sportowy Sp. z o. o. Підприємство діє у формі акціонерного товариства й належить до сфери управління Державного казначейства. Воно створене для здійснення державної монополії у сфері грального бізнесу.

Компанія може відкривати філії, офіси, представництва та інші організації та керувати ними, а також брати участь в інших компаніях і підприємствах на території Республіки Польща та за кордоном. Компанія була створена у Варшаві в результаті комерціалізації державного підприємства під назвою «Totalizator Sportowy», яке має особливе значення для державної економіки. Її створено на невизначений термін. Відповідно до Закону від 16 грудня 2016 року про засади управління державним майном товариство є підприємством, що виконує громадську місію. Статутний капітал товариства становить 279142000 злотих.

Статутний капітал компанії поділено на 558284 акції по 500 злотих кожна. Усі акції були придбані Державним казначейством. Органами управління товариства є: 1) правління товариства; 2) наглядова рада; 3) збори акціонерів²⁰.

Водночас можливість організації інших видів лотерей відкрита для різних суб'єктів на основі дозволу, а саме:

– лотереї-розіграші й рекламні лотереї можуть бути організовані фізичними, юридичними особами або організаціями без статусу юридичної особи (частина перша статті 7 Закону);

– аудіотекстові лотереї можуть організовувати лише акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, що знаходяться на території Республіки Польща (частина друга статті 7 Закону).

Ураховуючи зазначене, можна стверджувати, що державна монополія в Польщі поширюється не на всі види лотерей, але в цілому державна монополія діє через комерціалізоване державне підприємство Totalizator Sportowy, 100 % акцій якого належать Державному казначейству. Лотерея вважається видом азартної гри.

Хорватія. Азартні ігри в Хорватії регулюються Законом про гру на гроші²¹, який у 2014 році легалізував лотереї та букмекерську діяльність.

Відповідно до Закону азартна гра – це гра, в якій за сплату певної суми учасникам пропонується можливість отримати гроші, товари, послуги чи права, причому виграш або програш залежить переважно від випадковості або іншої невизначеної події. При цьому існує чотири групи азартних ігор: лотерейні ігри; ігри в казино; ігри зі ставками; ігри на ігрових автоматах.

²⁰ Umowa Spółki Totalizator Sportowy Spółka z Ograniczoną Odpowiedzialnością z Dnia 23.12.2002 R. tekst jednolity umowy Spółki w brzmieniu obowiązującym od 13 grudnia 2019 r., ZAR-021-2019-22/1. URL: <https://www.totalizator.pl/storage/files/2022/4/5/6969e579-9cdc-43fc-a0cd-60b787d482a9/Umowa-Spolki-Totalizator-Sportowy-Sp.-z-o.o.-tekst-jednolity.pdf> (дата звернення: 28.11.2023)

²¹ Zakon o igrama na sreću. URL: <https://www.zakon.hr/z/315/Zakon-o-igrama-na-sre%C4%87u> (дата звернення: 28.11.2023)

Крім того, відповідно до хорватського законодавства виділяють такі види лотерейних ігор:

1) ігри, результат яких обумовлений розіграшем чисел або символів після закриття продажу (лото та аналогічні ігри; числові лотереї; бінго та подібні ігри; кено та подібні ігри; розіграші та аналогічні ігри; додаткові ігри на додаток до ігор, зазначених у цьому пункті);

2) ігри із заздалегідь визначеними (результатами) виграшами (експрес-лотерея; миттєві лотереї; інші подібні ігри);

3) ігри, результат яких залежить від результату змагань (спортивний прогноз, інші подібні ігри);

4) ігри, результат яких обумовлений вибором гравцем шляху, порядку розігрування окремих елементів гри (лотерейні квитки із випадковим вибором цифр або символів; інші подібні ігри).

Такого виду ігор, як лотереї із використанням відеолотерейних терміналів (Video Lottery Terminals), у законодавстві Хорватії не передбачено. Водночас Закон виділяє спортивний прогноз як один із видів лотерейних ігор. Під спортивним прогнозом розуміють ігри, результат яких обумовлений результатом невизначеної події, спортивних або інших змагань, запропонованих оператором, а обставини, що визначають виграш або програш, не повинні бути відомі нікому заздалегідь і повинні мати такий характер, щоб на них не могли вплинути ані оператор, ані гравці. Законодавством Хорватії також передбачено, що азартні ігри, у тому числі лотереї, можуть проводитися онлайн.

Варто зазначити, що всі лотерейні ігри в Хорватії проводяться виключно державною компанією «Hrvatska Lutrija» (частина друга статті 9 Закону). Разом із тим, Закон містить положення, що передбачають можливість приватизації державної компанії на підставі спеціального закону. Частиною шостою статті 9 Закону передбачено, що прибутки, отримані державною компанією «Hrvatska Lutrija», є доходами державного бюджету.

Наразі для Хорватії характерним є класичний спосіб організації державної монополії на проведення лотерей, який передбачає передачу права на проведення лотерейних ігор від імені держави державному оператору.

Таким чином, відповідно до хорватського законодавства держава має виключне право на проведення лотерейної діяльності, а прибутки від такої діяльності розглядаються як доходи державного бюджету. Лотерея вважається азартною грою.

Іспанія. Сфера дії Закону про азартні ігри охоплює розробку, розвиток і функціонування азартних ігор, що проводяться в Іспанії за допомогою електронних, комп'ютерних, телекомунікаційних або інтерактивних засобів²².

²² Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280> (дата звернення: 23.11.2023)

Відповідно до положень Закону лотереями є азартні ігри, в яких призи вручаються у випадках, коли число або комбінація чисел або знаків, зазначених у квитку, білеті або його електронному еквіваленті, повністю або частково збігається із числом або комбінацією чисел або знаків, визначеними за допомогою жеребкування або заходу, проведеного на раніше визначеної дати, або за попередньою програмою у випадку миттєвих або попередньо відібраних лотерей.

Лотереї реалізуються у формі білетів, квитків або в будь-якій іншій формі участі, у матеріальній, комп'ютеризованій, телематичній, телефонній або інтерактивній формах (стаття 3 Закону).

Державна компанія Sociedad Estatal Loteras y Apuestas del Estado (SELAE) та національна лотерейна організація Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) є операторами, призначеними для проведення державних лотерей. Лотереї, які проводять SELAE та ONCE, можуть проводитись із використанням квитків або за допомогою будь-яких інших електронних, телефонних або інтерактивних засобів²³. Ці компанії також можуть пропонувати будь-які інші ігри, доступні для інших операторів, за умови отримання відповідної ліцензії.

Також законодавством передбачається, що будь-яка фізична або юридична особа може брати участь у маркетингу лотерей, якщо вони спеціально авторизовані ONCE або SELAE. Крім того, на території Каталонії лотерейну продукцію реалізує Loteries de Catalunya, SAU.

Австрія. Основною метою політики щодо азартних ігор в Австрії є регулювання та контроль за азартними іграми, з особливим наголосом на протидію залежності від азартних ігор. Азартні ігри, казино та лотереї регулюються Федеральним законом про регулювання азартних ігор²⁴.

Азартною грою є гра, в якій рішення щодо її результату залежить виключно або переважно від випадку (частина перша статті 1 Закону). Видами азартних ігор у розумінні цього Закону є, зокрема, рулетка, покер, блек-джек, два тузи, бінго, кено, баккара та їх різновиди. При цьому Федеральний міністр фінансів уповноважений визначати інші ігри як азартні ігри.

Положеннями Закону передбачені такі види лотерей: лото; тото; додаткова гра; миттєві лотереї; класові лотереї; номерні лото; числові лотереї; електронні лотереї, бінго і кено; багаторазові розіграші.

Відповідно до статті 7 Закону, тото – це гра, в якій організатор приймає та здійснює ставки на результат кількох спортивних змагань (колективні ставки).

Під електронними лотереями розуміються розіграші, в яких гравець бере участь безпосередньо за допомогою електронних засобів комунікації, а результат визначається централізовано й надається на електронних носіях (стаття 12а Закону).

²³ Dirección General de Ordenación del Juego. Juegos reservados de loterías. URL: <https://www.ordenacionjuego.es/es/juegos-reservados-de-loterias> (дата звернення: 23.11.2023)

²⁴ Bundesgesetz vom 28. November 1989 zur Regelung des Glücksspielwesens (Glücksspielgesetz – GSpG), über die Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes und über die Aufhebung des Bundesgesetzes betreffend Lebensversicherungen mit Auslosung. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1989_620/ERV_1989_620.pdf (дата звернення: 27.11.2023)

Для цього виду лотерей можуть використовуватися відеолотерейні термінали (Video Lottery Terminals).

Відповідно до статті 3 зазначеного Закону право на проведення азартних ігор зберігається за Федеральним урядом (гральна монополія), за винятком випадків, передбачених у статті 4 цього Закону (наприклад, азартні ігри не мають форми розіграшу; мають виключно розважальний характер і низьку вартість, проводяться лише один раз для продажу матеріального активу). При цьому Федеральне міністерство фінансів Австрії є відповідальним органом за видачу ліцензій та нагляд за ліцензованими компаніями.

Варто також зазначити, що в Австрії видається лише одна ліцензія на проведення лотерей і наразі такою ліцензією володіє Österreichische Lotterien GmbH²⁵.

Чехія. Основним законом, який регулює азартні ігри в Чехії, є Закон про азартні ігри²⁶. Він визначає азартну гру як гру, парі або лотерею, в якій учасник робить ставку, при цьому повернення такої ставки не гарантується, а виграш або програш повністю або частково залежать від випадку або невідомих обставин.

Положення Закону регулюють та визначають такі види азартних ігор: лотереї; ставки з коефіцієнтом; тоталізатори; бінго; технічна гра; live-гра; розіграші; і невеликі турніри. Лотерея означає числову лотерею, грошову лотерею, натуральну лотерею та миттєву лотерею (стаття 18 Закону).

Законодавством Чехії передбачено, що лотерею також можна проводити з іншими операторами або особами, уповноваженими керувати лотереєю на території іншої держави-члена ЄС або держави, яка є стороною Угоди про Європейський економічний простір. Це так звані спільні лотереї (стаття 19 Закону). Крім того, азартні ігри, зокрема, лотереї можуть також проводитися як інтернет-ігри (частина перша статті 73 Закону).

Виходячи із зазначеного, такі види, як: 1) лотереї із використанням відеолотерейних терміналів (Video Lottery Terminals) та 2) лотереї тото (на спортивні події), законодавством Чехії не передбачено.

Згідно зі статтею 6 зазначеного Закону азартні ігри на території Чеської Республіки може проводити лише один із перелічених суб'єктів: а) Чеська Республіка або б) юридична особа, яка має: 1) зареєстрований офіс у Чеській Республіці, в іншій державі-члені ЄС або в державі, яка є стороною Угоди про Європейський економічний простір; 2) організаційну структуру, яка встановлює чіткі та вичерпні сфери діяльності та повноваження щодо прийняття рішень; 3) сформовану раду директорів, правління, наглядову раду або аналогічний орган управління; 4) власний капітал у розмірі не менше 2 млн євро; 5) прозоре й таке, що не викликає сумнівів, походження ресурсів; 6) прозору структуру власності, яка

²⁵ Federal Ministry of Finance. Regulation of Games of Chance. URL: <https://www.bmf.gv.at/en/topics/taxation/regulation-of-games-of-chance.html> (дата звернення: 27.11.2023)

²⁶ ZÁKON ze dne 26. května 2016 o hazardních hrách. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-186#cast1> (дата звернення: 27.11.2023)

чітко визначає бенефіціарного власника відповідно до закону, що регулює реєстр бенефіціарних власників; 7) матеріальну, кадрову та організаційну спроможність, необхідну для здійснення діяльності в тому обсязі, який передбачається для проведення азартних ігор.

Таким чином, можливість проводити азартні ігри, у тому числі й лотереї, надається не лише державі, але й іншим суб'єктам, які відповідають критеріям, встановленим у Законі. На цій підставі можемо стверджувати, що в Чехії відсутня державна монополія на проведення лотерей.

У частині відповіді на запитання, чи можна вважати державними (національними) лотереї, що проводяться з використанням відеолотерейних терміналів (Video Lottery Terminals), а також стосовно причин ототожнення або розмежування лотерей та азартного (грального) бізнесу, слід зазначити таке.

У ряді держав (Греція, Італія) лотерейна діяльність є видом грального бізнесу. Зазвичай це поширено там, де широкої популярності набули відеолотерейні термінали (ВЛТ) та різноманітні онлайн-лотереї, які за своїм візуальним сприйняттям для гравця є такими ж небезпечними, як ігри на гральних автоматах. Сучасні ВЛТ практично не мають відмінностей від грального автомата, як правило, самі держави на національному рівні можуть встановлювати певні вимоги до розміру ставки, частоти розіграшу чи особливостей візуалізації розіграшу²⁷.

Україна під час легалізації грального бізнесу пішла іншим шляхом, змінивши Закон України «Про державні лотереї в Україні» (на підставі Закону України від 14 липня 2020 року № 768-ІХ «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»²⁸, далі – Закон № 768-ІХ) та передбачивши ряд заборон, які чітко розділяють лотерею та азартні ігри. Зокрема: термінал електронної системи прийняття ставок не може містити в собі приладів чи програм, які відтворюють (трансляють) процес розіграшу, а також не може бути з'єднаним із такими пристроями та/або програмами, тобто забороняється встановлення в Україні відеолотерейних терміналів тощо.

Законом № 768-ІХ було внесено зміни до частини першої статті 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні». Пункт 17 цієї статті в редакції до внесення змін було сформульовано таким чином: «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 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

²⁷ Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. С. 73.

²⁸ Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 р. № 768-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text> (дата звернення: 22.11.2023)

розіграшу лотереї або розмір виграшу гравця, а також не може бути з'єднаним з такими пристроями та/або програмами (крім з'єднання з центральною електронною системою державної лотереї)». Надалі слова «або гравцем (термінал самообслуговування)» було виключено, а частину першу доповнено пунктом 25, яким визначено, що є лотерейним обладнанням. Так, термінал електронної системи прийняття ставок та центральна електронна система є лотерейним обладнанням.

Крім того, Законом № 768-IX було додано й дозволено такий вид лотереї, як лотерея того – тиражна лотерея, результат розіграшу якої визначається залежно від вгадування гравцем попередньо невідомого результату спортивних подій, на результат яких гравець та/або оператор лотереї не мають можливості вплинути. При проведенні лотерей того забороняється використання коефіцієнтів.

Україна після заборони грального бізнесу зіштовхнулася із проблемою маскуванню азартних ігор під виглядом відеолотерей та засилля пунктів розповсюдження лотерей, в яких були встановлені комп'ютери або спеціальні ВЛТ, що вважалися миттєвими лотереями з візуалізацією розіграшу, а за способом відтворення сприймалися гравцем як ігри в онлайн-казино, відповідно створюючи такі ж ризики формування ігрової залежності. А враховуючи, що грати в лотерею в Україні дозволено з 18 років, це створювало додаткові ризики втягнення в азартні ігри молодих людей.

Водночас відеолотерея має низку відмінних від азартних ігор ознак. Так, усі ВЛТ підключені до єдиної системи, а вся інформація в реальному часі передається контролюючому органу. Обов'язковість підключення до центральної системи і неможливість проведення розіграшу без неї допомагає вирішувати питання нелегальних ВЛТ. Тобто у відеолотереях вся інформація щодо розіграшу обробляється в центральній системі. Гральний автомат зазвичай функціонує автономно і, хоча і може бути підключений до електронної системи організатора, але розіграш на ньому не залежить від центрального сервера і від результатів розіграшу на інших автоматах. Відповідно, у лотереї результат розіграшу визначає центральна система, яка обирає серед зроблених гравцями ставок виграшний білет, а результат азартної гри на гральному автоматі визначається генератором випадкових чисел, який вбудований в корпус грального автомата.

У лотереях розіграш починається з ініціативи оператора лотерей, дата, час і частота розіграшів визначається в умовах проведення лотерей і не залежить від дій гравця чи кількості гравців. На гральному автоматі розіграш розпочинається з ініціативи гравця (натискання на кнопку чи поворот важеля в певне положення в «одноруких бандитах»). При цьому за своїми принципами гра побудована таким чином, щоб гравець якомога більше часу проводив за грою (можливе надання навіть певних бонусів для гри). У лотереях завжди формується призовий фонд з усіх зроблених гравцями ставок і розігрується між усіма гравцями. Відсоток виграшності завчасно відомий і опублікований оператором лотерей. В іграх на

гральних автоматах загальний призовий фонд не формується, розігруються кошти у гральному автоматі, які до цього були програні попередніми гравцями²⁹.

2.2. Принцип державної монополії на організацію та проведення лотерей в Україні та світі: порівняльно-правовий аспект

За своєю природою державна монополія суперечить передумовам свободи ринку держав-членів Європейського Союзу, яка, зокрема, включає вільний рух послуг та свободу ділового заснування. Проте вважається, що регулювання азартних ігор є однією зі сфер, в якій існують значні моральні, релігійні та культурні відмінності між державами-членами. Тому національні органи влади держав-членів можуть на свій розсуд обирати спосіб організації та контролю за діяльністю та практикою азартних ігор або ігор на гроші.

Із цих причин державні монополії на ринку азартних ігор, зокрема, лотерей є допустимими. Більше того, можлива також повна заборона проведення певного виду ігор на території держави.

Відповідно до статті 3 Закону України «Про державні лотереї в Україні» принцип державної монополії на запровадження лотерей полягає в 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 названим Законом.

Згідно з положеннями статті 4 цього Закону державна монополія на організацію лотерей полягає в тому, що в Україні забороняються: організація, реклама, розповсюдження лотерей, які не мають статусу державних; розповсюдження лотерей, організованих за межами України, включно з їх рекламою, а також участь у них (крім міждержавних лотерей); організація та проведення ігор, участь в яких беруть особи, які знаходяться поза межами приміщення, де проводиться гра, якщо така гра не має статусу державної лотереї; організація і проведення ігор із накопичувальним (спільним) головним призом, якщо місця приймання плати за участь у грі розташовані поза межами одного приміщення і така гра не має статусу державної лотереї.

Забороняється проведення лотерей, умови проведення яких суперечать Закону або які проводяться особами іншими, ніж оператори державних лотерей. Одночасно на території України можуть здійснювати діяльність із випуску та проведення лотерей три оператори державних лотерей. Забороняється здійснення через мережу Інтернет діяльності з надання телекомунікаційних послуг та/або організація та надання точок доступу третім особам в мережу Інтернет до вебсайтів, через які здійснюється організація та проведення лотерей (Інтернет-клубів, Інтернет-кафе тощо), крім вебсайтів операторів державних лотерей.

Водночас, ґрунтуючись на досвіді європейських держав, Гетманцев Д. О. зазначає, що так чи інакше розглядаючи лотерейну діяльність передусім як

²⁹ Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. С. 78.

діяльність державну (незалежно від того, суб'єктом якої форми власності вона здійснюється), спрямовану на акумулювання централізованих фондів держави, що в подальшому використовуються на суспільно значущі цілі, європейські держави встановлюють пріоритет принципу державної монополії на організацію та проведення лотерей над принципом конкуренції та обмеження монополізму, та визнають пріоритет державної монополії над принципом свободи руху товарів, капіталів та послуг³⁰.

Топорецька З. М. також вважає, що найпоширенішими видами публічного управління ринком грального бізнесу є:

- дозвіл на проведення азартних ігор виключно для однієї компанії, яка повністю або частково знаходиться в державній власності (наприклад, Франція – єдиний оператор Francaise des Jeux для казино, Данія – компанія Danske Spil A/S, 80 % якої належить державі, 10 % – Федерації спорту Данії та 10 % – Асоціації гімнастики і спорту);

- вільний доступ на ринок азартних ігор для компаній (незалежно від форми власності чи інших показників, при дотриманні організаційних та кваліфікаційних вимог), проте обмеження максимальної кількості гральних закладів, які можуть діяти одночасно на території держави;

- обмеження максимальної кількості суб'єктів, які можуть одночасно діяти на ринку азартних ігор з одночасним обмеженням кількості гральних закладів (наприклад, в Австрії максимальна кількість, які можуть діяти на її території – 12 казино (на сьогодні всі 12 ліцензій видані лише одній компанії Casinos Austria AG, 70 % якої належить державі), у Фінляндії діяльністю по проведенню окремої азартної гри може займатися лише один оператор (1 ліцензія для лотерей, яка знаходиться у власності Veikkaus OY, та 1 ліцензія для казино, окремо гральні автомати); Греція має єдиного оператора спортивних ставок та деяких лотерей – OPAP, 34 % акцій якого належить державі, єдиного оператора державних тиражних / пасивних лотерей Kratika Laxeia, яка на 100 % знаходиться у державній власності та контролюється Міністерством економіки та фінансів, єдиного оператора ставок на скачках ODIE, який знаходиться 100 % у державній власності та контролюється державою в особі Генерального секретаріату спорту та Міністерства культури, 9 ліцензій для казино, які видають Міністерство економіки та фінансів та Грецька компанія по розвитку туризму (ETA)³¹.

На підставі аналізу світового лотерейного ринку, проведеного Лиськовим М. О., визначено деякі його риси. По-перше, практично в усіх державах із сильною державною владою лотерейну справу поставлено під її контроль, який передбачає чітко регламентовані правила організації, норми відповідальності, порядок проведення лотерей. По-друге, у ряді держав засновані спеціальні державні

³⁰ Гетманцев Д.О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші: монографія. К.: ТОВ «СЕЕМ Принт», 2008. 209 с.

³¹ Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. С. 121.

органи контролю та регулювання лотерейної діяльності на кшталт Комісії з проведення національної лотереї (наприклад, Велика Британія, Австралія, Іспанія, більшість штатів США). По-третє, у ряді держав світу лотерейна діяльність є важливим пріоритетом і майже повною або повною прерогативою держави, тобто виключним правом держави, оскільки дохід від такої діяльності формує значну частину доходів держбюджету і грошового обігу. По-четверте, основною метою лотерей є не стільки особисті комерційні інтереси їх організаторів, скільки залучення коштів тільки на державні соціально значущі програми. Вважається, що орієнтація на суспільні та державні потреби не повинна припускати гостру конкуренцію в цьому специфічному виді бізнесу. По-п'яте, забезпечення максимальної прибутковості і прозорості шляхом залучення суворо обмеженого кола осіб та організацій з альтруїстичною і філантропічною мотивацією своєї діяльності. По-шосте, у багатьох державах лотерейна діяльність є джерелом фінансування деяких статей їх витрат, саме тому вона прямо віднесена до компетенції Міністерства фінансів (Україна, Австрія, Італія, Франція, Німеччина). У Німеччині вона, до того ж, здійснюється спільно з Міністерством внутрішніх справ. По-сьоме, всі лотерейні компанії (і приватні, і державні) зобов'язані публікувати фінансові звіти про свою діяльність із зазначенням відрахувань до державних фондів та використання отриманого прибутку. По-восьме, лотерейна діяльність може носити транскордонний характер, тобто в ареал поширення національної лотереї однієї держави можуть входити й території інших. У лотерей США, наприклад, це Канада, Мексика, Пуерто-Ріко тощо. По-дев'яте, доходи від лотерей виконують, як правило, подвійну функцію: 1) вони безпосередньо дають змогу реалізувати багато соціальних, гуманітарних, культурних, спортивних проєктів; 2) побічно забезпечують підтримку соціальної стабільності суспільства в такій чутливій області, як утримання державою податків на більш низькому рівні. По-десяте, масштаб і обсяги лотерейного ринку залежать не тільки від рівня доходів населення, але й від особливостей його національного менталітету³².

Аналіз порядку організації та проведення лотерей в зарубіжних державах свідчить, що здебільшого європейські держави встановлюють пріоритет принципу державної монополії на організацію та проведення лотерей.

2.3. Напрями вдосконалення чинного Закону України «Про державні лотереї в Україні», зокрема в частині визначення поняття «державна лотерея», а також класифікації лотерей

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні» лотерея – масова гра, незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її учасниками і перемога в якій має випадковий характер, територія проведення (розповсюдження) якої поширюється за межі однієї будівлі (споруди), незалежно

³² Лиськов М. О. Специфіка Здійснення лотерейної діяльності в країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 58-62.

від способу прийняття грошей за участь у такій грі. Згідно з пунктом 3 цієї статті державною лотереєю є лотерея, що проводиться оператором лотерей відповідно до названого Закону.

Виходячи з аналізу сутності принципу державної монополії на організацію і проведення лотерей, лотереї в Україні не є державними, а лише, як і інші види господарської діяльності, ліцензуються, підпадають під певні вимоги, підлягають державному нагляду і контролю. Таким чином, визначення «державна лотерея» вбачається некоректним, адже держава не є власником (засновником), не має частки власності в операторах лотерей, із 2014 року не видає ліцензії на провадження цієї діяльності, відсутні вимоги до соціальної спрямованості лотереї (наприклад, відрахування певної частини прибутку від лотерей на соціальну сферу: охорону здоров'я, боротьбу з лудоманією, розвиток спортивної інфраструктури, допомогу безпритульним тощо).

Крім того, аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності учасників лотерейної сфери на предмет відповідності їх принципам лотерейної діяльності, виділених Гетманцевим Д. О.³³ (пріоритет державної монополії над принципом конкуренції та свободою руху товарів, робіт, послуг; законодавче закріплення соціальної спрямованості лотерейної діяльності; посилений контроль держави за цією діяльністю, у тому числі шляхом безпосереднього або опосередкованого впливу на оператора лотерей як через відносини власності, так і через конкретні важелі впливу, визначені на рівні закону, як то призначення керівництва, встановлення процедури погодження певних рішень; публічність проведення лотерей; підвищені фінансово-економічні вимоги до оператора лотерей), свідчить, що в Україні відсутні ознаки державної монополії на організацію та проведення лотерей.

Вищевикладене демонструє, що законодавство у сфері лотерейної діяльності потребує осмислення та удосконалення на концептуальному рівні. Водночас зміна визначення «державної лотереї» без зміни сутності Закону, визначення принципів лотерейної діяльності, ознак лотереї, встановлення реального державного контролю навряд чи зможе щось суттєво змінити.

Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – Уповноважений орган) як державним регулятором у сфері лотерейної діяльності розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей» (далі – проект Ліцумов), який попередньо узгоджено із заінтересованими органами та внесено до Уряду України³⁴.

³³ Гетманцев Д.О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші: монографія. К.: ТОВ «СЕЕМ Принт», 2008. 209 с.

³⁴ Повідомлення про внесення до Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей» (Опубліковано: 15 Лютого 2022 року)/ Офіційний сайт

Проект Ліцумов, зокрема, визначає: порядок проведення конкурсу для відбору операторів державних лотерей та порядок ліцензування провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей; вимоги до операторів державних лотерей; кадрові вимоги; вимоги до державних лотерей; вимоги до білетів державних лотерей; вимоги щодо розповсюдження державних лотерей; вимоги до лотерейного обладнання; вимоги щодо проведення розіграшів державних лотерей; особливості проведення міждержавних лотерей; особливості подання звітності операторів державних лотерей; порядок подання скарги на дії чи бездіяльність посадових осіб органу ліцензування; порядок оплати за ліцензію на випуск та проведення лотерей.

Вказаним проектом Ліцумов передбачено такі види лотерей:

лотерея бінго – однотиражна або багатотиражна лотерея, умови проведення якої передбачають придбання гравцем лотерейного білета (інших засобів, які дозволяють засвідчити участь у лотереї або розмір призу (виграшу)) із попередньо визначеною 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, в якій інформація, яка дозволяє визначити виграшні лотерейні білети (інші засоби, передбачені умовами лотерей, які дозволяють засвідчити участь у лотереї), закладається випадковим характером на стадії їх виготовлення, тобто до розповсюдження серед гравців лотереї. При проведенні миттєвої лотереї гравець може безпосередньо після внесення ставки визначити, чи є його лотерейний білет або інший засіб, який дозволяє засвідчити участь у грі, виграшними або ні;

розрядна лотерея – лотерея, умови проведення якої передбачають придбання гравцем лотерейного білета (інших засобів, які дозволяють засвідчити участь у лотереї або розмір призу (виграшу)) із попередньо визначеним порядковим номером, а також визначення переможця в разі збігу такого номера з результатами прилюдного розігрування тиражу;

тиражна лотерея – лотерея, проведення якої складається із визначеної умовами проведення лотереї або необмеженої кількості послідовних або непослідовних тиражів;

числова лотерея – однотиражна або багатотиражна лотерея, умови 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;

інша лотерея – лотерея, яка не підпадає під визначення миттєвої лотереї;
комбінована лотерея – лотерея, що поєднує ознаки миттєвої та тиражної лотерей³⁵.

У світі існує безліч видів лотерей, які класифікуються за різними ознаками. Наприклад, за часом і способом розіграшу призового фонду – тиражні (бінго, розрядні, числові); миттєві (безтиражні); комбіновані (тото); за призначенням – святкові; спортивні; благодійні (для допомоги інвалідам, дітям, безхатнім, тваринам тощо); за способом участі в лотереї – активні; пасивні; активно-пасивні; електронні; за територією проведення – загальнодержавні; місцеві; міждержавні; за способом проведення – стимулюючі лотереї; інтернет-лотереї; телевізійні; радіо-лотереї³⁶.

Водночас аналіз Закону України «Про державні лотереї в Україні» та проекту Ліцумов свідчить про певну суперечливість норм, адже Закон не обмежує кількість та види державних лотерей, що можуть проводитись операторами державних лотерей, а тому не вбачається необхідним їх окреме виділення як на законодавчому, так і на підзаконному рівні.

III. Висновки

Аналіз законодавства про лотерейну діяльність, а також наукових поглядів дає підстави припустити, що в Україні відсутні ознаки державної монополії на організацію і проведення лотерей.

Вивчення досвіду правового регулювання лотерейної діяльності в державах-членах ЄС (Латвії, Естонії, Франції, Нідерландах, Фінляндії, Польщі, Іспанії, Хорватії, Австрії, Чехії) свідчить, що в більшості з них лотереї проводяться державним оператором, або держава є серед засновників або акціонерів регулятора лотереї. Зарубіжний досвід узагальнено викладено в таблиці (Додаток 1). Найпоширенішими видами публічного управління в лотерейній сфері за формою державної монополії є: дозвіл на проведення азартних ігор виключно для однієї компанії, яка повністю або частково знаходиться в державній власності; вільний доступ на ринок азартних ігор для компаній (незалежно від форми власності чи інших показників, при дотриманні організаційних та кваліфікаційних вимог), проте обмеження максимальної кількості гральних закладів, які можуть діяти одночасно на території держави; обмеження максимальної кількості суб'єктів, які можуть одночасно діяти на ринку азартних ігор³⁷.

Можна стверджувати, що національне законодавство у сфері лотерейної діяльності потребує ґрунтовного удосконалення. Водночас зміна визначення «державної лотереї» без зміни сутності Закону, визначення принципів лотерейної діяльності, ознак лотереї, запровадження реального державного контролю, чіткого

³⁵ Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та порядку плати за ліцензію на випуск і проведення лотерей». URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Proekty-rehuliatornykh-aktiv/32283.html> (дата звернення: 20.11.2022).

³⁶ Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. С. 76

³⁷ Там само. С. 121.

визначення напрямів соціального спрямування відсотків від доходу операторів не матиме позитивного впливу на означену сферу.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*