

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES RELATED TO THE ORGANIZATION AND CONDUCT OF GAMBLING IN UKRAINE

Лукаш Є.Ю., студентка III курсу  
факультету адвокатури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Бурлаков Б.М., студент III курсу  
факультету адвокатури

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті здійснюється науковий аналіз механізму адміністративно-правового регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор в Україні. Для формулювання проблематики цього дослідження було обґрунтовано актуальність теми, стан її дослідження національною юридичною наукою. На основі поставленої проблематики було визначено основні цілі (мету) наукової роботи, які передбачають потребу аналізу змін до законодавства у сфері азартних ігор, використання наукової методології для здійснення порівняння стану грального бізнесу до ухвалення нових нормативно-правових актів і після їх ухвалення, а також виявлення законодавчих та інших прогалин правового регулювання сфери азартних ігор, для розв'язання яких було запропоновано шляхи їх подолання. Для досягнення поставлених цілей наукової роботи було взято за основу новий Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», після чого проведено його комплексний аналіз – структуру, якість нормотворчої техніки. Здійснено дослідження нормативного змісту окремих його положень, що стосуються організації та проведення букмекерської діяльності: визначено суб'єктів таких азартних ігор, вікові, організаційні, фінансові та інші вимоги до них, головного суб'єкта публічного адміністрування цієї діяльності, порядок отримання та різновиди ліцензування, способи та методи боротьби з ігровою залежністю тощо. Проведено порівняння стану букмекерської діяльності до введення в дію нових законодавчих змін, що характеризувався надмірним зловживанням законодавством і наявністю різноманітних способів обходження його положень. Результати порівняння використано для виявлення проблем сучасного стану адміністрування у сфері азартних ігор, а також запропоновано шляхи комплексного подолання таких проблем.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, азартні ігри, букмекерська діяльність, ліцензування, суб'єкт публічного адміністрування букмекерської діяльності.

The article provides a scientific analysis of the mechanism of administrative and legal regulation of activities related to the organization and conduct of gambling in Ukraine. To formulate and establish the issues of this study, the relevance of the topic with the state of its research, study by national legal science were substantiated. Based on this issue, the main goals (objectives) of scientific work were identified, which include the need to analyze changes in legislation in the field of gambling. It was done by using scientific methodology for compare the state of the gambling business before the adoption of new regulations and after their adoption, and identify legislative and other gaps in the legal regulation of gambling. Besides, for complete this problem their own ways and methods was offered. In order to fulfill the set goals of scientific work, the new Law of Ukraine "On State Regulation of Activities Concerning the Organization and Conduct of Gambling" was taken as a basis, after which its comprehensive analysis of the structure and quality of rule-making techniques was carried out. The study normative content of some of its provisions relating to the organization and conduct of bookmaking activities was carried out: the subjects of such gambling with age-old, organizational, financial and other requirements for them was identified. Moreover, the main subject of public administration of this activity, obtaining and types of licensing, ways and methods of combating gambling addiction, etc. was identified too. A comparison of the state of bookmaking activities before the introduction of new legislative changes, which was characterized by excessive abuse of legislation and the availability of various ways to circumvent its provisions was conducted. The results of the comparison were used to identify problems of the current state of administration in the field of gambling, as well as proposed their ways of comprehensive overcoming of such problems.

**Key words:** administrative and legal regulation, gambling, bookmaking activity, licensing, subject of public administration of bookmaking activity.

**Постановка проблеми.** Перш за все варто зазначити, що важливість дослідження адміністративно-правового регулювання грального бізнесу зумовлена потребою контролю, ліцензування й оподаткування у сфері азартних ігор. Водночас для пересічного громадянина потреба адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері зумовлюється встановленням гарантій для захисту своїх прав та інтересів як споживача відповідних послуг такої господарської діяльності. Не менш визначальним фактором, що свідчить про актуальність окресленої проблематики, є активна діяльність законодавця, а саме ухвалення 14 липня 2020 року Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон) [1].

Актуальність зазначеного питання варто підкреслити станом його дослідження в юридичній науці. Вагомий внесок у розроблення зазначеної проблеми зробили такі вчені, як Г.В. Атаманчук, О.І. Безпалова, Г.В. Бех, В.Т. Білоус, О.А. Дмитрик, В.М. Дорогих, Д.Г. Мулявка, Н.І. Сазанова, Е.Г. Смирнова, А.В. Стаценко. Проте низка важливих питань у сфері грального бізнесу залишилися поза увагою науковців.

**Метою дослідження** є аналіз новел національного законодавства у сфері азартних ігор; порівняння чинних нормативно-правових актів у зазначеній сфері з тими, що діяли раніше; виокремлення основних проблемних питань у сфері грального бізнесу та формулювання пропозицій щодо їх розв'язання.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім варто звернутися до законодавчих дефініцій ключових юридичних категорій у сфері грального бізнесу. Зокрема, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» азартна гра – будь-яка гра, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), імовірність отримання і розмір якого повністю або частково залежать від випадковості, а також знань і майстерності гравця. З цього визначення випливають суттєві характеристики азартних ігор, що, зокрема, було наведено й вище – ймовірність, залежність від випадку, добровільна участь, можливість отримання матеріального збагачення. Водночас варто зазначити, що залежність від знань і майстерності гравця стосується лише окремих категорій азартних ігор [1].

Незважаючи на такий суперечливий характер, азартні ігри є досить популярними, користуються соціальним попитом великої кількості людей, що підтверджується гучними випадками великого матеріального збагачення таким способом і наявністю суб'єктів господарювання в цій сфері. Підтвердженням збільшення соціального попиту азартних ігор є демонстрація цього на прикладі українського населення. Зокрема, у 2009 році Інститут Горшеніна провів соціальне опитування серед українців, результатами яких стали такі статистичні показники: більшість опитаних українців – 88,1 % заявили, що ніколи не грають на ігрових автоматах на гроші. Тільки іноді роблять це 9,7 % опитаних, а 2,2 % громадян зізналися, що грають на гроші часто [2, с. 12].

Хоча більшість опитуваних висловлюють негативну позицію щодо азартних ігор, проте це можна піддати сумніву. До 2009 року азартний бізнес був досить розвиненим в Україні, існувало понад 10 000 гральних точок, автоматів, а за даними Антимонопольного комітету України, тільки від державних лотерей у 2009 році бюджет України отримав 25 млн євро надходжень, що є величезною кількістю грошей з огляду на те, що більшість українців ніколи не брали участь у такому бізнесі. З цього випливає висновок щодо або неточності дослідження, або те, що в азартні ігри в Україні грають лише найзаможніші люди, що зумовлює такі величезні доходи цієї сфери.

Утім, ситуація докорінно змінилася, коли у 2019 році було проведено нове соціальне опитування, яке стало актуальним внаслідок відкриття питання про легалізацію ігрового бізнесу.

**Результати дослідження** Київського міжнародного інституту соціології показали, що вже тільки 56 % українців погано ставляться до легалізації ігрового бізнесу та не підтримують його подальший розвиток. Натомість уже майже 40 % висловлюються за його детінізацію, встановлення легальних рамок участі в таких іграх і зазначають позитивний ефект такої легалізації [3].

З цього випливає закономірний висновок не тільки щодо росту правової свідомості серед українського населення, але й щодо збільшення попиту на азартні ігри. Крім того, азартні ігри збільшилися в попиті в геометричній прогресії, навіть незважаючи на те, що з 2009 року по 2020 рік була заборона на організацію та проведення таких ігор. Про це, зокрема, свідчать приблизні розрахунки недоотримання бюджетом України грошей від тіншової економіки. Щодо цього Антимонопольний комітет України зазначив, що за 2014 рік після встановлення монополії лише на державні лотереї та переведення до них колишніх азартних ігор (таке переведення стало можливим внаслідок маніпуляцій законодавством, про що йтиметься далі) Державний бюджет України отримав надходжень на загальну суму 114 млн євро, що в кілька разів більше, ніж у 2009 році. Лише за п'ять років дохід цієї сфери збільшився на 89 млн євро, що, безумовно, свідчить про збільшення кількості гравців, високий рівень попиту та величезний обіг грошей у сфері азартних ігор [4].

Такі цифри свідчать про важливий аспект азартного бізнесу в Україні – попри обмеження, перебуває у швидкому розвитку, що характерно для всіх передових країн світу. Наприклад, виторг США від азартних ігор у 2014 році досяг неймовірної цифри – 142,6 млрд дол., а в Японії як одній із найрозвиненіших країн – трохи менше ніж 30 млрд дол. [5, с. 61].

Неможливо не звернути увагу на доходи країн Європейського Союзу як основоположників вільної ринкової економіки. Зокрема, відповідно до оприлюднених даних, у 2010 році прибуток грального бізнесу, що випадає на країни ЄС, становив 80 млрд дол. Що наступного року такий прибуток рівномірно збільшувався щонайменше на 3–5 млрд дол. [6, с. 11].

З огляду на наведене можна зробити такі висновки: 1) азартна гра – будь-яка гра, яка полягає у здійсненні гравцем ставки, результат якої залежить лише від випадку, а залежно від характеру гри – від навичок і вмінь у певній частині; 2) сфера азартних ігор у певному сенсі є господарською діяльністю; 3) в Україні азартні ігри мають великий попит, що підтверджується як доходами державних лотерей, під якими маскуються й азартні ігри, так і втратами від тіншового сектору азартних ігор та іншими факторами; 4) зміни в публічному адмініструванні бізнесу – зустрічні кроки до вільної ринкової економіки, а також приведення законодавства у відповідність до законів Європейського Союзу.

Зазначені висновки було зроблено з метою наголошення на важливості й потребності адміністративно-правового регулювання відповідної сфери, тобто створення ефективного та дієвого правового механізму, що не тільки забезпечить поліпшення економічного стану нашої держави, спричинить декриміналізацію у відповідній сфері, зокрема, коштом зменшення корупційного складника, збільшення доходів до Державного бюджету коштом сплати такими суб'єктами податків, внесків за отримання ліцензій, а й забезпечить реалізацію прав і законних інтересів гравців таких ігор, оскільки вони будуть захищені від різноманітних негативних виявів такої сфери: необгрунтованого замороження виграшу та його не виведення; захист від обману й незаконних махінацій, марнотратства, залежності тощо.

З метою забезпечення правового регулювання азартних ігор 14 липня 2020 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» № 768-IX. Структура Закону вміщує в себе 11 розділів і 60 статей. Перший розділ має назву загальних положень і встановлює найбільш загальні норми правового регулювання азартних ігор, а також норми-принципи, норми-визначення, внаслідок чого можна побачити визначення правових категорій, закріплення принципів і мети регулювання азартних ігор, вичерпного переліку азартних ігор, їхніх ознак, а також реєстрів, що використовуються в цій сфері.

Другий розділ стосується визначення суб'єктів публічного адміністрування азартних ігор, серед яких ст. 6 Закону визначає Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, що відіграють загальну роль у правовому регулюванні азартних ігор. Найбільш спеціалізованим і профільним органом публічного адміністрування є Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, що, відповідно до ч. 4 ст. 6 Закону, є уповноваженим органом правового регулювання цієї сфери. Також розділ урегулює всі питання, що пов'язані з діяльністю такого органу, – функції, повноваження, структура тощо [1].

Третій розділ нормативно-правового акта стосується вже об'єкта публічного адміністрування – самих азартних ігор, їх організаторів і гравців, стандартів до грального обладнання, приміщення, онлайн-платформ організаторів тощо. Розділи 4–7 містять спеціальні норми щодо організації та проведення окремих різновидів азартних ігор – казино, букмекерської діяльності, азартних ігор на ігрових автоматах, а також покеру.

Восьмий розділ знову повертає до загальної частини та змісту Закону, оскільки встановлює загальні правила щодо порядку отримання, видачі, припинення ліцензії, розмірів ліцензійних внесків тощо. Водночас хотілося б вказати на зручність такого положення саме в цьому акті, а не повне перенесення таких приписів до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», що призвело б до розриву змісту нормативно-правового акта, який регулює азартні ігри.

Дев'ятий розділ встановлює юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства. Водночас норми

цього розділу є не тільки бланкетними, оскільки відсилають до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, проте й встановлюють фінансові санкції, які можуть одночасно застосовуватися з іншими видами відповідальності за порушення законодавства, що не суперечить положенням ст. 61 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути притягнутий до відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [7].

Десятий та одинадцятий розділи закріплюють гарантії діяльності організаторів азартних ігор, а також визначають порядок приведення національного законодавства в узгодженість з цим актом та обов'язки органів влади щодо приведення Закону в дію.

Велике значення має і внесення змін до чинних нормативно-правових актів через ухвалення нового Закону. Такі дії забезпечують функціонування законодавства як єдиної та узгодженої системи, запобігають виникненню прогалин та колізій. Зокрема, серед таких змін варто виділити: 1) доповнення ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» п. 18-1, що відносить діяльність у сфері азартних ігор до господарської діяльності, яка підлягає обов'язковому ліцензуванню [8]; 2) доповнення ст. 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні» правовою дефініцією «лотерея тотото», що має досить суперечливий характер, крім того, було внесено зміни щодо відповідального органу за публічне адміністрування у сфері державних лотерей, порядку їх випуску тощо [9]; 3) зміна ч. 1 ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якою було розширено перелік центральних органів виконавчої влади через додавання до них комісії [10]; інші зміни, що, зокрема, виявилися в закріпленні нових складів адміністративних і кримінальних правопорушень тощо.

Враховуючи, що найбільш поширеними є азартні ігри, які забезпечуються букмекерською діяльністю, детально охарактеризуємо новели законодавства саме щодо цієї діяльності, на основі чого потім буде проведено порівняльний аналіз із станом такої діяльності в період мораторію на азартні ігри.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон про азартні ігри) букмекерська діяльність – господарська діяльність з організації та проведення парі (букмекерських парі та парі тоталізаторів) в букмекерських пунктах та/або в мережі Інтернет. Водночас під букмекерським парі треба розуміти парі, що укладається між гравцем та організатором букмекерської діяльності, а під парі тоталізаторів – парі, що укладається між самими гравцями, проте забезпечується організатором букмекерської діяльності [1].

Відповідне законодавство не надає точного й вичерпного переліку подій чи обставин, щодо яких можуть укладатися парі, проте такий перелік можна сформулювати через список подій та обставин, щодо яких заборонено укладати парі та який передбачений ч. 4 ст. 31 Закону – ставки на віртуальні події чи ігри; що мають ознаки лотерей; щодо подій, результат яких формується генератором випадкових чисел; щодо подій, які мають ознаки посягання на державний суверенітет і територіальну цілісність, морально-етичні норми суспільства, конституційні права. Тобто дозволено укладати парі щодо всіх подій та обставин, крім тих, що були зазначені. Але, зважаючи на досить розмите формулювання деяких обставин і подій, можна констатувати потребу тлумачення.

Велике значення в аспекті новел у букмекерській діяльності має інформаційне й технологічне забезпечення. У ст. 5 вказаного Закону зазначається про створення та функціонування Реєстру організаторів букмекерської діяльності, який буде містити відкрити інформацію щодо організаторів букмекерської діяль-

ності, їхніх офіційних контактів, ліцензування, наявності обмежень та інші дані, що мають велике значення, особливо для гравців у такій сфері.

Не менш вагоме значення має створення Державної системи онлайн-моніторингу, за допомогою якої уповноважений орган здійснюватиме контрольні функції щодо прийнятих ставок, статусу їхнього виграшу, статусу виплати грошей, що є важливим інструментом захисту не тільки організаторів букмекерської діяльності та гравців, проте й механізмом протидії корупційних схем, фінансування суспільно небезпечних посягань тощо [1].

Організаторами букмекерської діяльності відповідно до ст. 14 Закону може бути лише юридична особа – резидент України, тобто юридична особа, що створюється відповідно до національного законодавства та має своє місцезнаходження на території України. Водночас не можна ігнорувати й інші вимоги – отримання ліцензії; наявність статутного капіталу в розмірі не менше ніж 30 млн грн; відсутність власників, учасників, працівників, які є резидентами держав, що визнані Україною як держава-окупант чи агресор; відсутність судового рішення, яким заборонено здійснювати господарську діяльність у сфері азартних ігор; відсутність статусу банку чи іншої фінансової установи; а також мати фінансову «подушку» безпеки для гарантування виплати виграшів у сумі 7 200 розмірів мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня цього року, що з урахуванням положень ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» у загальному розмірі становитиме 34 005 600 грн. Водночас треба вказати, що з урахуванням постійного зростання мінімальної заробітної плати розмір цієї фінансової гарантії збільшуватиметься в кілька разів щоразу [11].

Відповідно до ст. 35 Закону букмекерська діяльність проводиться лише у двох формах: 1) у букмекерських пунктах; 2) через мережу Інтернет, що не відкидає можливість їх комбінації [1]. Букмекерські пункти – це приміщення чи частини приміщень, на які організатор має речове право та загальна площа яких не повинна бути менше ніж 50 квадратних метрів. З урахуванням цього варто також вказати, що такі пункти розміщуються суто на території ігрової зони – територія будівель, у яких розташовані готелі 3–5 зірок, з номерним фондом не менше ніж 50 номерів для міста Києва та 25 номерів для інших населених пунктів, територія іподромів. Організатор у таких приміщеннях має забезпечити наявність відео- та аудіо-постереження, зберігання таких спостережень, а також гральне обладнання, що відповідатиме ліцензійним вимогам, яких нині ще досі немає [1].

Здійснення діяльності через мережу Інтернет є формою букмекерської діяльності, що повністю відповідає вимогам сучасного інформаційного світу та забезпечує доступ до послуг букмекерів через сайт, мобільний додаток. Водночас такі засоби букмекерської діяльності через Інтернет повинні не тільки належати на праві власності чи користуванні організатору, що зумовлює створення та реєстрацію авторського права чи укладання договорів користування майновими правами автора вебсайту, але й містити механізми фіксації ставок, розрахунку виграшу, його виплати, ідентифікації гравців, захисту персональних даних, особистого кабінету та інші моменти.

Крім того, важливою умовою дійсності та достовірності вебсайту чи мобільного додатку організатора букмекерської діяльності є закріплення там повної інформації, що стосується організатора (ліцензія, рішення про її видачу, місцезнаходження, ідентифікаційний код юридичної особи тощо).

З цього можна зробити висновок, що нова правова організація букмекерської діяльності відповідає сучасним вимогам інформаційного світу й захисту персональних даних. Незважаючи на це, варто все ж таки констатувати фінансову збитковість початку букмекерської діяльності,

оскільки, крім всіх зазначених вимог, дотримання яких потребує значних фінансових витрат, майбутньому організатору потрібно також отримати ліцензію. Водночас відповідно до законодавчих положень видається ліцензія на організацію та проведення букмекерської діяльності на п'ять років, за яку потрібно сплатити 30 000 мінімальних заробітних плат, що з урахуванням положень ст. 8 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» становитиме 150 000 000 грн. До того ж для букмекерських пунктів потрібно отримати ліцензію на букмекерський пункт, плата за яку становить 30 мінімальних заробітних плат (150 000 грн) щороку до моменту закінчення терміну основної ліцензії [11].

З урахуванням викладеного треба зазначити, що для початку діяльності в такій сфері початковому підприємцю потрібно буде більше ніж 200 000 000 грн. Така сума, звичайно, може бути невеликою для успішних підприємців, букмекерів, які до цього працювали під виглядом державних лотерей, але з погляду економічного розвитку, створення конкуренції такі вимоги зумовляють наявність на ринку грального бізнесу найбільш впливових компаній, що може призводити до монополізму.

Велике значення для повного дослідження законодавства у сфері букмекерської діяльності має висвітлення вимог, що висуваються до гравців азартних ігор. Зокрема, відповідно до ст. 18 Закону гравцем може бути лише фізична особа, якій виповнилося 21 рік, що означає заборону на прийняття ставки та виплату виграшу особам, які молодші за цей вік. Не можуть бути гравцями також обмежено дієздатні, недієздатні, які визнані організатором як небажані, що мають обмеження щодо участі в таких іграх [1].

Виявом гуманістичного спрямування правової політики держави стало закріплення положень, які передбачають механізми боротьби з лудоманією. Така боротьба буде здійснюватися не тільки через громадський контроль, але й завдяки створенню та веденню Реєстру осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, інформація щодо яких буде повністю відкритою для організаторів із метою дотримання законодавства та запобігання виникненню лудоманії. Крім того, для цього було прописано й особливі процедури обмеження цивільної дієздатності у ст. 300-1–300-5 Цивільного процесуального кодексу України [12].

Водночас досить суперечливим є положення, що передбачене ч. 4 ст. 34 Закону, яким встановлюється заборона для організатора букмекерської діяльності виплачувати виграш на користь третіх осіб, крім випадку, коли така виплата здійснюється на вимогу законних представників гравця, що не досяг 21 року, є недієздатним чи обмежено дієздатним. Тобто, з одного боку, законодавець передбачає механізм повернення матеріальних цінностей зі ставки, що була зроблена особою, яка не може бути гравцем, що є позитивним моментом, оскільки виступає гарантією прав таких осіб. А з іншого боку, законодавець допускає наявність таких ситуацій, реальність яких з урахуванням відкритості мережі Інтернет, складнощів верифікації особи є досить високою, що зумовить участь у грі осіб, які не мають на це право.

Незважаючи на те, що Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» має законну силу вже понад три місяці, стан дотримання його положень є незадовільним за відсутності: 1) Реєстру організаторів букмекерської діяльності, хоча уповноважений орган уже створено; 2) ліцензійних умов щодо обладнання букмекерської діяльності; 3) Реєстру осіб, яким заборонено брати участь в азартних іграх; 4) планових і позапланових перевірок (рейдів) колишніх державних лотерей щодо відсутності в них ознак букмекерської діяльності; 5) належного реагування з боку органів влади на незаконну діяльність букмекерів, які вільно та відкрито рекламують свою діяльність тощо.

Щоб проілюструвати порушення положень зазначеного Закону, пропонуємо проаналізувати діяльність відомого всім букмекера на основі його Правил та умов користування, що оприлюднено на офіційному сайті, – Parimatch. Попри те, що гравцями можуть бути лише особи, які досягли 21 року, букмекер узагалі не містить застереження щодо вимог гравця, а також способів його ідентифікації, даючи змогу робити ставки та виводити виграш будь-яким особам. Основною вимогою щодо організаторів є оприлюднення інформації щодо отриманої ліцензії на організацію та проведення букмекерської діяльності, проте зазначений суб'єкт такої інформації не оприлюднив. Законом заборонено здійснення ставок на віртуальні ігри чи події, однак букмекер пропонує можливість зробити ставки на віртуальний спорт, а також інші ігри віртуального характеру, що використовують генератор випадкових чисел. Букмекерська діяльність не сумісна з наданням послуг щодо казино, оскільки останнє має свої вимоги, зокрема отримання ліцензії. Проте букмекер на своєму офіційному вебсайті надає можливість зіграти і в казино та інші види азартних ігор [13].

Варто звернути увагу, що у 2009 році було ухвалено Закон України «Про заборону грального бізнесу», яким було покладено мораторій на організацію та проведення азартних ігор. Незважаючи на пряму законодавчу заборону, у 2012 році було ухвалено Закон України «Про державні лотереї в Україні», яким було встановлено, що лотерея – це не азартна гра, а її випуск здійснюється лише державними організаторами лотерей. Проте законодавчі конструкції та положення були настільки слабкими, погано визначеними й широко тлумачилися, що дали простір для використання цього Закону для переведення азартних ігор під сферу державних лотерей.

Усі букмекерські компанії з тих чи інших обставин встали перед вибором: 1) проведення законної діяльності через маскування під державні лотереї; або 2) вихід у мережу Інтернет, у якій зміна вебсайту, доменного ім'я, блокування відстеження геолокацій стали передовими засобами для ухилення від відповідальності. Незважаючи на те, що державні лотереї не повинні були мати ознак азартних ігор, оскільки це суперечило б положенням Закону «Про заборону грального бізнесу», тодішні букмекери різними способами реєструвалися як складова частина організаторів державних лотерей – юридичних осіб, зареєстрованих на території України. Наприклад, якщо звернутися до Єдиного реєстру державних лотерей, якщо звернутися до Єдиного реєстру державних лотерей, що ведеться Міністерством фінансів України, то можна побачити, що найбільшими організаторами лотерей є ТОВ «М.С.Л.» та підприємство «Українська Національна Лотерея», яким належать майже всі лотереї, що існують на території України [14].

Намагаючись здійснювати свою діяльність, букмекерські контори фактично ставали філіями цих операторів у формальному плані, оскільки останні забезпечували їх реєстрацію та узаконення через формування та випуск нових лотерей. Тобто букмекерська діяльність формально містила назву тієї чи іншої державної лотереї або взагалі ніде не відображалася. За наявності корупційних складників та інших факторів таким букмекерам вдавалося навіть проводити власну рекламну компанію, ставати офіційними спонсорами спортивних подій.

Саме таким простим способом відбувалося продовження функціонування сфери азартних ігор. Це, безумовно, свідчить про правовий нігілізм, перехід сектору економіки у тінь, що не тільки завдало збитків державі, але й позбавляло гравців гарантії споживачів таких послуг унаслідок незаконності такої діяльності.

Новели законодавства у сфері грального бізнесу, аналіз його первинного застосування, а також становище букмекерського грального бізнесу до цього дає можливість виділити такі проблеми в цій сфері: 1) відсутність зазна-

чених законодавством реєстрів; 2) відсутність пільгових умов для організаторів під час виходу з тіньового сектору та переходу на законну діяльність; 3) відсутність дієвих інформаційних і комп'ютерних засобів ідентифікації гравців, що унеможливує повний контроль за дотриманням вимог щодо гравців; 4) надзвичайно величезні фінансові вимоги та затрати для початку букмекерської діяльності для нових суб'єктів; 5) низький рівень контролю за дотриманням законодавства; 6) політизація різних гілок влади, що зумовлює можливість існування букмекерів у сфері державних лотерей; 7) відсутність прописаних і детальних вимог щодо змісту та сутності державних лотерей; 8) відсутність нормативних вимог щодо букмекерського обладнання; 9) відсутність заборон щодо маніпулювання доменним ім'ям вебсайту та унеможливлення зміни його з метою уникнення контролю з боку Державної системи онлайн-моніторингу тощо.

На основі цього пропонуємо такі шляхи розв'язання проблем: створення потрібної нормативно-правової бази; встановлення більш чітких вимог до змісту державних лотерей з метою унеможливлення маскуванню під них ставок на спортивні події; створення всіх реєстрів; встанов-

лення системи авторизації для організаторів на їхніх вебсайтах, а також для гравців, зокрема, за допомогою систем Face ID, Bank ID та інших; варіативність фінансових ставок і витрат на початок букмекерської діяльності залежно від різних чинників – масштаб діяльності, максимальної кількості гравців тощо.

**Висновки.** Господарська діяльність у сфері азартних ігор – невіддільна частина передових та економічно відкритих держав світу. Така діяльність – це не тільки особливості психологічного стану людини, проте й податки та відповідальність держави щодо адміністрування такої сфери й створення системи гарантій як для організаторів азартних ігор, так і для гравців. Враховуючи національний досвід у сфері азартних ігор, незаконність такої діяльності, ухвалення нових нормативно-правових актів у цій сфері, важливість такої діяльності підвищується в кілька разів внаслідок законодавчого дозволу на її проведення. Зважаючи на зазначені проблеми, ця сфера потребує подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання, що створить умови як для легального азартного бізнесу, так і для гарантування прав і свобод споживачів таких послуг.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14 липня 2020 р. № 768-ІХ. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20/conv#n419> (дата звернення: 12.10.2020).
2. Філютович-Герасименко В.С. Адміністративно-правові засади протидії незаконному гральному бізнесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 12 с.
3. Ставлення українців до легалізації азартних ігор у грудні 2019 року: соціологічне опитування. *Київський міжнародний інститут соціології*. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=909&page=1> (дата звернення: 17.10.2020).
4. Звіт за результатами дослідження ринку випуску та проведення державних лотерей : Протокол Антимонопольного комітету України від 22 лютого 2018 р. № 13. *Антимонопольний комітет України*. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=140290&schema=main> (дата звернення: 17.10.2020).
5. Мулявка Д.Г. Гармонізація правового регулювання азартних ігор в Україні та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 61. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2016/18.pdf](http://lsej.org.ua/1_2016/18.pdf) (дата звернення: 17.10.2020).
6. Мазярчук В., Пірнікоза П. Економічні аспекти легалізації грального бізнесу в Україні. *Офіс з фінансового та економічного аналізу*. URL: [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO\\_Gambling\\_A5\\_04\\_print.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf) (дата звернення: 17.10.2020).
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.10.2020).
8. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
9. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5204-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
11. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14 листопада 2019 р. № 294-ІХ. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
12. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/conv#n9697> (дата звернення: 12.10.2020).
13. Правила та умови користування послугами організатора букмекерської діяльності. *Офіційний вебсайт Parimatch*. URL: <https://air2.parimatch.com/uk/terms-and-conditions> (дата звернення: 12.10.2020).
14. Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/licenzuvannya> (дата звернення: 12.10.2020).