

УДК 336.789
<http://doi.org/10.35854/1998-1627-2026-1-78-94>

Регламентация распределения доходов от проведения лотерей в системе лотерейного законодательства: анализ зарубежного опыта

Бэла Владимировна Зембатова

Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации,
Москва, Россия, bella_zembatova@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0004-9484-901X>

Аннотация

Цель. Обосновать подходы рассмотрения зарубежного опыта распределения доходов от организации и проведения государственной лотереи как надлежащего основания для выявления наиболее эффективных моделей регламентации лотерейной деятельности.

Задачи. Выявить иерархию сущностных признаков лотерейной деятельности, в том числе исходный, определяющий содержание остальных; аргументировать выбор предмета сравнительного анализа регламентирования лотерейной деятельности представительного ряда государств; выявить общее и различное в системе факторов, определяющих структуру распределения лотерейных доходов, в рассматриваемых моделях регламентации организации и проведения лотерей.

Методология. С помощью общих методов научного познания в различных аспектах обоснованы подходы к сравнительному анализу норм лотерейного законодательства представительного ряда юрисдикций континентальной Европы, Великобритании, Северной Америки, Южной Америки и Австралии.

Результаты. Показана иерархия сущностных признаков лотерейной деятельности, а также обоснован исходный признак, определяющий остальные, а именно правовая регламентация этой деятельности; аргументирован выбор национальных систем лотерейного законодательства как основной предмет сравнительного анализа моделей регулирования лотерейной деятельности; выявлены основные факторы, определяющие законодательно устанавливаемую структуру распределения доходов от лотерей во всех юрисдикциях; предложены подходы, позволяющие сформировать критерии эффективности правовых моделей регулирования лотерейной деятельности и осуществить анализ соответствия этим критериям отечественного лотерейного законодательства.

Выводы. Представленные результаты анализа законодательного регулирования распределения лотерейных доходов в разных юрисдикциях показали, что модель такого регулирования многофакторная. В связи с этим применение зарубежного опыта для определения структуры распределения лотерейных доходов возможно только на основе изучения широкого массива норм законодательства о лотерейной деятельности. Задача установления указанной структуры без учета того, что ее обусловило и как эта структура задает количественную определенность отдельных ее составляющих, означало бы механическое встраивание норм иных правопорядков в отечественное лотерейное законодательство. Исследования механизма правового регулирования лотерейной деятельности в представительном ряде юрисдикций позволили прийти к заключению о том, что оценка возможностей применения в Российской Федерации зарубежного опыта распределения дохода от лотерей должна быть основана на предложенных подходах.

Ключевые слова: организатор лотереи, оператор лотереи, лотерейные доходы, призовой фонд, операционные расходы, целевые отчисления, нормативы лотерейных расходов

Для цитирования: Зембатова Б. В. Регламентация распределения доходов от проведения лотерей в системе лотерейного законодательства: анализ зарубежного опыта // Экономика и управление. 2026. Т. 32. № 1. С. 78–94. <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2026-1-78-94>

© Зембатова Б. В., 2026

Regulation of lottery revenue distribution in the lottery legislation system: Analysis of international experience

Bela V. Zembatova

*Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia,
bella_zembatova@mail.ru, https://orcid.org/0009-0004-9484-901X*

Abstract

Aim. This work aimed to substantiate approaches to examining international experience in distributing revenue from organizing and conducting state lotteries as an appropriate basis for identifying the most effective models for regulating lottery activities.

Objectives. The work seeks to identify the hierarchy of essential features of lottery activities, including the initial one that determines the content of others; to justify the choice of the subject of a comparative analysis of lottery regulation in a representative number of countries; to identify commonalities and differences in the system of factors determining the structure of lottery revenue distribution in the considered models for regulating the organization and conduct of lotteries.

Methods. Using general scientific methods, approaches to a comparative analysis of lottery legislation in a representative number of jurisdictions in continental Europe, the United Kingdom, North America, South America, and Australia are substantiated in various aspects.

Results. The work presents a hierarchy of essential characteristics of lottery activity, substantiating the initial characteristic that determines the others, namely the legal regulation of this activity. The choice of national systems of lottery legislation as the main subject of a comparative analysis of models of lottery regulation is substantiated. The key factors determining the legislatively established structure of lottery revenue distribution in all jurisdictions are identified. Approaches are proposed that can be used to generate the criteria for the effectiveness of legal models for regulating lottery activity and analyze the compliance of Russian lottery legislation with these criteria.

Conclusions. The presented analysis results of legislative regulation of lottery revenue distribution in various jurisdictions demonstrated that the model of such regulation is multifactorial. Therefore, applying the international experience to determining the structure of lottery revenue distribution is only possible through a comprehensive study of lottery legislation. Adopting the legal mechanism for establishing this structure without considering its underlying rationale and the way this structure defines the quantitative determination of its individual components would imply the mechanical incorporation of the norms of other legal systems into Russian lottery legislation. Research into the mechanisms of legal regulation of lottery activities in a representative number of jurisdictions led to the conclusion that the assessment of applicability in the Russian Federation of international experience in lottery revenue distribution should be based on the proposed approaches.

Keywords: *lottery organizer, lottery operator, lottery revenue, prize fund, operating expenses, purpose-oriented deductions, lottery expense standards*

For citation: Zembatova B.V. Regulation of lottery revenue distribution in the lottery legislation system: Analysis of international experience. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2026;32(1): 78-94. (In Russ.). <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2026-1-78-94>

Введение

Современная лотерейная деятельность, как одна из сфер государственного регулирования, является особым по назначению комплексным институтом экономической и социальной политики, выполняющим фискальные, социальные и культурные функции. Организация государственной лотереи сегодня — это не столько коммерческая деятельность, сколько инструмент пуб-

личной политики. Лотерея в большинстве государств определена как разновидность азартной игры, при которой распределение призового фонда устанавливается случайным выбором, и потому, как известно, мотивом участия в лотерее является упование на везение. Несбывшиеся надежды и иные причины порождают мифы о лотереях как об организованном обмане. Кроме того, история лотерей богата случаями недобросовестности ее организаторов.

Поэтому в большинстве государств организация лотерей стала публичной согласованной деятельностью исполнительной и законодательной ветвей власти, направленной на преобразование игрового спроса в потребность внести вклад в общественное благо (*good causes*), единственным инструментом формирования государством лотерейных доходов, поступающих в государственный бюджет, специальные целевые фонды, в которых аккумулируются дополнительные средства на развитие спорта, культуры, образования и социальной сферы. Основанием организации лотерейной деятельности, как показали результаты ее анализа в представительном ряде государств, служит ее *правовая регламентация*, значение которой трудно переоценить. Законодательно установленный порядок проведения лотерей призван повысить социальное доверие к лотерейной системе и представить количественную определенность призового фонда, в первую очередь операционных расходов и расходов на общественно полезные дела как гарантую прозрачности и справедливости, формировать у участников лотереи отношение к ней не только как к развлечению, но и как к морально оправданному участию в лотерее.

Эффективность проведения государством национальной лотереи определяется условиями, при которых сформированный денежный поток (лотерейная выручка) может трансформироваться в общественное благо, а именно при прозрачном управлении на всех этапах лотерейной деятельности, аудите и защите интересов игроков. Распределение лотерейной выручки потому и является ключевым, сравнимым, измеряемым критерием эффективности проведения лотерей, что он фиксирует долю общественной пользы, приносимой лотереями, дисциплинирует издержки организаторов лотереи и стимулирует их участие, основанное на балансе коммерческих и общественных интересов.

Необходимость изучения зарубежного опыта правового регулирования распределения лотерейных доходов определяется неполным соответствием отечественного правового регулирования лотерейной де-

ятельности международным стандартам, разработанным Всемирной лотерейной организацией (WLA)¹, особенно в аспекте регламентирования распределения доходов от проведения лотерей², а также отсутствием исследований в данном направлении. Зарубежных и отечественных научных исследований именно указанных направлений нет. Небольшое количество научных статей, опубликованных в иностранных научных журналах, содержат результаты исследований организационных, чисто экономических, социальных и иных аспектов, подчас связанных с правовыми аспектами организации и проведения лотерей только названием статьи, аннотацией к ней, в которых может быть указано на распределение лотерейных доходов как предмет исследования. Кроме того, большую часть статей неправомерно отнести к актуальным по времени опубликования: самые поздние опубликованы в 2024 г. При этом распределение лотерейных доходов рассмотрено в основном в связи с его экономическими результатами. Так, в одной из нескольких статей, опубликованной в научном журнале в 2021 г. [1], приведены результаты исследования о влиянии распределения лотерейных доходов на состояние рынка лотерей.

Предметом анализа стали экономические и институциональные факторы, определяющие долю выручки от проведения лотерей, направляемую в государственный бюджет, операторам и на социальные программы. В статье использованы представительная эмпирическая база, экономический анализ с применением сведений из глобального сборника данных о лотереях WLA, но отсутствует правовой аспект рассматриваемых проблем. В другом исследовании (глава в монографии) [2] предметом межстранового анализа стали модели функционирования и регулирования государственных лотерей в государствах Европы, с акцентом на контроль и управление лотереями, а также эффективность лотерей для государства, бизнеса и гражданского общества. Но, очевиден тот факт, что страны Европы не могут быть репрезентативным предметом исследования международного опыта проведения лотерей. Кроме того, и в названной главе правовой

¹ About us // World Lottery Association. URL: <https://www.world-lotteries.org/about-us> (дата обращения: 18.12.2025).

² В дальнейшем словосочетания «регулирование распределения лотерейных доходов», «регулирование распределения лотерейной выручки», «регулирование лотерейных расходов», «регулирование структуры лотерейных расходов» будут употребляться как синонимичные.

аспект не рассмотрен. В остальных статьях рассмотрено использование лотерейных доходов как источника финансирования спорта в европейских странах, проанализированы модели распределения средств от проведения лотерей и исследованы факторы эффективности функционирования лотерейных фондов [3]; исследован политико-экономический механизм «лотерейного распределения» виз для иммигрантов (несмотря на название статьи, ее содержание не имеет отношения к лотерее, поскольку в ней рассмотрена программа, позволяющая нанимать высококвалифицированных иностранных граждан посредством распределения квот, дающих определенный статус, путем случайной лотереи, а точнее, используя аналогию с механизмом лотереи [4]); представлен анализ эффективности распределения лотерейных доходов, направляемых на финансирование образования в США, что является иллюстрацией социальной направленности использования лотерейных средств [5].

Среди отечественных исследований правового аспекта лотерейной деятельности можно выделить единственную статью, актуальную по времени (2024) [6], в которой рассмотрены разновидности налоговых и неналоговых доходов от проведения лотерей, получаемые государством, содержится указание на необходимость корректировки налогового и бюджетного законодательства в части установления размера целевых отчислений для надлежащего выполнения государством функций по развитию спорта в РФ. При этом законодательные проблемы формирования и распределения лотерейных доходов, обусловленные пробелами лотерейного законодательства, прежде всего пробелами в контексте Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ (в ред. от

29 декабря 2025 г.) «О лотереях», даже не упомянуты.

Таким образом, приведенный ограниченный перечень исследований лотерейной деятельности, в особенности правового основания ее регулирования, подтверждает особую специфику и узость предмета исследования, представленного в настоящей статье. Между тем результаты исследования показывают объективную необходимость изучения международного опыта правового регулирования лотерейной деятельности в целом, прежде всего его основ и распределения лотерейных доходов для устранения пробелов отечественного лотерейного законодательства.

Материалы и методы

Рассмотрение зарубежного опыта распределения выручки от проведения лотерей потребовало выявления актуальных сущностных черт (признаков) не только и не столько лотереи как игры, сколько лотерейной деятельности¹, определяющих ее содержание в целом и ключевых факторов, влияющих на распределение лотерейных доходов. Сравнительный анализ организации и проведения лотерей в государствах (ФРГ, Франции, Испании, Италии, Швейцарии, Великобритании, США, Канаде, Австралии, Бразилии), представляющих разные континенты, указал на *правовое регулирование* государством лотерейной деятельности как на единое для всех объективное основание ее регламентации и на первый из сущностных признаков лотерейной деятельности.

Указанный признак определил *законодательства о лотереях* разных юрисдикций в качестве *предмета²* анализа для выявления остальных сущностных признаков

¹ Отделить лотерею как игру от лотерейной деятельности можно лишь умозрительно, поскольку последняя — это процесс организации и проведения лотерей. Тем не менее для анализа такое разграничение допустимо, так как сущностные признаки у лотереи-игры и лотерейной деятельности различны, что и определило выбор предмета исследования, а именно лотерейную деятельность. Сущностными признаками лотереи-игры являются случайность; возмездность; призовой характер; распределение выигрыша по формальным признакам (совпадения, номер билета и др.) без права организатора действовать по своему усмотрению; материальное (билет) или цифровое (электронная запись) основание права требования приза; заранее зафиксированная вероятность выигрыша (меньше единицы и не гарантирована); независимость выигрыша от игрока, что отличает лотерею от иных игр, так называемых игр мастерства, в которых исход определяется навыками и способностями игрока; массовость и публичность предложения участвовать в игре (игра рассчитана на неопределенный круг лиц, а условия участия доступны публично). Сущностные признаки лотерейной деятельности рассмотрены нами далее в статье.

² Предметом анализа были законы о лотереях Бразилии и Германии, США (отдельных штатов); Федеральный Уголовный кодекс Канады и законы о лотереях ее отдельных провинций и территорий; законы о лотереях провинций и территорий Австралии.

лотерейной деятельности и факторов, влияющих на правовой механизм установления структуры распределения лотерейных доходов¹.

Ввиду правовой природы порядок распределения лотерейных доходов в разных юрисдикциях должен рассматриваться как неотъемлемая часть общих правил организации и проведения лотерей, установленных законодательно. Природа любого нормативного правового акта такова, что закон — органическое целое, в котором каждая норма связана с остальными: нормы, регламентирующие распределение выручки от проведения лотерей и устанавливающие нормативы такого распределения на призовой фонд, расходы и другие составляющие выручки, не являются *самостоятельным* правовым институтом законодательства о лотереях, не связанным с другими нормами указанного законодательства. Применительно к предмету рассмотрения можно считать обоснованным подход к анализу правового регулирования лотерейной деятельности, согласно которому установленный порядок распределения вы-

ручки от лотерей следует рассматривать как органическую часть лотерейного законодательства.

Сравнительный анализ законодательств о лотерее в разных правопорядках указал на одни и те же признаки, отражающие сущность лотерейной деятельности во всех юрисдикциях. Выявленные признаки как существенные отличают лотерейную деятельность от иных видов и могут по-разному проявляться в законодательствах о лотереях, содержательно оставаясь аналогичными. Подобные общность и разноликость следует признать актуальными и существенными для установления содержания лотерейной деятельности в целом и в части, регламентирующей распределение лотерейных доходов. Именно выявление общего и различного в правовом регулировании лотерей в разных юрисдикциях позволяет обосновать основные факторы, определяющие структуру распределения доходов от лотерей, устанавливаемую законодательно. Во всех юрисдикциях основными факторами, определяющими структуру лотерейных доходов, устанавливаемую

¹ В США нет единого федерального закона о лотереях, а лотерейная деятельность регламентируется законами отдельных штатов. В Калифорнии — глава 12.5 Кодекса Калифорнии 2024 г. См.: California Government Code. Section 8880.4 // Justia US Law. URL: <https://law.justia.com/codes/california/code-gov/title-2/division-1/chapter-12-5/article-1/section-8880-4/> (дата обращения: 18.12.2025). В Техасе — глава 466 Кодекса Правительства штата Техас. См.: Texas Government Code. Chapter 466 // Texas. Public.Law. URL: https://texas.public.law/statutes/tex._gov't_code_title_4_subtitle_e_chapter_466 (дата обращения: 15.09.2025). В штате Нью-Йорк — ст. 34 главы 60 Свода законов штата Нью-Йорк. См.: Consolidated Laws of New York. Chapter 60. Article 34 // The New York State Senate. URL: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/TAX/A34> (дата обращения: 15.09.2025). В Канаде действует федеральный закон, то есть Уголовный кодекс, ст. 207(1)(2). См.: Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46). Section 207 // Justice Laws Website (Canada). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/section-207.html> (дата обращения: 15.09.2025). Действуют в этом государстве также законы провинций и территорий: в Онтарио — Закон Онтарио о лотереях и азартных играх, 1999, глава 12, Приложение L. См.: Ontario Lottery and Gaming Corporation Act, 1999 (S.O. 1999, c. 12) // Ontario.ca (Laws). URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/99o12/v8> (дата обращения: 15.09.2025). В Британской Колумбии — Закон о контроле за азартными играми, глава 14. См.: Gaming Control Act (S.B.C. 2002. Ch. 14) // BC Laws. URL: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/02014_01 (дата обращения: 15.09.2025). В Австралии нет единого закона о лотереях, регулирование осуществляется законами штатов и территорий. В частности, штат Виктория — Закон о регулировании азартных игр 2003 (в актуальной редакции). См.: Gambling Regulation Act 2003 // Victorian Legislation. URL: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/gambling-regulation-act-2003/084> (дата обращения: 27.09.2025). Штат Квинсленд — Закон о лотереях 1997 г. (в актуальной редакции). См.: Lotteries Act 1997 // Queensland Legislation. URL: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-1997-034> (дата обращения: 30.09.2025). В Бразилии действует Закон № 13.756 от 12 декабря 2018 г. См.: Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018 // Base Legislação da Presidência da República. URL: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/5> (дата обращения: 03.10.2025). В Германии законодательное регулирование лотереи осуществляется на федеральном уровне и на уровне земель, составляющих федерацию, через взимание налогов и сборов. Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) // Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/rennwlottg_2021/BJNR206510021.html (дата обращения: 03.10.2025). Приведенными нормативными правовыми актами по отдельным юрисдикциям законодательное регламентирование лотерейной деятельности не исчерпывается: перечень содержит законы о лотереях в странах Америки, континентальной Европы, Великобритании и Австралии, представляющие различные континенты. В дальнейшем утверждение о законодательном регулировании лотерейной деятельности как о признаком, определяющем основу проведения и организации лотерей, будет многократно подтверждено не перечнем законов разных правопорядков, а результатами анализа норм этих законов по представительному ряду юрисдикций.

законодательно, являются примерно одни и те же, но по-разному участвующие в ее формировании.

Предметом сравнительно-правового анализа законодательно установленного правового регулирования лотерейной деятельности стали лотерейные законодательства федеративных и унитарных государств. Указанная дифференциация изначально продиктована исходной гипотезой о значительных различиях правового регулирования организации и проведения лотерей в государствах-федерациях и унитарных государствах, принадлежащих к разным правовым семьям (правовым системам): романо-германской и ангlosаксонской. Форма государственного устройства рассматривается в настоящей статье в совокупности с принадлежностью к определенной правовой семье, что, как подход к сравнительному анализу, определено следующим. Предметом рассмотрения стали две правовые семьи, в частности ангlosаксонская и романо-германская, поскольку страны с наиболее развитым законодательством о лотерее принадлежат к указанным правовым семьям. Кроме того, законодательная система России входит в романо-германскую правовую семью, и потому рассмотрение законодательства стран, входящих в нее, представляет дополнительный интерес для настоящего исследования¹.

Выявление влияния правовой системы на законодательно установленное распределение дохода от лотерей осуществлено на основе подхода, согласно которому указанное влияние должно рассматриваться через действие других факторов: цели лотерейной деятельности, порядка формирования доходов от лотереи, операторской модели регулирования лотерейной деятельности. Методологической основой анализа влияния цели лотерейной деятельности на законодательное регулирование распределения лотерейного дохода является подход, согласно которому действие *законодательно установленной цели*, как первого среди равных фактора формирования структуры лотерейных расходов, и содержательно, и в количественном выражении, объективно определено правовой природой нормативных актов.

¹ Сразу сделаем оговорку относительно того, что деление юрисдикций по принадлежности к той или иной правовой системе при рассмотрении ее как фактора, влияющего на формирование законодательно установленного порядка распределения лотерейных доходов, в определенной степени условно, поскольку существуют смешанные и переходные правовые системы, имеющие признаки разных правовых семей.

Результаты

Выявленная иерархия сущностных признаков лотерейной деятельности может быть представлена как *исходный признак*, определяющий остальные, а именно как *законодательно установленная ее регламентация*, и признаки лотерейной деятельности, *уже регламентированной* на всех этапах ее осуществления. Сравнительный анализ законодательств о лотерее в разных право-порядках указал на следующие признаки лотерейной деятельности, урегулированной нормами права: замкнутость цикла организации и проведения лотерей (от продажи лотерейных билетов до закрытия тиража, а в промежутке между началом и завершением — подготовка к розыгрышу, розыгрыш, учет, выплаты); распределение лотерейных доходов по трем основным направлениям, то есть выплаты из призового фонда, покрытие расходов на организацию и проведение лотерей (операционные расходы) и целевые отчисления; подконтрольность и подотчетность всех этапов организации и проведения лотерей; публичность, прозрачность и открытая отчетность (обязательная публикация правил участия в лотерее, состава и размера призов, открытые данные квартальных и годовых отчетов о структуре распределения лотерейных доходов); обязательный независимый аудит.

Установленное на основе выявленных признаков содержание регламентированной лотерейной деятельности, единое для всех рассмотренных юрисдикций, стало объективным основанием для подтверждения исходной гипотезы о значительных различиях правового регулирования организации и проведения лотерей, в том числе в части распределения лотерейных доходов в государствах-федерациях и унитарных государствах; выбора национальных систем лотерейного законодательства как основного предмета сравнительного анализа моделей регулирования лотерейной деятельности. Достоверность указанной гипотезы подтверждена результатами анализа влияния формы государственного устройства на правовое регулирование лотерейной деятельности.

Предметом указанного анализа стали в основном лотерейные законодательства

государств-федераций, принадлежащих к романо-германской правовой семье, имеющие сходство с аналогичным законодательством РФ по основам законодательства (понятийному аппарату, целям и принципам); установленному порядку, регулирующему: а) формирование доходов от лотереи, прежде всего установленные правила формирования налоговой базы, финансовых неналоговых инструментов изъятия части доходов от лотерей (пошлин, сборов); б) правовой механизм распределения лотерейных доходов.

Во всех юрисдикциях выявлены примерно одни и те же основные факторы, к которым правомерно отнести: а) форму государственного устройства; б) принадлежность правопорядка к правовой семье (романо-германской или англосаксонской); в) цель проведения лотерей, закрепленную законодательно; г) нормы законодательства о лотереях, регулирующие формирование доходов от лотереи; д) организационно-правовую операторскую модель проведения лотереи.

Анализ влияния формы государственного устройства на правовую регламентацию лотерейной деятельности показал, что общей устойчивой тенденцией в государствах-федерациях является децентрализация законодательного регулирования лотерейной деятельности, обуславливающая разнородные подходы к распределению доходов от лотереи и соответствующие им, значительно различающиеся между собой нормативы и структуру распределения лотерейных доходов в территориальных и административных частях, составляющих федерацию, а в унитарных государствах — централизация, то есть лотерейная деятельность, в том числе распределение доходов от лотереи, регулируется из единого центра на основе одного закона. Рассмотренные законодательства о лотереях позволили прийти к заключению о заданности юридически закрепленной целью распределения лотерейных доходов.

Анализ правового регулирования проведения лотерей в части распределения лотерейного дохода показывает установленную законодательно устойчивую связь порядка формирования доходов от лотерей с их распределением, а также влияние установленного вида участия оператора в лотерейной деятельности, поскольку устанавливает,

какой субъект права, на каких условиях организует и проводит лотерею, какой субъект права наделяется правомочиями распоряжаться средствами лотереи.

Обсуждение

Значительные различия законодательств, регламентирующих порядок проведения лотерей *стран-федераций и унитарных государств*, проявляются в следующем. Влияние формы государственного устройства на формирование порядка распределения лотерейных доходов осуществляется либо через двухуровневое регулирование (в федерациях — на федеральном и региональном уровне), либо через сосредоточение на центральном уровне (в унитарных государствах). Поскольку регулирование проведения лотерей, в том числе распределение лотерейных доходов, относится к финансово-бюджетной и налоговой сферам, то разделение компетенций в указанной сфере между федеральным центром и региональным уровнем (землями, штатами, кантонами, территориями, субъектами федерации) или их централизация определяются формой государства, установленной конституционно. Наиболее представительными федерациями являются США, Канада, Бразилия, Германия.

В США доминирует децентрализация в соответствии с десятой поправкой Конституции США, устанавливающей принцип остаточных полномочий: если Конституция не делегирует определенную сферу регулирования федеральному уровню и не устанавливает запрет штатам, то она становится компетенцией штатов¹. Лотерейная деятельность, в том числе порядок формирования и распределения доходов, не упомянуты в Конституции США и не входят в делегированные федеральным центром полномочия. Поэтому цели проведения лотерей, структура распределения лотерейных доходов, нормативы доли призового фонда, операционных расходов и целевых поступлений устанавливаются на уровне отдельных штатов в рамках их собственных законов. Так, в Калифорнии формирование и распределение лотерейного дохода осуществляются по закону штата (*California Government Code, § 8880.3, § 8880.4*)². В Техасе также

¹ U.S. Constitution. Tenth Amendment // Legal Information Institute. URL: https://www.law.cornell.edu/constitution/tenth_amendment (дата обращения: 11.10.2025).

² California Government Code. Section 8880.4 // Justia US Law. URL: <https://law.justia.com/codes/california/code-gov/title-2/division-1/chapter-12-5/article-1/section-8880-4/> (дата обращения: 12.10.2025).

действует закон штата, регламентирующий лотерейную деятельность, включая формирование доходов от лотереи и их распределение (Texas Government Code, § 466.335)¹. Аналогичное законодательство действует в штате Нью-Йорк (Tax Law, § 1612)². Рассмотренная система законодательного регулирования лотерейной деятельности, в том числе распределение доходов от проведения лотерей в США, — прямое следствие федеративного государственного устройства.

В Канаде децентрализованное регулирование лотерейной деятельности также закреплено в Конституции как исключительная законодательная власть провинций по соответствующим предметам ведения (Constitution Act 1867, s. 92)³. Правовым основанием компетенций провинций в сфере лотерейной деятельности является Уголовный кодекс (Criminal Code, s. 207), наделяющий провинции правомочиями проводить и управлять лотереями, руководствуясь любым законом провинции⁴.

Бразилия — федерация, но, в отличие от США и Канады, правовое регулирование лотерейной деятельности, включающее в себя распределение выручки от лотереи, является централизованным: федеральный закон устанавливает правила по всем видам лотерей и закрепляет адресное распределение доходов от лотереи по фондам социальной защиты, спорта, культуры, безопасности. Закон № 13.756 от 12 декабря 2018 г.⁵ учреждает Национальный фонд общественной безопасности (FNSP), распределение доходов от лотерей и коммерческую рекламу, а также лотерейную модальность, называемую ставками с фиксированным коэффициентом. Опыт Бразилии интересен тем, что при федеративном устройстве доминирует

централизация, и это имеет сходство с моделью правового регулирования РФ.

Германия — федерация с двухуровневым регулированием лотерейной деятельности, правовое основание которого, как и в иных федерациях, установлено конституционно: ст. 70 Основного закона Федеративной Республики Германия (ФРГ) закрепляет разделение предметов ведения между Федерацией и землями⁶. Особенностью федеративного государственного устройства Германии, согласно ст. 70 Основного закона ФРГ, является правовое основание компетенции земель: земли обладают законодательными правомочиями до тех пор, пока Основной закон не отнесет их к предмету ведения федерации. На федеральном уровне устанавливается финансовая и налоговая база для лотерейной деятельности, а земли на основе договора между собой закрепляют целевое распределение дохода от лотерей⁷.

Унитарные государства регулируют лотерейную деятельность, в том числе распределение доходов от нее, на основе централизации: согласно национальному закону, государство устанавливает единый порядок проведения лотерей, включая единые правила распределения лотерейных доходов. В Великобритании таким законом является Закон о Национальной лотерее 1993 г. (National Lottery etc. Act 1993). Это объемный нормативный правовой акт, в котором специальный обширный раздел содержит нормы, регламентирующие распределение лотерейных доходов⁸. Кроме того, специальный закон о национальной лотерее 2006 г. (National Lottery Act 2006) в разделе о распределении детально регулирует распределение средств государственного целевого фонда (National Lottery Distribution Fund,

¹ Texas Government Code. Gov't Code Section 466.355 State Lottery Account // Texas.Public.Law. URL: https://texas.public.law/statutes/tex._gov't_code_section_466.355 (дата обращения: 19.10.2025).

² Consolidated Laws of New York. Chapter 60. Article 34. Section 1612 // The New York State Senate. URL: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/TAX/1612> (дата обращения: 20.10.2025).

³ Constitution Act, 1867. Section 92 // Justice Laws Website (Canada). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/section-92.html> (дата обращения: 22.10.2025).

⁴ Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46). Section 207 // Justice Laws Website (Canada). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/section-207.html?utmsource> (дата обращения: 22.10.2025).

⁵ Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018 // Base Legislação da Presidência da República. URL: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/5> (дата обращения: 22.10.2025).

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art. 70 // Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_70.html?utm_source (дата обращения: 27.10.2025).

⁷ Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021, GlüStV 2021) // Bravors. Landesregierung Brandenburg. URL: [https://bravors.brandenburg.de/vertrage/gluestv_2021#:~:text=\(1\)%20Die%20Veranstalter%20und%20Vermittler,der%20Entstehung%20von%20G1%C3%BCcksspielsucht%20vorzubeugen](https://bravors.brandenburg.de/vertrage/gluestv_2021#:~:text=(1)%20Die%20Veranstalter%20und%20Vermittler,der%20Entstehung%20von%20G1%C3%BCcksspielsucht%20vorzubeugen) (дата обращения: 27.10.2025).

⁸ National Lottery etc. Act 1993. Section 22 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/22> (дата обращения: 29.10.2025).

NLDF)¹, созданного еще в 1993 г. В 2006 г. уточнены и расширены его структура и управление им, в частности уточнены полномочия распорядителей средств фонда и порядок распределения. NLDF — по сути фонд, в который оператор лотереи должен перечислить всю выручку от проведения лотереи, за вычетом суммы призов и операционных расходов. Из этого фонда средства распределяются на так называемые *good causes*, то есть общественно полезные цели. В соответствии с указанным законом и решениями Парламента средства из NLDF распределяются на поддержку культуры, развитие спорта, сохранение исторического и культурного развития, социальные и благотворительные проекты, поддержку кинопроизводства. Распределение регулируется государственными органами исполнительной власти (Министерством культуры, СМИ и спорта), а отчетность ведет Парламент Великобритании². В целом правовое регулирование лотерейной деятельности в Великобритании, основанное на обширном законодательстве и подзаконных актах, признано одним из самых совершенных и гибких. В настоящем исследовании мы можем лишь обратить внимание на это как на факт, достойный подробного изучения.

Франция, как унитарное государство, осуществляет централизованное регулирование распределения лотерейных доходов посредством норм налогового законодательства и закрепления «адресных» распределительных нормативов. Правовой базой является Общий налоговый кодекс, раздел XI «Сборы с лотерейных игр и ставок на спорт, взимаемые в пользу Национального спортивного агентства (статья 1609)». Указанной статьей установлена единая ставка, закреплен порядок расчета

сбора³. При этом распределение сбора регламентируется не Налоговым, а Спортивным кодексом (ст. L112-11-1)⁴.

Италия имеет централизованное регулирование распределения лотерейного дохода посредством государственного налогового контроля и установления распределительных регламентов, переданных в ведение специального органа исполнительной власти, в частности Агентства таможни и монополий (ADM)⁵, имеющего монопольные и фискальные функции в сфере азартных игр и лотерей, лицензирующего и контролирующего лотерейную деятельность. Такие правомочия переданы ему специальным Декрет-законом от 6 июля 2012 г. № 95, действующим в настоящее время⁶.

Важно указать, что ADM находится в ведении Министерства экономики и финансов (MEF)⁷, через него проходят все поступления и распределение выручки от лотереи. Именно MEF утверждает финансовые нормы и структуру распределения лотерейных доходов, обеспечивает поступления средств от лотереи в государственный бюджет и направляет эти доходы на общественно полезные цели, зафиксированные в государственном бюджете. Таким образом, все решения о распределении доходов от лотереи принимает MEF, а ADM — административный и технический оператор. ADM — это по сути основной регулятор, осуществляющий все основные функции по: а) организации и надзору за осуществлением лотерейной деятельности (выдача лицензии операторам, контроль за соответствием требований законодательства проводимых лотерей); б) финансовому контролю (устанавливает единые нормы распределения выручки, определяя долю призового фонда, долю налогов и остаточный доход государства); в) администрации налогов

¹ National Lottery Distribution Fund annual report and accounts 2023 to 2024 // GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-lottery-distribution-fund-annual-report-and-accounts-2023-to-2024/national-lottery-distribution-fund-annual-report-and-accounts-2023-to-2024> (дата обращения: 29.10.2025).

² National Lottery Act 2006. Distribution of lottery funds // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/23/crossheading/distribution-of-lottery-funds> (дата обращения: 29.10.2025).

³ Code général des impôts // Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048651382=& (дата обращения: 03.11.2025).

⁴ Code du sport // Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000051220174 (дата обращения: 03.11.2025).

⁵ Le ultime da ADM // Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM). URL: <https://www.adm.gov.it/portale/en/home> (дата обращения: 07.11.2025).

⁶ Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 // Normattiva. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012-07-06;95~art23-quater> (дата обращения: 09.11.2025).

⁷ ADM // Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). URL: <https://www.mef.gov.it/> (дата обращения: 09.11.2025).

и сборов (контролирует удержание с выигравшей, которые направляет в бюджет через Министерство экономики и финансов); г) распределению лотерейных доходов (вместе с MEF определяет порядок распределения выручки на призовой фонд, налоги, остаток, перечисление остатков в целевые фонды: социальные, культурные, спортивные). Указанные доли закреплены в подзаконных актах ADM¹. Как показывают приведенные результаты анализа, отличительной особенностью итальянской законодательной модели государственного регулирования лотерей является ее институциональная система, направленная на реализацию принципа «государственной монополии» при регламентировании лотерейной деятельности и жесткую централизацию всех финансовых потоков, связанных с ней, включая распределение лотерейных доходов. Возможность реализации такой модели напрямую обеспечена унитарным государственным устройством Италии.

Форма государственного устройства объективно связана с принадлежностью к определенной правовой семье. Различия в правовых основаниях двух систем — англо-саксонской и романо-германской — неизбежно порождают значительные различия правового регулирования лотерейной деятельности в целом и в части регулирования распределения лотерейных доходов, которые в общем виде можно определить следующим образом. В континентальной системе права лотерейный закон отчетливо закрепляет социальную направленность распределения доходов от лотереи через установление налоговых изъятий и последующего бюджетного распределения. В ангlosаксонской системе порядок распределения лотерейных доходов не устанавливается приоритетно законом, а основан на создании фондов, уставные положения которых и становятся правовым основани-

ем формирования направлений распределения доходов от лотереи.

Правовая система как фактор, влияющий на законодательное установление направлений распределения лотерейных доходов, проявляет свое действие через другие факторы: цель лотерейной деятельности, порядок формирования доходов от лотереи, операторскую модель регулирования лотерейной деятельностью. В одних правопорядках цель напрямую формирует структуру распределения лотерейных доходов, в других — опосредованно, через создание фондов и иные механизмы.

Так, в США цель проведения лотерей определена штатом Нью-Йорк конституционно, ст. 1, § 9 (1) Конституции штата Нью-Йорк: чистые доходы от лотереи направляют исключительно на поддержку образования². И эта цель напрямую определила нормы финансового закона штата (§ 92-c State Lottery Fund), установившие, что средства фонда лотереи после выплаты призов могут быть направлены только на операционные расходы лотереи и далее только на образование³.

В Великобритании проведение лотерей для финансирования общественно полезных дел как цель установлено в основном национальном Законе о лотереях⁴. В этом Законе (ст. 21) закреплено, что учреждается фонд (NLDF), в который оператор обязан перечислять долю поступлений от лотереи, предназначенный для финансирования общественно полезных дел, а ст. 22 (1)–(3) Закона устанавливает распределение NLDF по конкретным направлениям (искусство, спорт, наследие и др.) в соответствии с закрепленными в законе долями⁵. Отчеты NLDF⁶ указывают на то, что средства фонда распределяются по пропорциям, установленным в ст. 22 Закона.

В Швейцарии Федеральный закон об азартных играх (BGS) от 23 сентября 2017 г. (в актуальной редакции) в ст. 2 прямо устанавливает общую цель получения доходов

¹ Lotterie nazionali // ADM. URL: <https://www.adm.gov.it/portale/en/monopoli/giochi/lotterie-nazionali> (дата обращения: 09.11.2025).

² Constitution of the State of New York. Article I. § 9 // FindLaw. URL: <https://codes.findlaw.com/ny/constitution-of-the-state-of-new-york/cns-art-i-sect-9.html> (дата обращения: 11.11.2025).

³ State Lottery Fund (§ 92-C). Chapter 56. Article 6 // The New York State Senate. URL: <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/STF/92-C> (дата обращения: 13.11.2025).

⁴ National Lottery etc. Act 1993. Section 21 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/21> (дата обращения: 17.11.2025).

⁵ National Lottery etc. Act 1993. Section 22 (Enacted) // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/22/enacted> (дата обращения: 17.11.2025).

⁶ National Lottery Distribution Fund annual report and accounts 2022 to 2023 // GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-lottery-distribution-fund-account-2022-to-2023/national-lottery-distribution-fund-annual-report-and-accounts-2022-to-2023> (дата обращения: 19.11.2025).

от азартных игр, включая лотерею, а ст. 125 закреплена цель для лотерей: «чистая прибыль от лотерей и спортивных пари полностью идет на общественно полезные цели (культура, социальная сфера, спорт)»¹. Затем эта общая цель, законодательно закрепленная на федеральном уровне, устанавливается более детально законами кантонов, что можно увидеть на примере официального послания правительства кантона Ааргау по законопроекту, связанному с требуемыми федеральным правительством изменениями Конституции кантона и законодательства о денежных играх². Иными словами, федерально установленная норма-цель напрямую предопределяет распределение чистого дохода от проведения лотерей и его структуру.

В Бразилии федеральный закон формулирует цель проведения лотереи как назначение и фиксирует доли в процентном отношении в лотерейных доходах, направляемые на безопасность, развитие культуры и спорта, но не напрямую, а через специально созданные фонды. Иными словами, конкретные пропорции, составляющие структуру распределения лотерейных доходов, нормативы распределения изначально заданы установленным назначением (целью) лотереи³.

В Испании заданность направлений и структуры распределения лотерейных доходов целью проведения лотереи ярко иллюстрируется деятельностью крупного публичного оператора лотереи — Испанской национальной организации слепых, (ONCE), созданной по королевскому указу для финансирования ее социальных целей (ст. 1)⁴. Ст. 2 этого же указа закреплена социальная миссия ONCE как цель и перечень направлений распределения лотерейного дохода —

образование, занятость, реабилитация слепых и слабовидящих.

Связь между порядком формирования лотерейных доходов и порядком их распределения закреплена во всех юрисдикциях, где действует лотерейное законодательство, поскольку нормами права надлежит зафиксировать объективную связь между лотерейными доходами и их распределением, как частный случай соотношения доходов и расходов вообще.

В Великобритании средства от проведения лотереи аккумулируются у оператора Национальной лотереи, что прямо установлено ст. 21 Национального закона о лоттерее⁵, а ст. 22 этого же закона установлены предписания по распределению лотерейных доходов по долям между отдельными направлениями (искусством, спортом, наследием и др.). Конкретные доли могут быть уточнены и подзаконными актами, но принятими исключительно для реализации правил распределения, установленных указанным законом. Подтверждают рассматриваемую связь между правовым порядком формирования лотерейных доходов и их распределением и отчеты национального оператора лотерейной деятельности NLDF, раскрывающие источники формирования лотерейных доходов и конкретную структуру их распределения⁶.

В Бразилии закон № 13.756 от 12 декабря 2018 г. (в актуальной версии) в одной статье (ст. 14)⁷ увязывает и формирование лотерейных доходов, и их распределение через установленные назначения отдельных видов дохода. Кроме того, эта же статья и последующие детально указывают адресатов (фонды, отдельных получателей средств из этих фондов), то есть механизм распределения

¹ Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) // Fedlex. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/795/de?utm_source (дата обращения: 18.12.2025).

² Materialie Botschaft KV GR.19.156 1 // Beratung. URL: <file:///Users/zembatovabela/Downloads/Materialie%20Botschaft%20KV%20GR.19.156%201.%20Beratung.pdf> (дата обращения: 19.11.2025).

³ Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018. Capítulo iii da destinação dos recursos das loterias // Base Legislação da Presidência da República. URL: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/5> (дата обращения: 19.11.2025).

⁴ Real Decreto 358/1991 (BOE-A-1991-7271) // BOE. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-7271> (дата обращения: 19.11.2025).

⁵ National lottery etc. act 1993 uk public general acts 1993 c. 39 part ii the distribution system section 21 // Legislation.gov.uk. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/21?utm_source (дата обращения: 21.11.2025).

⁶ National Lottery Distribution Fund annual report and accounts 2022 to 2023 // GOV.UK. URL: https://www.gov.uk/government/publications/national-lottery-distribution-fund-account-2022-to-2023/national-lottery-distribution-fund-annual-report-and-accounts-2022-to-2023?utm_sourcem (дата обращения: 23.11.2025).

⁷ Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018 // Base Legislação da Presidência da República. URL: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/5> (дата обращения: 23.11.2025).

уже установлен в порядке формирования лотерейных доходов.

В Испании порядок формирования лотерейных средств законодатель нормативно¹ относит к порядку формирования экономических ресурсов национального оператора лотерей (ONCE), и такими ресурсами являются доходы от лотерейной концессии. В ст. 2 этого же Указа закреплено распределение доходов соответственно миссии ONCE. Иными словами, в данном случае также юридически установлена связь между формированием лотерейных доходов (через установление дозволенной выручки) и их распределением (через назначение вырученных от лотереи средств согласно миссии ONCE).

Во Франции, в Налоговом кодексе, содержатся специальные нормы, устанавливающие форму и размер обязательного платежа², удерживаемого из определенной налоговой базы (доходов, ставок, продаж), в процентах. Указанный обязательный платеж взимается оператором лотереи и перечисляется государству. Закон определяет не только размер обязательного платежа, но и направления использования. Например, Кодекс спорта (ст. L 112-11)³ закрепляет, что ресурсы Агентства национального спорта формируются в основном из налогов, перечисленных в ст. 112-11-1⁴, то есть из указанных игровых прелевманов. Это указывает на прямую связь — обязательный платеж как источник формирования лотерейного дохода и его распределение, закрепленное законом как целевое использование дохода от лотереи.

В Италии нормы актов о введении правил проведения лотерей, принимаемых

Минфином и оператором лотереи (ADM), закрепляют источники и размер лотерейных доходов, устанавливая цену билета, размер призов и другие финансовые параметры. Формирование поступлений от продажи билетов лотереи отражено в бюджетной росписи как доходы государства, что указывает на источники формирования доходов от лотерей, закрепленные законодательно⁵. Кроме того, в пользу государственной казны, по правилам лотереи, переходят и невостребованные выигрыши⁶. Таким образом, Минфин и публичный оператор устанавливают структуру лотерейных доходов, а затем бюджетные акты фиксируют зачисление в доход и адресное распределение лотерейных доходов.

В Германии, в Федеральном законе «О ставках на бега и лотереях», установлен основной источник лотерейных доходов — лотерейный налог, плательщиком которого назначают организатора лотереи. Основной закон Германии (ст. 1206(2), относит лотерейный налог к налогам, поступающим в бюджеты земель, что нормативно связывает федеральный порядок формирования лотерейного дохода с поступлением в местные бюджеты, которые и содержат направления распределения дохода от лотереи. Рассмотренная нормативная связь порядка формирования лотерейного дохода и структуры его распределения определена государственным федеративным устройством: Федеральный закон определяет порядок формирования основного источника дохода от лотерей, а Конституция ФРГ устанавливает его распределение через делегирование полномочий государства землям, составляющим федерацию, что и делает распределение лотерейных доходов структурно и нормативно

¹ В Королевском Указе о создании ONCE закреплены правомочия публичного оператора по установлению порядка формирования доходов от лотерейной деятельности и их распределения по назначению. См.: Legislación consolidada. Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles // BOE. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-7271> (дата обращения: 25.11.2025).

² Такой платеж обозначают термином «прелевман» (от фр. Prélèvement), который используется во французских нормах Налогового кодекса и Кодекса спорта, означает специальное государственное удержание с валовой выручки, лотерей, ставок, пари, то есть это вид целевого фискального инструмента. См.: Code général des impôts // Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069577/LEGISCTA000022798914/?utm_source (дата обращения: 25.11.2025).

³ Code général des impôts Replier Chapitre I bis: Taxes sur le chiffre d'affaires et taxes diverses assimilées (Articles 1609 sexdecies C à 1609 quatertricies). Section XI: Prélèvements sur les jeux de loterie et les paris sportifs perçus au profit de l'Agence nationale du sport (Articles 1609 novovicies à 1609 duotrices) // Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000048637432/2024-01-01> (дата обращения: 25.11.2025).

⁴ Там же.

⁵ Riscossione vincite Lotteria Italia // Lotteria Italia. URL: https://www.lotteria-italia.it/vincite/riscossione-vincite?utm_source (дата обращения: 25.11.2025).

⁶ Там же.

обусловленным установленным порядком их формирования¹.

Швейцария, как федеративное государство, также представляет интерес для настоящего исследования. Федеральный закон об азартных играх (BGS) вводит иные, чем у рассмотренных юрисдикций, параметры формирования и распределения лотерейных доходов, а именно устанавливает порядок формирования чистой прибыли², то есть очищенной от выплат по призам, операционным и прочим расходам. Ст. 125 BGS³ предписывает кантонам формировать чистую лотерейную прибыль и прибыль от спортивных пари, направлять ее полностью на развитие культуры, социальной сферы и спорта.

Последним из выявленных основных факторов, определяющих структуру распределения лотерейных доходов, является операторская модель организации и проведения лотерей. В большинстве стран реальные действия по организации лотерейной деятельности осуществляются оператором лотереи, который наделается статусом субъекта права, обладающего полномочиями, delegированными ему организатором лотереи. Указанный статус является публичным, и в разных правопорядках оператором выступают либо государственный орган, государственная корпорация с социальным мандатом, либо «агент Короны», либо агентство штата, земли, кантона, провинции, территории (в федеративных юрисдикциях), действующее по договору с федеральным центром, либо оператор по концессионному договору или частный оператор по лицензионному договору.

Государственное агентство или государственная корпорация — это оператор лотереи, действующий под контролем государства и наделенный законом исключительны-

ми полномочиями по проведению лотерей. Примером реализации такой операторской модели являются законодательно установленные правомочия лотерейных агентств в штатах США⁴, земельные государственные лотерейные общества в Германии⁵. Германия в государственном договоре об азартных играх 2021 г.⁶, направленном для ратификации всем землям, устанавливает границы правомочий земель. Но главное состоит в том, что такой тип модели операторского проведения лотереи напрямую влияет на структуру распределения доходов от лотереи, поскольку цели ее проведения установлены в этом договоре (GlüStav 2021, § 1), а распределение чистой прибыли от лотереи — компетенция земель.

При такой модели деятельности оператора в правопорядках федеративных государств отдельные составляющие лотерейного дохода не являются жестко установленными нормативами, отличаются разнородностью по содержанию и количественной определенности в разных землях, составляющих федерацию.

В Канаде, например, публичным оператором, учрежденным законом Онтарио о лотереях и азартных играх 1999 г.⁷, является OLG (Корпорация лотерей и игорного бизнеса провинции Онтарио), находящаяся под контролем Министерства финансов Онтарио, но действующая как агент Короны⁸. Все поступления от продажи лотерейных билетов, онлайн-лотерей, терминалов проходят через указанного публичного оператора. При этом чистая прибыль зачисляется OLG в Консолидированный Фонд доходов провинции, из которого правительство провинции финансирует различные программы развития образования, здравоохранения, инфраструктуры и другие проекты. OLG, как публичный оператор, наделен обязан-

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art. 70 // Gesetze im Internet. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_70.html?utm_source= (дата обращения: 27.11.2025).

² Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) // Fedlex. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/795/de?utm_source= (дата обращения: 27.11.2025).

³ Там же.

⁴ California Government Code. Section 8880.15 // Justia US Law. URL: https://law.justia.com/codes/california/code-gov/title-2/division-1/chapter-12-5/article-2/section-8880-15/?utm_source (дата обращения: 29.11.2025).

⁵ Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021, GlüStV 2021) // Gesetze Bayern. 2020. 29 Oktober. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/StVGlueStV2021> (дата обращения: 29.11.2025).

⁶ Там же.

⁷ Ontario Lottery and Gaming Corporation Act, 1999 (Other reports, etc.) // Ontario.ca (Laws). URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/99o12#BK14> (дата обращения: 30.11.2025).

⁸ Ontario Lottery and Gaming Corporation Act, 1999 (S.O. 1999, c. 12) // Ontario.ca (Laws). URL: https://www.ontario.ca/laws/statute/99o12?utm_source (дата обращения: 30.11.2025).

ностью ежегодно предоставлять отчет Министерству финансов, который включен в публичные бюджетные документы провинции. Права OLG, как публичному оператору лотерейной деятельности в провинции Онтарио, равно как и другим провинциям Канады, делегированы федеральным законом — Уголовным кодексом (Criminal Code, s. 207(1)(a)¹, позволяющим правительству провинции проводить и управлять программой лотереи в соответствии с их собственным законом. Очевидно, что в разных провинциях будут различные источники формирования доходов от лотереи и различные направления их распределения.

В Великобритании учрежден лицензируемый оператор Национальной лотереи: право проводить национальную лотерею предоставляется только по лицензии, при этом в каждый период лицензию выдают только одному оператору (National Lotteries etc. Act 1993, s. 5–6)². В Италии Министерство финансов и экономики делегирует значительные полномочия публичному оператору ADM³, который и выдает концессии частным операторам: текущие тендеры и пролонгации деятельности частных операторов, выигравших предыдущие тендеры, подтверждают смешанный характер доступа к организации лотерей, а именно публично-частный⁴.

Во Франции применяется публичный мандат, выдаваемый частному оператору в порядке, установленном законом. Оператором национальной лотереи является компания FDJ (La Française des Jeux), наделенная законом исключительными правами на проведение лотерей и установление онлайн-ставок в 2019 г. на 25 лет. Но это частично частная компания, поскольку осуществляет деятельность под надзором независимого административного регулятора Франции

по азартным играм и ставкам Autorité nationale des jeux (ANJ), подчиненного парламенту⁵.

Если оператором является государственный орган, то в структуре распределения доходов доминирует направленность средств в государственный бюджет и через него на различные программы. Публичным оператором может быть государственный орган штатов, земель, территорий и других составляющих федерации. Например, государственные органы штатов в США⁶, провинций и территорий в Канаде⁷ жестко нормируют доли распределения лотерейных доходов или включают строго установленный платеж в бюджет. Государственная компания «Гослотереи и пари Испании» (SELAЕ) — национальный оператор общественных лотерей — организует различные государственные лотереи, прибыль направляется в государственный бюджет и затем распределяется через бюджет. Правовым основанием деятельности является Закон № 13/2011 от 27 мая о регулировании азартных игр, устанавливающий пределы государственного регулирования игр, в том числе государственных лотерей, и порядок делегирования полномочий государства назначенному операторам⁸.

Если оператором выступает государственная корпорация с социальным мандатом, являющаяся публично-правовым субъектом и действующая на основе устава, то лотерейные доходы направляют прежде всего на достижение социальных целей, закрепленных в уставе, а оставшиеся — в бюджет по остаточному принципу. Например, Национальная организация слепых Испании (ONCE) — публичный оператор с социальной миссией — организует и проводит «социальные» лотереи, а доход направляется на закрепленные в уставе программы под-

¹ Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46) // Justice Laws Website (Canada). URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/section-207.html?utm_source (дата обращения: 03.12.2025).

² National Lottery etc. Act 1993. Section 5 // Legislation.gov.uk. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/5?utm_source (дата обращения: 03.12.2025).

³ Italy gambling reform consolidation brings rapid consolidation to Europe's largest market // iGaming Business. 2025. 11 June. URL: https://igamingbusiness.com/legal-compliance/italy-gambling-reform-consolidation/?utm_source (дата обращения: 04.12.2025).

⁴ Там же.

⁵ Publication de l'ordonnance 2019-1015 // Bird & Bird. 2019. October 15. URL: https://www.twobirds.com/en/insights/2019/france/publication-de-l-ordonnance-2019-1015?utm_source (дата обращения: 04.12.2025).

⁶ California Code, Government Code — GOV § // FindLaw. 2023. January 01. URL: https://codes.findlaw.com/ca/government-code/gov-sect-8880-4?utm_source (дата обращения: 04.12.2025).

⁷ O. Reg. 199/00: Payments into the consolidated revenue fund // Ontario.ca (Laws). URL: https://www.ontario.ca/laws/regulation/000199?utm_source (дата обращения: 05.12.2025).

⁸ Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Article 4 // BOE. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280> (дата обращения: 05.12.2025).

держки людей с инвалидностью по зрению. Правовym основанием операторской лотерейной деятельности ONCE служит декрет, который закрепляет цели и направления использования лотерейных средств¹.

В случае применения операторской модели с частным оператором, действующим по концессионному договору, на основании закона устанавливают жесткую структуру распределения доходов: прежде всего формируется призовой фонд, затем выделяются средства на комиссионные выплаты, сборы, налоги, а оставшиеся от лотерейной выручки средства направляются в государственный бюджет. Структура распределения лотерейных доходов фиксируется в законе и условиях концессии: законом и подзаконными актами заданы обязательные платежи (отчисления в бюджет, призовой фонд, комиссионные платежи) и сборы операторов. Кроме того, в обязательные платежи входят налоги и различные удержания с выигрышней. Например, в Италии регулятор, агентство ADM, разрабатывает и утверждает нормативные материалы² (правила распределения лотерейных доходов) по концессионной модели, нормативы удержания выигрышней в строгом количественном определении³. Таким образом, воздействие концессионной операторской модели с частным оператором на порядок распределения лотерейных доходов выстраивается в последовательность: частный оператор по концессионному договору вносит обязательные платежи, поступающие в государственный бюджет. Кроме того, рассматриваемая модель предусматривает обязательную отчетность оператора.

Операторская модель, основанная на лицензионном договоре с частным оператором, как правило, задает требование фиксированной доли в фонд благих дел (*good causes*). При этом средства в такой фонд направляют непосредственно, а распреде-

ление осуществляют независимые органы. Классическим примером применения рассматриваемой операторской модели выступает Великобритания. Национальный фонд распределения доходов от лотереи Великобритании (NLDF)⁴ — государственный фонд, в который частный оператор обязан перечислить всю выручку, подлежащую распределению, то есть очищенную от выплаты призов, уплаты комиссий и операционных расходов. Именно из этого фонда средства распределяют на общественно полезные цели (культуру, спорт, наследие, социальные и благотворительные проекты, кино и иные творческие проекты). Распределение лотерейных доходов при такой операторской модели регулируется Министерством культуры, СМИ и спорта, а NLDF предписано ежегодно публиковать отчетность. Таким образом, рассматриваемая операторская модель позволяет «отрезать» оператора от распределения чистого лотерейного дохода и жестко формирует его направление в закрепленный законом внебюджетный фонд благих дел (*good causes*).

Справедливость утверждений о производности устанавливаемого законодательно порядка распределения лотерейного дохода от операторской модели подтверждает законодательство США, закрепляющее государственную лотерейную комиссию штата как публичного оператора: именно штатам делегировано федеральным центром на основе законов штатов устанавливать структуру распределения лотерейных доходов. Например, Калифорнийский кодекс [Правительственный кодекс, GOV § 8880.4] устанавливает, что не менее 84 % от общего годового дохода от продажи билетов или акций государственной лотереи должно быть возвращено населению в форме призов и чистых доходов на нужды государственного образования. При этом 50 % от общего годового дохода от лотереи должны быть

¹ Real Decreto 358/1991 (BOE-A-1991-7271) // BOE. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-7271> (дата обращения: 06.12.2025).

² Decreti del Presidente della Repubblica — Decreti ministeriali e interministeriali // ADM. URL: https://www.adm.gov.it/portale/en/monopoli/giochi/lotterie/lotterie_istantanee/lot_ist_normativa?utm_source (дата обращения: 09.12.2025).

³ Art. 6 — Disposizioni in materia di giochi // Gazzetta Ufficiale. URL: https://www.gazzetttaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.codiceRedazionale=17A04320&art.dataPubblicazioneGazzetta=2017-06-23&art.flagTipoArticolo=0&art.idArticolo=6&art.idGruppo=1&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.progressivo=0&art.versione=1&utm_source (дата обращения: 09.12.2025).

⁴ Утвержден Национальным законом. См.: National Lottery etc. Act 1993. Section 21 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39/section/21> (дата обращения: 09.12.2025). Уточнен. См.: National Lottery Act 2006. Part 2 // Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/23/part/2> (дата обращения: 09.12.2025).

возвращены как призы¹. В других штатах также доминирует законодательство штата о распределении лотерейного дохода, и структура его распределения устанавливается жестко: изначально фиксируются доли каждой составляющей структуры распределения лотерейных доходов.

Рассмотренные факторы, как следует из приведенного анализа, представляют не просто определенный перечень, а складываются в совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных объективных параметров, определяющих законодательно устанавливаемый порядок распределения лотерейных доходов.

Выводы

Результаты анализа законодательного регулирования распределения лотерейных доходов в разных юрисдикциях показали, что модель такого регулирования многофакторная. В связи с этим применение зарубежного опыта для определения структуры распределения лотерейных доходов станет возможным только на основе изучения широкого массива норм законодательства о лотерейной деятельности. Заимствование правового механизма установления указанной структуры без учета того, что ее обусловило и как эта структура задает количественную определенность отдельных ее составляющих, означало бы механическое встраивание норм иных правопорядков в отечественное лотерейное законодательство.

Исследования механизма правового регулирования лотерейной деятельности в представительном ряде юрисдикций позволили прийти к заключению о том, что оценка возможностей применения в России зарубежного опыта распределения дохода от лотерей должна быть основана на следующих подходах:

- предметом рассмотрения должна стать правовая основа лотерейной деятельности в представительном ряде юрисдикций в целом, а не только порядок распределения доходов от лотереи ввиду того, что правовой институт, представленный массивом норм, регламентирующих распределение доходов, не является самостоятельным, а объективно

связан с институтами лотерейного законодательства;

- при выборе правопорядков для рассмотрения зарубежного опыта правового регулирования лотерейной деятельности необходимо исходить из параметров, определяющим образом влияющих на возможность и результативность такого применения, а именно рассматривать в первую очередь законодательство правопорядков, близких по: а) государственному устройству; б) принадлежности к правовой семье; в) основам законодательства (понятийному аппарату, целям, принципам; г) законодательно установленному порядку, регулирующему формирование доходов от лотереи, прежде всего установленным правилам формирования налоговой базы, финансовым неналоговым инструментам изъятия части доходов от лотерей (пошлин, сборов); д) порядку распределения лотерейных доходов, установленному законом и подзаконными актами.

Применение предложенных подходов при обосновании оценки возможности использования зарубежных моделей в лотерейном законодательстве РФ позволит конкретизировать предмет анализа, то есть сосредоточиться на исследовании лотерейного законодательства государств-федераций, принадлежащих к романо-германской правовой семье; сформировать логику такого анализа как строгую последовательность, исходным этапом которой должны стать основы лотерейного законодательства, прежде всего совокупность ключевых понятий и терминов, цели и принципы построения массива норм, регламентирующих лотерейную деятельность; установить на законодательном уровне объективно существующую содержательную связь между нормами, регулирующими формирование и распределение лотерейных доходов; выявить актуальные критерии эффективности правовых моделей рассматриваемых юрисдикций; осуществить анализ соответствия отечественного лотерейного законодательства выявленным актуальным критериям эффективности с целью оценки совместимости рассмотренных зарубежных правовых моделей с российской системой лотерейного законодательства.

¹ California Government Code. Section 8880.15 // Justia US Law. URL: https://law.justia.com/codes/california/code-gov/title-2/division-1/chapter-12-5/article-2/section-8880-15/?utm_source= (дата обращения: 09.12.2025).

Список источников

1. Muñiz A., Pérez L. Where the money goes: The role of funding allocation in lottery markets // International Gambling Studies. 2020. Vol. 21. No. 2. P. 295–306. <https://doi.org/10.1080/14459795.2020.1862893>
2. Gidluck L. E. State lotteries in Europe: A cross-national comparison of how lotteries are controlled, operated and benefit government, private industry and civil society // Gambling policies in European welfare states / eds. M. Egerer, V. Marionneau, J. Nikkinen. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. P. 135–152. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1_8
3. Pavlik M., Hrůza F. Alternative lottery systems in Europe and key variables for using lottery as a financial resource for sport // Studia Sportiva. 2015. Vol. 9. No. 1. P. 216–224. <https://doi.org/10.5817/StS2015-1-27>
4. Sharma R. R., Sparber C. Buying lottery tickets for foreign workers: Lost quota rents induced by H-1B policy // Journal of International Economics. 2024. Vol. 150. Article 103932. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2024.103932>
5. Stanley R. E., French P. E. Can students truly benefit from state lotteries: A look at lottery expenditures towards education in the American states // The Social Science Journal. Vol. 40. No. 2. P. 327–333. [https://doi.org/10.1016/S0362-3319\(03\)00013-2](https://doi.org/10.1016/S0362-3319(03)00013-2)
6. Анисина К. Т., Шарандина Н. Л. Правовое регулирование доходов, полученных от проведения лотерей // Финансовое право. 2024. № 3. С. 5–10. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2024-3-5-10>

References

1. Muñiz A., Pérez L. Where the money goes: The role of funding allocation in lottery markets. *International Gambling Studies*. 2020;21(2):295-306. <https://doi.org/10.1080/14459795.2020.1862893>
2. Gidluck L.E. State lotteries in Europe: A cross-national comparison of how lotteries are controlled, operated and benefit government, private industry and civil society. In: Egerer M., Marionneau V., Nikkinen J., eds. *Gambling policies in European welfare states*. Cham: Palgrave Macmillan; 2018:135-152. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1_8
3. Pavlik M., Hrůza F. Alternative lottery systems in Europe and key variables for using lottery as a financial resource for sport. *Studia Sportiva*. 2015;9(1):216-224. <https://doi.org/10.5817/StS2015-1-27>
4. Sharma R.R., Sparber C. Buying lottery tickets for foreign workers: Lost quota rents induced by H-1B policy. *Journal of International Economics*. 2024;150:103932. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2024.103932>
5. Stanley R.E., French P.E. Can students truly benefit from state lotteries: A look at lottery expenditures towards education in the American states. *The Social Science Journal*. 2003;40(2):327-333. [https://doi.org/10.1016/S0362-3319\(03\)00013-2](https://doi.org/10.1016/S0362-3319(03)00013-2)
6. Anisina K.T., Sharandina N.L. The legal regulation of lottery proceeds. *Finansovoe pravo = Financial Law*. 2024;(3):5-10. (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2024-3-5-10>

Информация об авторе

Бэла Владимировна Зембатова

кандидат экономических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
Центра международных финансов

Научно-исследовательский финансовый институт
Министерства финансов Российской Федерации
127006, Москва, Настасьевский пер., д. 3,
стр. 2

Поступила в редакцию 09.12.2025
Прошла рецензирование 26.12.2025
Подписана в печать 26.01.2026

Information about the author

Bela V. Zembatova

PhD in Economics, Associate Professor,
leading researcher of the International Finance
Centre

Financial Research Institute of the Ministry
of Finance of the Russian Federation
3 Nastasyinskiy ln., bldg. 2, Moscow 127006,
Russia

Received 09.12.2025
Revised 26.12.2025
Accepted 26.01.2026

Конфликт интересов: автор декларирует отсутствие конфликта интересов,
связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the author declares no conflict of interest
related to the publication of this article.