

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

### **до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» та інших законів України щодо вдосконалення державного регулювання лотерейної сфери»**

#### **1. Мета**

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні» та інших законів щодо вдосконалення державного регулювання лотерейної сфери» (далі – проект Закону) розроблено з метою вдосконалення державного регулювання в лотерейній сфері.

#### **2. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

На сьогодні державне регулювання лотерейного ринку в Україні, у тому числі здійснення державного нагляду (контролю) у цій сфері, потребує подальшого вдосконалення, оскільки чинний Закон України «Про державні лотереї в Україні» містить низку прогалин, неузгодженостей та застарілих підходів, що створює ризики зловживань з боку окремих суб'єктів господарювання та не забезпечує достатніх інструментів для здійснення державного регулювання лотерейної сфери і належного рівня державного контролю на цьому ринку.

Закон України «Про державні лотереї в Україні» (далі – Закон) набрав чинності 06.10.2012.

Основні зміни до Закону були внесені Законами України від 14 липня 2020 року № 768-IX «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» та від 04 грудня 2024 року № 4116-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей». Проте, вказані зміни не мали системного характеру.

Законом України від 04 грудня 2024 року № 4116-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей», зокрема, посилено вимоги до операторів державних лотерей та удосконалено окремі вимоги щодо ліцензування діяльності з випуску та проведення державних лотерей тощо.

Закон передбачав упродовж трьох місяців з дня набрання ним чинності необхідність прийняття підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для видачі ліцензій на випуск і проведення лотерей.

Проте, лише у 2025 році Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 19 листопада 2025 року № 1508 «Деякі питання ліцензування господарської діяльності з випуску та проведення лотерей», якою затверджено

порядок і умови проведення конкурсу операторів державних лотерей, ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, критерії оцінювання показників спроможності особи здійснювати діяльність з випуску та проведення лотерей та порядок внесення плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей.

Прийняття зазначеної постанови фактично дозволило здійснити перезапуск лотерейного ринку та розпочати процедуру відбору операторів державних лотерей. Водночас ліцензії, що можуть бути видані за результатами такого конкурсу, мають тимчасовий характер – вони діють протягом періоду воєнного стану та одного року з дня його припинення або скасування, але не менше трьох років.

Таким чином, постанова Кабінету Міністрів України № 1508 є перехідним регуляторним рішенням, яке не може усунути системні недоліки, закладені безпосередньо на рівні Закону України «Про державні лотереї в Україні».

Аналіз практики застосування положень Закону виявив недосконалість окремих його норм, які потребують комплексного врегулювання.

Зокрема, серед них, фактична монополізація лотерейного ринку.

Механізм доступу до ринку, закладений у чинному Законі, зокрема щодо досвіду з випуску та проведення державних лотерей не менше трьох років та наявності розгалуженої мережі розповсюдження лотерей фактично блокує можливість участі іноземних операторів у конкурсі, а також створює перешкоди для приходу нових учасників на конкурс. Проектом Закону пропонується скасувати вказані бар'єри.

Також, чинна редакція Закону передбачає визначення оператора лотерей за результатами конкурсу. Практика застосування такої процедури засвідчила наявність низки недоліків, зокрема неможливість визначення в підзаконному нормативно-правовому акті критеріїв оцінки спроможності заявників, які не передбачені Законом, що призвело до формалізму у проведенні конкурсу та визначенні переможців.

З метою вдосконалення інструментів державного регулювання лотерейної сфери пропонується замінити проведення конкурсу з відбору операторів лотерей на проведення «аукціону» як способу відбору операторів лотерей, що полягає у проведенні електронних торгів за право на отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей, виходячи з обмеження лотерейного ринку трьома операторами.

Запровадження аукціону як механізму визначення суб'єкта, який отримує ліцензію на випуск і проведення лотерей відповідає сучасним підходам до управління обмеженими ресурсами та забезпечує реалізацію економічних інтересів держави, коли за однакових умов перемогу отримує учасник, який запропонував найвищу ціну за ліцензію, що мінімізує дискрецію уповноваженого органу та виключає можливість суб'єктивного впливу на визначення переможця.

Крім того, аукціон дозволяє визначити ринкову вартість ліцензії шляхом змагального підвищення розміру щорічної плати. Це забезпечує справедливу компенсацію державі за надання виключного права на провадження діяльності з випуску та проведення лотерей.

Також, статтею 3 Закону закріплено принцип державної монополії на запровадження лотерей. Водночас фактично лотереї в Україні не є державними, оскільки держава не є власником або засновником операторів державних лотерей та не є власником корпоративних прав у таких суб'єктах господарювання. Водночас назва «державна лотерея» вводить в оману учасників такої лотереї щодо її належності державі Україна. Діяльність з випуску та проведення лотерей за своєю правовою природою є ліцензованою господарською діяльністю, яка підлягає державному регулюванню, нагляду та контролю, але не відповідає моделі державної монополії.

Водночас, аналіз європейського досвіду регулювання лотерейної діяльності вказує на поступовий відхід від моделі жорсткої державної монополії на користь ліцензійних, концесійних або державно-приватних форм регулювання.

Державне регулювання лотерей в ЄС здебільшого здійснюється не через прямі державні монополії, а через:

концесії (концесійні договори) – як у Греції через передачу прав на певні види діяльності приватним компаніям на умовах концесії;

державно-приватні моделі – часткова приватизація (Франція) або делегування спеціальних ліцензій приватним компаніям;

ліцензійні режими з відкритим доступом – як у Італії, де приватні оператори можуть проводити лотереї на основі дозволів;

гнучкі форми регулювання – де державні оператори співіснують з приватними за чіткими вимогами та контролем (Іспанія, Данія).

Це підтверджує, що відмова від прямої монополії на лотереї та перехід до моделей концесії/публічно-приватного партнерства відповідає європейській практиці, особливо коли держава зберігає роль регулятора та контролера ринку.

У зв'язку з цим пропонується виключити із Закону положення щодо закріплення принципу державної монополії на проведення лотерей, а також поняття «державна лотерея» з одночасним збереженням законодавчо визначеного обмеження щодо здійснення діяльності з випуску та проведення лотерей на території України не більш як трьома операторами, що дозволяє поєднати конкуренцію з ефективним державним контролем за принципами державно-приватного партнерства (фактично на умовах концесії).

Проектом Закону передбачається заборона проведення лотерей «тото» у зв'язку з тим, що за своєю економічною, правовою та функціональною природою такі лотереї є тотожними або максимально наближеними до букмекерської діяльності, яка підлягає окремому державному регулюванню відповідно до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор». Використання лотерей для фактичного провадження

букмекерської діяльності ускладнює ефективний державний нагляд, оскільки до лотерей та азартних ігор застосовуються різні регуляторні підходи, фінансові вимоги та інструменти контролю. Також встановлюються заборони використання грального обладнання для проведення лотерей, зокрема, гральних столів, гральних столів з кільцем рулетки, рулетки, гральних карт, гральних костей, а також не допускається їх візуальне відтворення. Це дозволить усунути негативну практику розповсюдження лотерей в мережі Інтернет з візуалізацією, яка є дуже подібною до ігор казино в мережі Інтернет.

Водночас Закон містить прогалини у частині дієвих механізмів та інструментів державного нагляду (контролю) за операторами лотерей, та не дає можливостей регулятору перевірити відповідність операторів лотерей вимогам Закону та дотримання вимог ліцензійного законодавства.

Для реалізації здійснення контролю в режимі реального часу електронної системи прийняття ставок передбачено надання доступу Уповноваженому органу до інформації електронної системи прийняття ставок шляхом її підключення до Державної системи онлайн-моніторингу (яка є основним інструментом здійснення Уповноваженим органом функції з державного нагляду за діяльністю у сфері організації та проведення азартних ігор) та доповнення функціоналу ДСОМ щодо прийому даних з можливістю обробки, обліку, накопичення та зберігання інформації з електронної системи операторів лотерей.

У зв'язку з цим виникла потреба у вдосконаленні Закону України «Про державні лотереї в Україні».

Прийняття таких змін до законодавства дозволить комплексно врегулювати проблемні питання у сфері випуску та проведення державних лотерей та забезпечити ефективну систему державного регулювання лотерейного ринку та здійснення державного нагляду (контролю) у лотерейній сфері.

### **3. Основні положення проекту акта**

Проектом Закону пропонується внести зміни до Закону, передбачивши:

виключення у назві закону слово «державні», заміни слів «державна лотерея» на «лотерея»;

виключення із Закону положень щодо принципу «державної монополії» на проведення лотерей;

заміни проведення «конкурсу» з відбору операторів лотерей на проведення «аукціону», що полягає у проведенні електронних торгів на право отримання ліцензії на випуск і проведення лотерей та основні положення щодо проведення аукціону;

заборону проведення лотерей «тото»;

встановлення, вимог до включення лотерей до Єдиного реєстру лотерей, запроваджених в Україні, а також визначення підстав для прийняття Уповноваженим органом рішень про відмову у включенні лотереї до Єдиного реєстру лотерей та про виключення лотереї з такого реєстру;

- уточнення положень норм Закону щодо:
  - визначення розповсюджувачів лотерей, розповсюджувачем лотереї можуть бути юридична особа або фізична особа – підприємець;
  - уточнення розміру страхування ризику невиклати учасникам призів на випадок настання його неплатоспроможності та/або визнання його банкрутом, або оформлення банківського вкладу чи банківської гарантії на таку ж суму;
  - унормування вимог до електронної системи прийняття ставок та терміналів електронної системи прийняття ставок;
  - врегулювання питання щодо надання оператором лотерей можливості Уповноваженому органу здійснювати контроль в режимі реального часу електронної системи прийняття ставок шляхом підключення її до Державної системи онлайн-моніторингу;
  - уточнення підстав для позбавлення статусу оператора лотерей;
  - врегулювання питання здійснення державного нагляду (контролю) за проведенням лотерей в Україні та за дотриманням законодавства про рекламу у сфері проведення державних лотерей;
  - визначення підстав для проведення позапланових перевірок операторів лотерей, а також проведення «контрольованої гри» уповноваженими посадовими особами Уповноваженого органу, у тому числі із залученням третіх осіб;
  - запровадження фінансових санкцій (штрафів) за порушення окремих вимог законодавства про лотереї з підстав, визначених законом;
  - встановлення особливості регулювання реклами лотерей та операторів лотерей.

#### **4. Правові аспекти**

- У зазначеній сфері суспільних відносин діють такі нормативно-правові акти:
- Закон України «Про державні лотереї в Україні»;
  - Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»;
  - Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;
  - Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»;
  - Закон України «Про рекламу»;
  - Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».
  - Закон України “Про Службу безпеки України”;
  - Закон України “Про Бюро економічної безпеки України”.

## **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація проекту акта потребує додаткових бюджетних коштів та матиме прямий вплив на показники надходжень та витрат державного бюджету.

Фінансування видатків, необхідних для створення підсистеми Державної системи онлайн-моніторингу планується здійснювати за рахунок бюджетних асигнувань загального фонду Державного бюджету України за бюджетною програмою «Забезпечення функціонування та розвитку Державної системи онлайн-моніторингу та електронних реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор» (код 2902020).

Фінансування обсягу видатків, необхідного для реалізації проекту акта у частині покриття зазначених витрат, здійснюватиметься за рахунок прогнозного обсягу доходів за кодом бюджетної класифікації 21082500 «Штрафні (фінансові) санкції за порушення законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор і у сфері лотерей».

Фінансово-економічні розрахунки до проекту акта додаються.

## **6. Позиція заінтересованих сторін**

Проект акта потребує проведення громадського обговорення відповідно до вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

Проект Закону не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності та не потребує розгляду Науковим комітетом Національної ради з питань розвитку науки і технологій.

## **7. Оцінка відповідності**

У проекті акта відсутні положення, що стосуються зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, які впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, створюють підстави для дискримінації, стосуються інших ризиків та обмежень, які можуть вплинути під час реалізації проекту акта.

Громадська антикорупційна, громадська антидискримінаційна та громадська гендерно-правова експертизи не проводились.

## **8. Прогноз результатів**

Прийняття проекту Закону забезпечить створення умов для ефективного державного регулювання лотерейної сфери шляхом спрощення вимог до запровадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, залучення іноземних інвесторів та входу на ринок іноземних суб'єктів

господарювання, створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку, наповнення Державного бюджету України, підвищення довіри у населення до лотерей.

Реалізація проекту Закону не матиме негативного впливу на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави.

Реалізація акта не матиме негативного впливу на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами.

Реалізація акта матиме вплив на інтереси заінтересованих сторін:

Заінтересована сторона	Вплив реалізації акта на заінтересовану сторону	Пояснення очікуваного впливу
Держава	Позитивний	Комплексне врегулювання лотерейного ринку України, створення прозорої моделі державного регулювання лотерейної сфери, та запровадження ефективного державного нагляду (контролю) за лотерейним ринком.
Громадяни та бізнес	Позитивний	Створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку через удосконалення вимог до провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

**Заступник Міністра цифрової трансформації України з питань європейської інтеграції**

**Олександр БОРНЯКОВ**

\_\_\_\_\_ 2026 року