

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

CURRENT STATE AND LEGAL SECURITY OF GAMING BUSINESS IN UKRAINE

Тімашов В.О., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державний торговельно-економічний університет

У статті досліджено сутність явища як азартні ігри та їх вплив на особистість та відношення держави із точки зору правового регулювання грального бізнесу. Зазначено, що сама сфера грального бізнесу в тій чи іншій формі завжди існувала в історичних епохах. Із впливом часу вона модернізувалась, набирала обертів та розмахів і у певний проміжок часу стала цікавою для держави з точки зору його регулювання та наповнення бюджету. Поряд із цим, небезпека азартних ігор для людей простежувалася в усі часи. Очевидним було, що гра в азартні ігри заманювала тим, що була висока ймовірність збагачення, що спонукало до азарту. Отже, в сьогodenній сфері грального бізнесу є однією із багатьох сфер, що є під уважним впливом регулювання з боку держави.

В Україні сфера грального бізнесу залежно від історичним періодів регулювалася від встановлення правил, регулювання до повної заборони азартних ігор. Вірогідним є те, що кожна держава має вибір – часткової заборони або повної заборони азартних ігор, обґрунтовуючи це тим, що негативний вплив на людей перевищує дохід у бюджет країни так і встановлення ліберальних норм регулювання, намагаючись знаходити, щось середнє між збереженням моральних цінностей у суспільстві та прибутків, що йшли до державного бюджету.

Досліджено стан правового регулювання сфери грального бізнесу в Україні. Акцентовано, що відсутність заходів із контролю за діяльністю грального бізнесу призводила не тільки до розвитку лудоманії, а й випадків смертей, що пов'язані із гральним бізнесом. Був зроблений висновок про те, що нормативно-правове забезпечення сфери грального бізнесу було недосконалим, та механізм його забезпечення не працював.

Актуальність дослідження обумовлюється відносно новим законодавством у сфері грального бізнесу, що було прийнято після 11 річної заборони гральних ігор. Аналіз органів публічного адміністрування, та нормативне забезпечення сфери грального бізнесу покладено в основу статті.

Для досягнення поставлених цілей статті взято за основу Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

В статті досліджується основні положення закону з метою виявлення законодавчих та інших прогалин правового регулювання сфери азартних ігор та на основі цього передбачається потреба у зміні до законодавства.

Результати дослідження може бути використано для подальшого покращення правового регулювання сфери грального бізнесу із подальшим законотвірчими ініціативами для їх подолання.

Ключові слова: гральний бізнес, азартні ігри, легалізація грального бізнесу, Комісія із регулювання азартних ігор і лотерей, адміністративно-правове регулювання.

The article examines the essence of the phenomenon as gambling and its impact on the individual and the attitude of the state from the point of view of legal regulation of the gambling business. It is noted that the field of gambling business itself has always existed in one form or another in historical eras. With the influence of time, it was modernized, gained momentum and scale, and in a certain period of time became interesting for the state from the point of view of its regulation and filling of the budget. Along with this, the dangers of gambling for people have been traced throughout the ages. It was obvious that gambling was attractive because there was a high probability of getting rich, which encouraged gambling. So, today the sphere of gambling business is one of the many spheres that are under the careful influence of state regulation.

In Ukraine, the sphere of the gambling business, depending on historical periods, was regulated from the establishment of rules, regulation to a complete ban on gambling. It is likely that each state has a choice – a partial ban or a complete ban on gambling, justifying it by the fact that the negative impact on people exceeds the income to the country's budget and the establishment of liberal regulatory norms, trying to find a middle ground between the preservation of moral values in society and profits that went to the state budget. The state of legal regulation of the gaming business in Ukraine has been studied.

It was emphasized that the lack of measures to control the activities of the gambling business led not only to the development of gambling addiction, but also to cases of death related to the gambling business. It was concluded that the regulatory legal support of the gambling business was imperfect, and the mechanism for its support did not work.

The relevance of the study is determined by the relatively new legislation in the field of gambling business, which was adopted after the 11-year ban on gambling games. The article is based on the analysis of public administration bodies and regulatory support in the field of gambling business.

To achieve the goals of the article, the Law of Ukraine "On State Regulation of Activities Regarding the Organization and Conduct of Gambling Games" is taken as a basis.

The article examines the main provisions of the law with the aim of identifying legislative and other gaps in the legal regulation of the sphere of gambling, and on the basis of this, the need for changes to the legislation is predicted. The results of the study can be used to further improve the legal regulation of the gambling business with further legislative initiatives to overcome them.

Key words: gambling business, gambling, legalization of gambling business, Gambling and Lottery Regulation Commission, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. Саме визначення демократичної держави через її призму як влада народу виражається у наявності механізму забезпечення такої влади. Ця система провинуна формуватися на основі права та виражати інтереси всіх верств суспільства та відповідати всім її потребам. Поряд із цим така правова система повинна регулювати і різні сфери суспільного життя. Часто такі регулювання можуть суперечити загальноновстановленим нормам, що знаходять своє відображення в певній частині населення. Одна із таких сфер життя, це гральна сфера. Саме відношення до грального бізнесу завжди було неоднозначним. З одного боку ігри можуть породжувати

лудоманію в людини, що в свою чергу, може призводити, що люди на ставках могли втрачати всі свої заощадження та бажання відігратися, що призводило до трагічних наслідків. З іншого боку в демократичній, правовій державі є право власності людини на набуте ним майно та можливість вільно ним користуватися на свій власний розсуд. Тут і постає питання у держави при встановленні міри регулювання сфери грального бізнесу, що з одного боку є право людини розпоряджатися своїм майном, а з іншого боку психічна індивідуальність такої людини може призвести до його втрати та завдати шкоди як такій особі так і іншим людям.

Вважаємо, що адміністрування сфери грального бізнесу державою повинно відбуватися в нагляді та жорсткому контролі над тим, аби ігри негативно не впливали на матеріальному стані населення.

Аналіз досліджень і публікацій. Історична, соціальна правова та економічна сутність сфери ігрового бізнесу та азартних ігор в Україні, так і в інших країнах протягом різних часових періодів була об'єктом дослідження таких вчених, як Бурлаков Б. М., Беззуб І. В., Заборовський В. В., Костюченко О. Д., Лукаш Є. Ю., Манзюк В. В., Погорецький М. А., Профатіло К. В., Топорецька З. М. та інші.

Метою статті є аналіз правового та організаційного забезпечення сфери грального бізнесу органами публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Сфера ігрового бізнесу займає окрему ланку в структурі економіки держави. Дана сфера базується на особливих підходах до її регулювання з боку органів державної влади. Поряд із цим, сфера грального бізнесу завжди потрапляє під увагу активної групи верств населення, вбачаючи специфічність ігрового бізнесу, про що було сказано вище.

Погоджуємося із думкою О. Д. Костюченко, що азартні ігри є складним соціальним явищем, що їх природа є лише «віддзеркаленням» природи самої людини, її прагнення до реалізації притаманної людині схильності до «гострих відчуттів» (азарту) як природної потреби, про що свідчать численні історичні знахідки. Водночас, в історії азартних ігор ми також знайдемо свідчення того, що ставлення з боку держави до азартних ігор з цих же причин було здебільшого негативне, тому питання їх державного регулювання нерідко залежало від культурних традицій та усталеної практики застосування [1, с. 79–80].

Натепер у світі існує три моделі регулювання державою азартних ігор, які багато в чому залежать від ставлення населення до них:

- повна заборона грального бізнесу, характерна для країн із жорсткими релігійними упередженнями щодо азартних ігор;

- держава дозволяє лише деякі види азартних ігор і зосереджує весь гральний бізнес у спеціальних точках;

- повна легалізація азартних ігор, але під жорстким контролем держави [2].

В Україні гральний бізнес зійшов із легального шляху у 2009 році. Передумовою такої різкої зміни у правовому регулюванні став інцидент в одному із залів ігрових автоматів, який призвів до загибелі кількох людей. Ця подія спричинила бурхливу реакцію населення. Вже на наступний день Міністерство фінансів України зупинило дію всіх 205 ліцензій на провадження організації діяльності з проведення азартних ігор [3, с. 23].

Взявши курс на Євроінтеграцію, в рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна повинна була врегулювати питання грального бізнесу. В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами питання про регулювання грального бізнесу в Україні відображалося у декількох аспектах, а саме:

Питання про гральний бізнес прямо згадується в главі 6 розділу IV Угоди, яка регулює торгівлю послугами між Україною та ЄС у рамках зони вільної торгівлі, та додатках до неї. Очікувалося, що положення цієї глави набудуть юридичної чинності з 1 січня 2016 р. Сторони встановили, наскільки вони зобов'язані відкрити ринки одна одній для надання гральних послуг або, навпаки, зарезервували право обмежувати доступ іншої сторони до національного ринку гральних послуг.

У рамках регуляторного наближення у сфері фінансових послуг згідно зі ст. 133 Угоди Україна зобов'язалася забезпечити, щоб її існуючі закони та майбутнє законодавство поступово були приведені у відповідність до законодавства ЄС, вказаного в Доповненні XVII-2 до Додатку XVII

до Угоди. Зокрема, Україна повинна наблизити своє законодавство до директиви ЄС у сфері боротьби з відмиванням коштів.

Як результат цього, можна зробити висновок, що враховуючи взятий курс на євроінтеграцію України та необхідність поповнювати державний бюджет за рахунок регулювання сфери ігрового бізнесу, що азартні ігри мали бути повернуті. Він був цілком логічним для держави, яка проголосила курс на побудову демократичного ладу у краях європейських традицій, мав на меті подолати корупцію та гармонійно розвиватися з урахуванням тенденцій розвитку громадянського суспільства, яке є первинним стосовно неї [4, с. 119–121].

Отже, після тривалого періоду заборони, 14 липня 2020 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» № 768-IX [5].

Мета ухвалення цього закону – врегулювання проблеми нелегального бізнесу, тобто виведення тьшових доходів підприємців, які займаються гральним бізнесом, для отримання доволі великого джерела надходжень коштів до державного бюджету.

Поряд із прийняттям профільного закону, постала необхідність у зміні чинних нормативно-правових актів, що були дотичні до сфери грального бізнесу в тій чи іншій мірі. Зокрема, серед таких змін Лукаш Є. Ю. та Бурлаков Б. М. виділяють:

- 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;

- 2) доповнення ст. 1 Закону України «Про державні лотереї в Україні» правовою дефініцією «лотерея того», що має досить суперечливий характер, крім того, було внесено зміни щодо відповідального органу за публічне адміністрування у сфері державних лотерей, порядку їх випуску тощо;

- 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; інші зміни, що, зокрема, виявилися в закріпленні нових складів адміністративних і кримінальних правопорушень тощо [6, с. 266].

Так, якщо до цього часу встановлювалась кримінальна відповідальність лише за зайняття гральним бізнесом (адже весь гральний бізнес був заборонений), то з його легалізацією передбачено кримінальну відповідальність за значно ширший перелік діянь, зокрема:

- організацію або проведення азартних ігор без ліцензії на провадження відповідного виду діяльності з організації та проведення азартних ігор, що видається відповідно до закону;

- випуск чи проведення лотерей особою, яка не має статусу оператора лотерей;

- організацію чи функціонування закладів з метою надання доступу до азартних ігор чи лотерей, які проводяться в мережі Інтернет [7, с. 626].

Отже, відповідно до ст. 2 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» закріплено виключні види діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, а саме:

- 1) організація та проведення азартних ігор у гральних закладах казино;

- 2) організація та проведення азартних ігор казино в мережі Інтернет;

- 3) організація та проведення букмекерської діяльності в букмекерських пунктах та в мережі Інтернет;

- 4) організація та проведення азартних ігор у залах гральних автоматів;

- 5) організація та проведення азартних ігор в покер в мережі Інтернет [5].

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 визначено Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей (надалі КРАІЛ) [5].

Статус, завдання і повноваження, компетенція Голови та членів Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей, так само як і інші питання організації її діяльності, регламентуються Положенням про Комісію з регулювання азартних ігор і лотерей, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891. Відповідно до положення основними завданнями КРАІЛ є:

– реалізація державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор;

– реалізація державної політики в лотерейній сфері;

– здійснення державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор, а також у лотерейній сфері [8].

Значна частка адміністративно-правового регулювання статусу Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей складається із підзаконних нормативно-правових актів, які порівняно із законодавчими актами забезпечують оперативне і розгорнуте визначення правил організації і діяльності цього центрального органу виконавчої влади та його окремих підрозділів. Водночас

загальними недоліками такого підзаконного регулювання виступають його невпорядкованість, фактична відсутність профільних законодавчих актів, дублювання і неузгодженість певних правових норм, в окремих випадках – поспішність їх ухвалення і зміни. З огляду на це удосконалення організації діяльності Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей потребує збалансування та узгодженого розвитку законодавчого і підзаконного регулювання її статусу [9, с. 37].

Підтримуємо думку К. В. Профатіло, що досконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність КРАІЛ, потребує не лише прийняття нових і внесення змін до вже чинних правових актів, але й відповідного наукового обґрунтування напрямків розвитку адміністративно-правового статусу даного центрального органу виконавчої влади [10, с. 176].

Висновок. Актуальним та важливим є забезпечення належного адміністративно-правового регулювання діяльності, грального бізнесу та азартних ігор. Це, у свою чергу, дозволить використовувати таку сферу суспільних відносин як стабільний засіб економічного зростання країни, що у період війни має пріоритетне значення. Ефективне адміністративно-правове регулювання сприятиме мінімізації корупційності та гармонізації суспільних відносин у сфері грального бізнесу та азартних ігор.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костюченко О. Д. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2023. Випуск № 38. С. 78–85. URL: <http://www.pagjournal.iei.od.ua/archives/2023/382023/14.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.32782/rta266352402023.38.14>.
2. Беззуб І. Чи потрібна Україні легалізація грального бізнесу: думки експертів. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. 2020. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2218:chi-potribna-ukrajini-legalizatsiya-gralnogo-biznesu&catid=8&Itemid=350
3. Манзюк В.В., Заборовський В.В. Динаміка становлення грального бізнесу в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 118–122. URL: http://pap.in.ua/1_2020/59.pdf
4. Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України. / За заг. ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р. Б. Хорольського. Київ : Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. 136 с.
5. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 66. Ст. 2129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>
6. Лукаш Є. Ю., Бурлаков Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор в Україні. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. № 7. 2020 р. С. 264–268. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/68>
7. Погорецький М. А., Топорецька З. М. Проблеми правового регулювання грального бізнесу та лотерей в Україні і їх вплив на доказування незаконної діяльності з організації та проведення азартних ігор, лотерей (ст. 203-2 КК України). *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 3. 2024 р. С. 625–636. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.106>
8. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891. *Офіційний вісник України*. 2020. № 79. Ст. 25–58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-2020-%D0%BF#Text>
9. Профатіло К. В. Сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей. *Вчені записки Таверійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 5. С. 34–40. DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.5/07>
10. Профатіло К. В. Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2. С. 174–181. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.26>