

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВАДЖЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ВИПУСКУ ТА ПРОВЕДЕННЯ ЛОТЕРЕЙ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Валентин Туманов,**

*здобувач кафедри адміністративного права і процесу Київського національного університету внутрішніх справ*

*У статті на основі аналізу європейського законодавства виділяються основні типи правового регулювання лотерейної діяльності в європейських країнах, визначаються можливості запровадження оптимальної для України моделі лотерейного ринку з огляду на відсутність профільного закону у цій сфері.*

**Ключові слова:** правове регулювання, господарська діяльність з випуску та проведення лотерей, лотерейне законодавство.

Лотерейна діяльність у країнах із розвинутою ринковою економікою та демократією має дуже важливе соціально-економічне значення. З одного боку, лотерея є важливим джерелом поповнення державного бюджету та благодійних фондів, діяльність яких спрямована на розвиток фізичної культури та спорту, підтримку інвалідів, дитячих закладів, культури та національного надбання, з іншого – цій грі притаманний азарт, елемент людської психології, що може використовуватись у протиправних цілях. Саме тому органи державної влади більшості країн намагаються створювати організовані державні лотереї, що відволікають населення від участі в підпільних азартних іграх.

В Україні досі відсутній комплексний закон, який би врегулював питання проведення азартних ігор, у тому числі лотерей, що негативно впливає на ефективність провадження цих видів господарювання. При прийнятті такого нормативного акта, на нашу думку, слід врахувати позитивний досвід країн, де цей бізнес врегульований на відповідному рівні.

Розглянемо, якими саме нормативними актами й які обмеження встановлює держава для захисту населення від негативного впливу азартних ігор на їх поведінку та на громадський порядок у країнах Європейського Союзу. Вибір випав саме на ці країни тому, що європейський вектор української дипломатії є одним із пріоритетних у зовнішній політиці нашої держави, визначеній в Основних напрямках зовнішньої політики України ще у 1993 р. та наступних програмних документах.

Джерелами грального законодавства в європейських країнах є: конституції, законодавчі акти, акти вищих органів виконавчої влади, рішення місцевих органів влади. У федеративних країнах такий вид господарювання може регулюватися нормативно-правовими актами суб'єктів федерації. У державах англосаксонської правової сім'ї важливу роль відіграють рішення судів, судові прецеденти.

Правове регулювання відносин, пов'язаних із випуском та проведенням лотерей, безпосередньо в конституціях зарубіжних країн є дуже рідкісним явищем, адже вони виступають основою всього законодавства, у тому числі у сфері лотерей. Але такі випадки існують. Так, ст. 106 Конституції Швейцарії, прийнятої у 1999 р., цілковито присвячена регулюванню сфери грального бізнесу. Зокрема, у ч. 3 ст. 106 цього документа зазначено, що законодавство про азартні ігри та лотереї підлягає виданню Союзу. Конституційний кодекс Німеччини непрямо надає землям компетенцію видавати закони, що стосуються лотерей, та дозволяти їх проведення на своїх територіях. Землі, за попередньою згодою, мають також право на проведення спільних лотерей на відповідних адміністративно-територіальних одиницях [1, с. 39–40].

У переважній більшості країн конституції містять лише основи, а безпосереднє регулювання здійснюється законами. Залежно від предмета регулювання закони носять загальний або спеціальний характер. Закони загального характеру регламентують увесь комплекс відносин, пов'язаних із діяльністю з організації та проведення азартних ігор та (або) парі на території держави, вони встановлюють загальні правила регулювання. Як правило, такі закони встановлюють загальні правила ведення грального бізнесу, визначають мету та принципи регулювання.

Як правило, господарська діяльність із випуску та проведення лотерей урегульована спеціальними законами, які деталізують основні положення конституцій і законів загального характеру у сфері азартних ігор. Так, джерелами лотерейного законодавства **Франції** є різноманітні за юридичною силою та часом прийняття нормативно-правові акти. Зокрема, ще Законом від 21.05.1836 р. встановлена за-

борона на проведення лотерей. На виконання цього Закону було прийнято низку підзаконних актів. Зокрема, Декрет від 09.11.1978 р. визначає основні умови організації та проведення лотерей, дозволених ст. 136 Закону від 31.05.1933 р. Останній акт є основним у сфері, що розглядається, та передбачає, що спільна компанія «La Française des Jeux» уповноважена на організацію і проведення лотерей. Держава має контрольний пакет акцій компанії та представників у Правлінні – міністра фінансів та міністра з економічних справ. Компанія підконтрольна державі з питань її фінансової і економічної діяльності.

Метою регулювання є попередження злочинності; гарантування того, що гравці не будуть ошукані; попередження створення негативного соціального ефекту від надмірного поширення азартних ігор; недопущення організації та проведення лотерей комерційними організаціями та гарантування спрямування прибутків на публічні потреби. Як бачимо, у Франції ще на початку XIX ст. була встановлена державна монополія на організацію лотерей.

В *Англії* порядок проведення лотерейної діяльності врегульований як законами, так і підзаконними актами. 7 квітня 2005 р. парламент Великобританії прийняв новий закон «Про азартні ігри» [2]. Робота над ним тривала декілька років, до неї залучалися представники грального бізнесу, суспільства та держави. Цей закон детально регулює практично всі існуючі вияви азарту (тоталізатори, лотереї, казино, гральні автомати тощо), встановлює систему державних органів у сфері грального бізнесу, заходи з боротьби з ігromанією, захисту дітей тощо. Разом із тим у законі, в якому розглядається лотерея як вид діяльності, що підлягає ліцензуванню, зазначається, що участь у лотереї, яка є частиною Національної лотереї, вважається не азартною грою відповідно до цього закону (ст. 15). Таким чином, національна лотерея не підпадає під дію загального закону «Про азартні ігри» та регулюється окремим законодавством, зокрема, законом «Про національну лотерею» 1993 р., із змінами та доповненнями, внесеними законами у 1998 р. та 2005 р. Норми цього закону деталізуються в Положенні про Національну лотерею, затвердженому урядом країни у 1994 р., яке встановлює різноманітні заборони та обмеження стосовно продажу білетів лотерей, що є частиною Національної лотереї.

25 травня 1994 р. переможцем конкурсу на отримання ліцензії на право організації та проведення Національної лотереї стала приватна компанія «Camelot». Вона перемогла в боротьбі за ліцензію, оскільки подана нею заявка передбачала найнижчі строки покриття операційних витрат та отримання прибутку, містила найпривабливіші перспективи отримання великих сум грошей, які будуть спрямовуватися на благодійність. Ліцензія на право проведен-

ня Національної лотереї видається на 7 років, за що справляється плата. Так, у 1994 р. вона становила 25 000 фунтів стерлінгів, у 2001 році – 70 000 фунтів стерлінгів.

«Camelot» є єдиною компанією, що має право проводити національні лотереї, акціонерами якої виступають лише приватні (недержавні) товариства з обмеженою відповідальністю. Зокрема, «Cadbury Schweppes plc» належить 26,67 % акцій, «De La Rue plc» – 26,67, «International Computers Limited plc (ICL)» – 20,00, «Racal Electronics plc» – 26,67 %. Національний інтерес і статус лотереї забезпечується розподілом доходу від продажу лотерей: 50 % розподіляється серед переможців лотерей (приблизно 4 000 000 фунтів стерлінгів щотижня); 28 спрямовується на добродійність (щотижня компанія направляє гроші Фонду розповсюдження національної лотереї на шість благодійних цілей, які визначаються парламентом країни); 12 сплачується уряду як мито, податок та ПДВ; 5 направляється роздрібним розповсюджувачам лотерей як комісія (наприклад, за перші сім років проведення національної лотереї вони заробили 281,7 млн фунтів стерлінгів як комісію від продажу лотерей); 5 отримує «Camelot», при цьому чистий прибуток компанії становить лише 0,5 %.

У *Німеччині*, як і в більшості країн Європи, лотереї й азартні ігри є предметом державної монополії. Як правило, вона забезпечується державними компаніями або державними компаніями-філіями, які їх провадять.

У Федеральній структурі Німеччини, лотерейний суверенітет належить федеральним землям, що визначено Конституційним кодексом країни. Відповідно до Федерального договору «Про лотереї в Німеччині», який набрав чинності 1 липня 2004 р., а також законів земель-спонсорів «Про тото та лотереї», 16 різних, незалежних лотерейних компаній організують і проводять лотереї й азартні ігри, які діють відповідно до різних правових положень (спонсорами є землі, які беруть участь у фінансуванні міжземельних лотерей). Сфера діяльності кожної лотерейної компанії обмежена територією однієї або декількох (за наявності договору) федеральних земель, на яких вона проводиться.

Незважаючи на федеративний устрій Німеччини, у країні діють дві національні лотереї. Перша («SKL») була заснована 10 вересня 1947 р. відповідно до державної угоди між землями Баварія, Вюртемберг Баден та Хессе. Друга («NKL Nordwestdeutsche Klassenlotterie») є державною лотереєю, яка спонсорується 10 землями (Берлін, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Мекленбург-Ворпоммерн та ін.).

В *Австрії* організація та порядок проведення лотерейної діяльності врегульовані Федеральним законом від 29.11.1989 р. № 620, в якому зазначено, що право регулювання випуску та проведення лотерей належить Феде-

ральному уряду, а діяльність така здійснюється на підставі ліцензії, яку видає Федеральне міністерство фінансів (розділ 1, ст. 1, § 14 закону). Правом запровадження лотерей у цій країні наділений лише один оператор, який отримав ліцензію, – Австрійські лотереї. Існуючі правові норми, що регулюють гральний сектор Австрії, перш за все спрямовані на захист гравців від надмірного поширення лотерейних продуктів і недобросовісних операторів. Слід зазначити, що надаючи ліцензію лише одному ліцензіату, федеральний уряд, який є монополістом, має можливість захистити громадський порядок та інтереси фіскальної політики.

Щоб зменшити небезпеку для гравців, які входять до категорії ризику, Австрійські лотереї встановили обмеження максимально можливої витраченої суми в розмірі 500 євро на тиждень, з метою запобігання будь-якої неконтрольованої пристрасі до азартних ігор, що проводяться через мережу Інтернет. Інтернет-ігри в Австрії доступні лише з 16 років.

Отже, в економічно розвинутих країнах Західної Європи національна лотерея у більшості випадків є монополією держави або їй підконтрольна.

Розглянемо (для порівняння) правовий порядок здійснення лотерейної діяльності в країнах, які недавно ввійшли до складу Європейського Союзу, а до цього були «братими-республіками» у складі колишнього СРСР або входили до так званого соціалістичного табору. Так, порядок провадження господарської діяльності з випуску та організації лотерей у **Польщі** врегульований законом «Про лотереї та взаємні ставки» від 29.07.1992 р., який встановлює державну монополію на такі види лотерей, як проведення числових ігор, фінансових лотерей, відеолотерей і телебінго. У той самий час міністр фінансів країни має право видавати ліцензії на проведення лотерей за умови, що існує більше одного претендента (заявника), які відповідають встановленим законом вимогам. Такий дозвіл видається лише після публічного оголошення тендера на отримання права проведення лотереї, вимоги до якого встановлюються міністром фінансів і формулюються у відповідному нормативно-правовому акті. На сьогодні у Польщі існує дві компанії, які перебувають у державній власності та реалізують політику державної монополії у сфері лотерей, – «Totalizator Sportowy» (проводить числові та грошові лотереї) та «Polski Monopol Loteryjny» (проводить лише грошові лотереї).

У **Чехії** азартні ігри врегульовані законом «Про лотереї та подібні ігри» (№ 202/1990) із змінами та доповненнями. Зокрема, в ньому зазначено, що лотереї можуть бути організовані лише суб'єктами, які відповідають встановленим у законі вимогам та отримали ліцензію Міністерства фінансів Чехії. При цьому, кількість суб'єктів, які можуть провадити таку діяльність, не обмежена.

Незважаючи на лояльну політику чеської держави щодо лотерей, законом встановлені заборони на організацію іноземних лотерей, у тому числі продаж іноземних квитків, на участь у лотереях за кордоном із сплатою ставки в інших країнах, а також організацію місцевих лотерей, якщо ставка сплачується за кордоном. Ці правила не поширюються на випадки, коли Міністерство фінансів Чехії надає окремий дозвіл на проведення подібної лотереї, але лише на паритетних засадах. Найбільшим оператором лотерей у Чехії є «SAZKA», заснована деякими спортивними союзами та організаціями.

У **Латвії** відповідно до розділу 21 глави 4 «Закону республіки Латвії про лотереї та азартні ігри» організація національних лотерей є державною монополією. Щоб організувати лотерею або інші азартні ігри необхідно отримати ліцензію, яку видає Наглядова інспекція по лотереям та азартним іграм, що є структурним підрозділом Міністерства фінансів. Ліцензії видаються лише підприємствам, зареєстрованим у Реєстрі підприємств Латвії. При цьому частка іноземних інвесторів (крім інвесторів країн – членів Європейського Союзу) у статутному капіталі не повинна перевищувати 49 %.

Ліцензії на проведення лотерей видаються на невизначений строк, крім миттєвих лотерей, де строк дії ліцензії обмежений. «Latvijas Loto» – єдина державна лотерейна компанія, що має монополні права на організацію державних лотерей у Латвії.

Деяка інша ситуація щодо лотерей склалась у **Литві**. Там основним мотивом запровадження лотерей була підтримка Олімпійського руху та спорту країни. На сьогодні близько 90 % спортивного бюджету Литви припадає на надходження від проведення лотерей.

Загальна заборона організації й участі в лотереї без відповідної ліцензії закріплена законом «Про лотереї», який набув чинності з 1 січня 2004 р. Ліцензії на проведення лотерей видаються Національною гральною комісією. Правила провадження такої діяльності закріплені в «Ліцензійних умовах проведення лотерей» від 09.12.2003 р. Без ліцензії дозволено проводити лише комерційні лотереї з розіграшами призів. З моменту набрання чинності законом «Про лотереї» в країні діє три національні лотереї, що проводяться приватною компанією, в якій понад 50 % акцій належить державі в особі Національного олімпійського комітету Литви, а на ринку лотерей працюють три оператора: «Olifeja», якому належить 90 % ринку, «Zalgirio lotto» – 8 % і «Fortuna Baltica» – 2 %.

Проведення лотерей в **Угорщині** відноситься до обмежених видів діяльності, регламентується законом XXXIV/1991 «Про організацію лотерей» та постановою Міністерства фінансів (РМ) № 25/1991 (Х.16.) «Про забезпечення виконання умов ліцензування, провадження та контролю за лотереями». Відповідно до закону «Про організацію лотерей» ос-

тання може проводитися державними компаніями із 100-відсотковим державним капіталом (Державний оператор лотерей) та/або тими, у яких державі належить більше 50 % її статутного фонду. Державною монополією на організацію лотерей наділена компанія «Szegepcsejáték Rt.», діяльність якої контролює Контрольне бюро Угорщини.

Як і в більшості європейських країн, у законодавстві **Румунії**, яке регулює організацію лотерей, встановлена жорстка заборона на їх проведення. Відповідальність за її порушення передбачена Кримінальним кодексом країни.

Надзвичайний наказ уряду № 69/1998 (із змінами, внесеними Надзвичайним наказом уряду № 215/1999), який відповідно до Конституції Румунії має силу закону, визначає режим здійснення лотерейної діяльності, вимоги до претендентів, які прагнуть нею займатися, та види лотерей, на які може бути видана ліцензія. «Loteria Romana», яка була заснована ще в 1906 р., сьогодні є єдиним оператором у Румунії, якому законом надано право організації та проведення лотерей національного рівня, а також миттєвих лотерей і лотерей тотот. Вона має право організувати й інші види лотерей, але лише після отримання в установленому законом порядку відповідних ліцензій і визначення правил їх проведення. Ця компанія заснована постановою уряду як державна організація, що має юридично закріплене право здійснювати діяльність задля забезпечення національних інтересів країни. Саме уряд є тим органом, який має компетенцією визначати основні умови та правила проведення лотерей.

### Висновки

Азартні ігри широко розповсюджені в країнах Європи. Законодавство Європейського Союзу дозволяє проведення азартних ігор.

Гральний бізнес у всьому світі є одним із найприбутковіших видів господарської діяльності. Не останнє місце серед його різновидів займає лотерея, яка завдяки своїй масовості здатна акумулювати значні фінансові ресурси населення, перерозподіляючи їх залежно від цілей, поставлених перед організаторами гри. Саме цим, насамперед, зумовлена підвищена увага розвинутих держав Європи, яка прикута до належного нормативно-правового регулювання та контролю за гральним бізнесом, у тому числі за лотереєю.

Розвинуті європейські країни ще в середині ХХ ст. дійшли висновку про необхідність монополізації лотерейного ринку та заборони діяльності на ньому будь-яких суб'єктів, крім

*In the article, based on the analysis of legislation, were highlighted the major types of legal regulation of lottery business in European countries, determined opportunities for implementation of the optimal model of lottery market for Ukraine, given the absence of profile law in this field.*

*В статті на основі аналізу законодавства виділяються основні типи правового регулювання лотерейної діяльності в європейських країнах, визначаються можливості впровадження оптимальної для України моделі лотерейного ринку, поскільки профільний закон в цій сфері відсутній.*

держави (Австрія, Великобританія, Німеччина, Франція та ін.). Такий самий шлях організації та проведення лотерей обрали країни, які тільки ввійшли до складу Європейського Союзу, а ще недавно входили до складу СРСР або так званого соціалістичного табору – Латвія, Польща, Угорщина, Румунія.

Як свідчить практика, державні компанії або державні компанії-філії є найбільш підходящими для вирішення тих завдань, які виникають у результаті проведення лотерей і азартних ігор. Адже лише такими суб'єктами господарювання можуть бути досягнуті та дотримані вимоги до азартних ігор:

обмежити (заборонити) експлуатацію властивої для людини пристрасті до азартних ігор; запобігти ризику шахрайства й інших протизаконних дій;

гарантувати, що отримані (зібрані) кошти використовуються тільки на благодійні або інші добродійні цілі (у тому числі організацію спортивних заходів).

Основне виправдання монополій полягає не тільки в тому, що за допомогою лотерей збирають гроші на добродійні цілі або для потреб держави. Державні лотереї організуються з метою спрямування в певне русло пристрасті до азартних ігор, а також зменшують ризик обману та соціальних безладів.

Таким чином, оптимальною для держави та суспільства моделлю устрою лотерейного ринку є модель класичної державної монополії на організацію та проведення лотерей. Крім того, державна монополія на проведення лотерей не заперечується європейськими судовими інституціями. Так, 6 березня 2007 р. Суд Європейських Співтовариств розглянув справу за позовом Плаканика і прийняв рішення, яким визнано, що країни-члени можуть прийняти рішення про обмеження діяльності, пов'язаної з грошовими іграми та парі, за допомогою системи ліцензування одного або декількох операторів, а ліцензіати можуть зробити досить привабливу пропозицію, у тому числі рекламу та використання нових методів поширення ігор, з метою вирішення завдання контролю за грошовими потоками (параграф 55 рішення) [3, с. 7].

### Література

1. Ковтун Е. В., Ковалев С. М. Правовое регулирование игорного бизнеса в зарубежных странах. – М., 2000. – 217 с.
2. Gambling Act 2005 (Royal Assent on 7 April 2005).
3. Решение Суда Европейских Сообществ C-243/01 OJ C7, 10.01.2004.

