

Сперкач Н. А.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України*

Китун А. П.,

*здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти
кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України*

ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS OF LEGALIZATION OF GAMING BUSINESS IN UKRAINE

У статті розглянуто доцільність існування заборони на провадження грального бізнесу та основні недоліки законодавчого регулювання суспільних відносин у даній сфері. Досліджено причини криміналізації діяння зайняття гральним бізнесом в Україні та надано правову та практичну оцінку наслідкам такої криміналізації. Проаналізовано можливі шляхи вирішення проблеми тіньової економіки в Україні шляхом подолання незаконного зайняття гральним бізнесом за прикладом провідних держав Європи. Авторами виокремлено основні проблемні аспекти існування грального бізнесу поза законом та проаналізовано детермінанти, які провокують таке існування грального бізнесу.

Проаналізовано основні негативні та позитивні аспекти можливої легалізації грального бізнесу та її вплив на громадянське суспільство. Також проаналізовано законопроекти щодо легалізації грального бізнесу в Україні.

Також у статті досліджено позитивний зарубіжний досвід окремих іноземних держав щодо легалізації грального бізнесу. Зокрема, зазначено деякі аспекти легалізації на основі досвіду Фінляндії, Швеції, Німеччини. Авторами запропоновано впровадити досвід цих держав у законодавче регулювання грального бізнесу в Україні, зокрема в частині створення реєстрів боржників, які б не допускались до грального бізнесу, часткової легалізації грального бізнесу на виокремлених територіях, високої плати за ліцензію на провадження грального бізнесу і високих ставок оподаткування.

Важливим також є той факт, що авторами наведено нормативно-правовий аспект регулювання грального бізнесу в Україні, зазначено види відповідальності, які наразі застосовуються за вказане правопорушення. Також наведено ряд правових колізій, які є в нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у сфері грального бізнесу.

Також актуальності статті надає те, що авторами проаналізовано і психологічний аспект ігроманії, яка негативно впливає на громадянське суспільство, і відмічено фактори (детермінанти) вказаного негативного явища, що породжують і стимулюють розвиток правопорушень у вказаній сфері.

Ключові слова: *гральний бізнес, ігроманія, азартні ігри, легалізація грального бізнесу, тіньова економіка, наповнення бюджету, оподаткування.*

The article discusses the feasibility of a ban on gambling and the main shortcomings in the legislative regulation of public relations in this area. The causes of criminalization of the activity of gambling business in Ukraine are investigated and legal and practical assessment of the consequences of such criminalization is given. Possible ways of solving the problem of the shadow economy in Ukraine by overcoming illegal gambling business by example of the leading states of Europe are analyzed. The authors highlight the main problematic aspects of the existence of the gambling business outside the law and analyze the determinants that provoke such a gambling business.

The authors analyze the main negative and positive aspects of the possible legalization of the gaming industry and its impact on civil society. Bills on legalization of gambling business in Ukraine are also analyzed.

The article also examines the positive foreign experience of some foreign countries in legalizing the gambling business. In particular, some aspects of legalization are noted based on the experience of Finland, Sweden and Germany. The authors propose to introduce the experience of these states in the legislative regulation of gambling in Ukraine, in particular with regard to the creation of registers of debtors who would not be allowed to gambling, partial legalization of gambling in non-segregated territories, high license fees for gambling and high tax rates.

Also important is the fact that the authors outline the regulatory and legal aspects of regulating gambling in Ukraine, and indicate the types of liability that are currently applied to the said offense. The authors also outline a number of legal conflicts, which are in the legal acts that regulate public relations in the field of gambling.

Also relevant to the article is the fact that the authors analyzed the psychological aspect of gambling, which has a negative impact on civil society and noted the factors (determinants) of the said negative phenomenon, which generate and stimulate the development of offenses in this area.

Key words: *gambling, gambling addiction, gambling, legalization of gambling business, shadow economy, budget revenues, taxation.*

Актуальність даної теми зумовлюється незаконним існуванням грального бізнесу в Україні. Така ситуація склалась з 2009 року з прийняттям Закону України «Про заборону грального бізнесу в Укра-

їні» та внесенням змін до Кримінального Кодексу (ст. 203-2) та КУпАП, в яких йдеться про абсолютну заборону провадження грального бізнесу всіх видів азартних ігор, окрім державних лотерей.

Проте, незважаючи на кримінальну, адміністративну та фінансову відповідальність, гральний бізнес продовжує безкарно та майже відкрито існувати [3]. У свою чергу цікавим є те, що майже у всіх провідних державах Європи – Фінляндії, Швеції, Німеччині та Чехії – гральний бізнес є легальним, розповсюдженим та підконтрольним державі [4, с. 61]. Зважаючи на такі обставини, постає цілком логічне питання: а чи потрібна заборона в Україні на гральний бізнес, якщо вона фактично є лише номінальною? І чи є у провадженні грального бізнесу елементи кримінального діяння, характерного для Розділу VII Кримінального Кодексу України?

Над проблемою законодавчого регулювання грального бізнесу працювали такі науковці, як: П.В. Пірникоза та А.Є. Овчаренко, які притримуються думки щодо необхідності часткової легалізації грального бізнесу в Україні. У свою чергу В.Є. Скулиш та Н. Петричко вбачають суспільну небезпеку в зайнятті гральним бізнесом як для економіки держави, так і для соціального добробуту населення. На противагу зазначеному, науковці Р.М. Гишук та І.Д. Бойко переконані, що гральний бізнес є запорукою покращення туристичної сфери в Україні і надходжень до бюджету.

На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, що полягає в аналізі позитивних і негативних сторін легалізації грального бізнесу в Україні.

Для злочинів у сфері господарської діяльності характерне вчинення дій, що посягає на охоронювані суспільні інтереси у сфері господарської діяльності та економіки [1]. Тобто дії, які посягають на нормальне функціонування інших суб'єктів господарювання чи якимось чином підривають економічну стабільність держави. Проте одним із вагомих підстав заборони грального бізнесу була саме аморальність, можливе розповсюдження гральної залежності серед населення, а також те, що гральний бізнес міг виступати способом відмивання грошей. Та чи місце тоді даному злочину серед злочинів у сфері господарської діяльності? Мабуть, ні. Коректним є віднесення злочину грального бізнесу до Розділу XII Кримінального Кодексу України «Злочини проти громадського порядку та моральності» відповідно до об'єкту, на який посягає даний злочин.

Щодо поширеності грального бізнесу по всьому світу та його легалізації, то можна припустити, що його розповсюдження зумовлюється ранньою історією виникнення такого роду заняття. Варто зазначити, що перші згадки про азартні ігри з'явилися ще за 3500 років до н. е. в Стародавньому Єгипті та Китаї [5, с. 20]. Даний факт свідчить про певну психологічну схильність людини як до «легких грошей», так і до бажання бути так званим «переможцем». Від цього і походить попит на азартні ігри серед населення. Але чому ж існує така величезна різниця в регулюванні і ставленні до грального бізнесу в кожній країні?

Насамперед для кращого розуміння сутності грального бізнесу доречним є проведення аналізу

його понять. Варто зазначити, що поняття грального бізнесу є досить широким за своїм змістом, оскільки включає в себе сукупність проведених дій підприємця для організації будь-якого виду азартних ігор. У свою чергу п. 1 ст. 1 Закону України «Про зобов'язання грального бізнесу» визначає поняття грального бізнесу як діяльність, пов'язану з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор у казино, на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера [2].

Щодо поняття азартних ігор, то Н. Петричко розділяє думки, які висвітлені в Міжнародній поліцейській енциклопедії: «це гра, яка передбачає собою внесення гравцем певної грошової суми з метою подальшого її збільшення, тобто виграшу, результат якого цілком або частково залежить від випадковості, водночас учасник гри ризикує позбавитись внесених коштів». Особливістю такої азартної гри, на думку науковця, є насамперед деструктивний вплив на охоронювані суспільні інтереси, що провокує ігрову залежність, знижує рівень моральності, негативно впливає на економіку держави тощо [6, с. 27].

Таким чином, гральний бізнес – досить специфічний вид господарської діяльності, який полягає в отриманні прибутку від сплати гравцями коштів за участь у певній азартній грі. Специфіка полягає в тому, що гравець у свою чергу може отримати грошовий виграш, за умови перемоги у вищевказаній грі, і подвоїть чи потроїть свій вклад у гру або залишиться ні з чим. Така умова присутня в гральному бізнесі лише у «чесній грі». Наразі ж власники грального бізнесу ведуть його зовсім не за принципами чесності та шляхом шахрайських дій провокують лише програш учасників гри, проте якимось запобігати цьому державі не завжди під силу.

Також проблемним моментом є спосіб захисту даних відносин. У теорії цивільного права розглядають такі аномальні явища, як відносини в азартній грі між організатором азартної гри та гравцем, що будуються на договірних відносинах. У випадку перемоги гравця організатор зобов'язаний передати гравцю виграні гроші. Проте у разі відмови організатора виконати своє зобов'язання гравець позбавлений судового чи іншого роду захисту своїх прав. Це зумовлено відсутністю визнання в цивільному праві такого роду договору. Можливо, такого роду складнощі й послугували необхідністю абсолютної заборони грального бізнесу [7, с. 383–395].

Проте, з іншого боку, можливо, заборона грального бізнесу в Україні була не через проблематику регулювання, яка існувала, а через бажання звільнити від сплати податків власників грального бізнесу шляхом «номінальної» заборони на його провадження. Саме тому наразі гральний бізнес існує, незважаючи на його заборону, а правоохоронні органи не вживають жодних дій у разі викриття гральних автоматів та інших приладів для грального бізнесу. На підтвердження цього, слід зверну-

ти увагу на кримінальну справу № 225/6273/13-к, яка перебувала на розгляді Дзержинського міського суду Донецької області щодо притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка з 2012–2014 років провадила незаконний гральний бізнес. Варто зазначити, що незаконна діяльність відбувалась в орендованому приміщенні неподалік центру міста [8]. Тобто протягом двох років правоохоронні органи не вживали жодних дій щодо зупинення незаконної діяльності, незважаючи на легкість викриття місця розташування такого приміщення, оскільки воно супроводжувалось типовою для замаскованого незаконного грального бізнесу вивіскою («державна лотерея», «лото»).

То чи є справжня необхідність заборони грального бізнесу та азартних ігор у нашій державі?

По-перше, заборона грального бізнесу безпосередньо запобігає розповсюдженню психологічної залежності від азартних ігор серед суспільства – так званої «ігроманії» [5]. Варто зазначити, що провідні психологи виокремили азартну залежність як психологічну хворобу, яка потребує лікування. Люди з такого роду залежністю відчують постійну тягу до гри та не можуть контролювати свою поведінку. Це у свою чергу пагубно впливає на якість їхнього життя та життя їхніх сімей. Тобто залежна від легких грошей людина відмовляється працювати на звичній роботі та постійно знаходиться в «найнижчому осередку суспільства». Часто це супроводжується алкоголем та наркотиками. Тобто особа вибивається зі звичного життя, стає асоціальною, замкнутою та залишається сам на сам зі своєю залежністю [9]. На жаль, в Україні не існує установ, котрі б надавали безкоштовну допомогу людям, які намагаються побороти ігрову залежність. На противагу цьому, існує пряма заборона закону в азартних іграх та розповсюдженні доступу до них.

Та чи дійсно це вирішує проблему ігроманії? На жаль, ні. Впливає на це низка факторів, зокрема:

- бездіяльність із боку правоохоронних органів та висока ступінь корупційності;
- масове існування гральних закладів із вільним доступом;
- висока кількість населення, яке нівелює будь-якими нормативними заборонами та веде життя поза законом (маргінали);
- відсутність адекватного регулювання сфери грального бізнесу;
- швидкий розвиток грального бізнесу в інтернет-просторі;
- низка прогалин та колізій у сфері регулювання грального бізнесу;
- неправильна кваліфікація діяння у сфері грального бізнесу судовими органами;
- відсутність проведення запобіжних заходів щодо грального бізнесу;
- безкарність власників грального бізнесу;
- вільний доступ неповнолітніх осіб до гральних автоматів онлайн-казино;
- відсутність єдиного тлумачення законодавства щодо наявності ознаки незаконності в діях праців-

ників гральних закладів, окрім власника (офіціанти, прибиральниці, бухгалтера, круп'є);

– відсутність механізму вилучення гральних приладів із цивільного обороту [7].

Зважаючи на проблематику регулювання грального бізнесу, дискусії щодо необхідності його легалізації є актуальними вже понад 10 років. Доцільним є аналіз позитивних та негативних аспектів легалізації для всебічного аналізу можливості запровадження законного провадження грального бізнесу.

Щодо позитивних аспектів легалізації грального бізнесу, то варто звернути увагу, що за високих ставок оподаткування та плати за ліцензію грального бізнесу це може значно підвищити рівень доходів до державного бюджету.

Також треба враховувати той факт, що гральний бізнес продовжує зараз існувати, знаходячись поза законом, а ступінь тіньової економіки колосально високий. У свою чергу легалізація вирішить ці дві суттєві проблеми. Це зумовлюється тим, що за чіткого нормативно-правового та державного регулювання певного сектору суспільного життя порушень буде менше, аніж у разі абсолютної заборони, оскільки за її порушення особи до юридичної діяльності так і не притягуються.

У свою чергу відкриття нових легалізованих гральних закладів створить нові робочі місця, що є безперечним позитивом на шляху боротьби з високим рівнем безробіття в Україні, а також легалізація грального бізнесу – це ще один крок на шляху до Євроінтеграції.

Щодо мінусів легалізації грального бізнесу, то важливою проблемою стане доступність суспільства до азартних ігор, що провокуватиме лише збільшення кількості ігроманів. Також складним буде регулювання заборони доступу до азартних ігор неповнолітніх осіб.

Наступним недоліком запровадження легалізації грального бізнесу є територія розташування казино та інших азартних ігор, оскільки осередок розміщення буде не зовсім «благополучним», від чого може страждати суспільство.

Також суттєвою проблемою є перспектива відмивання грошей в разі легалізації грального бізнесу, оскільки контролювати потоки коштів із грального закладу та від нього досить складно, що і стане чудовою знахідкою для злочинців та злочинних організацій.

Варто зазначити і те, що легальний гральний бізнес, як і будь-який інший, вимагає певних умов для його розвитку та нормального функціонування. Наприклад, інвестування, хороші умови бізнесу, адекватне оподаткування, попит на ринку і конкурентоспроможність не лише в Україні, а й у світі. Проте сфера грального бізнесу в Україні після легалізації буде на дуже низькому рівні порівняно з гральними закладами світу. Також, беручи до уваги глобалізаційні перетворення, український гральний бізнес може просто з часом «поглинутись» гральною транснаціональною корпорацією, без можливості конкурувати з нею, що може створити на території України осередок грального бізнесу всього світу, а це значно погіршить суспільний лад та економіку держави.

Варто зазначити, що неодноразово Верховною Радою України було обговорено перспективи та недоліки легалізації грального бізнесу. Зокрема, 13.05.2016 року було зареєстровано законопроект № 4663 про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань, який передбачав ідентифікацію гравців з метою недопущення неповнолітніх осіб до грального бізнесу та фінансовий ценз щодо операторів, щоб гарантувати виплату виграшів [10]. Така модель регулювання сфери грального бізнесу нагадує європейську модель, що, безперечно, зблизило Україну з ЄС. У свою чергу політичні партії, які є прибічниками політики сусідньої держави, намагались запропонувати модель регулювання грального бізнесу, що аналогічна Російській Федерації, яка передбачає дозволеність грального бізнесу лише у визначених територіях (дуже віддалених від столиці, що майже не користуються популярністю). Така модель має в собі більше негативних сторін і однозначно не вирішить ситуацію грального бізнесу в Україні.

У будь-якому разі, запроваджуючи легалізацію, слід особливу увагу приділити таким аспектам:

- 1) якісне та ефективне законодавство, яке максимально уникає колізій у нормативно-правових актах;
- 2) виокремлення дозволених видів провадження грального бізнесу та заборонених;
- 3) недоступність азартних ігор для неповнолітніх осіб;
- 4) виокремлення територіальних одиниць для провадження грального бізнесу;
- 5) особливі ставки оподаткування для провадження грального бізнесу;
- 6) чітко визначені вимоги для отримання ліцензії на ведення грального бізнесу в Україні [11].

Аналізуючи практику зарубіжних країн у сфері регулювання грального бізнесу, слід зауважити, що існують досить дієві механізми контролю, розвитку та оподаткування грального бізнесу. Доречним було б запозичення деяких елементів регулювання грального бізнесу в Україні для уникнення труднощів під час його легалізації.

По-перше, вартим уваги є досвід Чехії, законодавство якої передбачає створення реєстру осіб, яким заборонений доступ до гральних закладів, зокрема для осіб, які офіційно визнані банкрутами або ж отримують виплату по безробіттю. Доцільним для запровадження такого досвіду в Україні є також розширення цього списку для осіб, які не сплачують аліменти, та для осіб, які мають алкогольну або наркотичну залежність [12].

По-друге, цікавим є регулювання грального бізнесу в Швеції, яке передбачає собою існування лише державної гральної монополії та наявність особливих умов гри в гральних закладах та онлайн-казино, наприклад: особа перед початком гри повинна

вказати суму, яку вона готова програти протягом двох тижнів, та у разі перевищення вказаного ліміту доступ для неї блокується. Для України практика встановлення граничного ліміту була б дуже доречною, проте державну монополію у сфері грального бізнесу запроваджувати не варто, оскільки це не завжди тягне за собою надання хороших послуг або ж чесне та справедливе оподаткування.

По-третє, надзвичайно корисним є досвід Фінляндії, яка практикує використання коштів, отриманих від сфери грального бізнесу, на благодійність і допомогу людям, які цього потребують. Такий досвід легального грального бізнесу для України є необхідним не лише для знищення тіньової економіки, а й для вирішення багатьох соціальних проблем [13].

Щодо розташування грального бізнесу, то в законодавстві зарубіжних країн відсутній певний специфічний порядок розташування гральних закладів.

В одних країнах гральний заклад дозволений по всіх територіях, в інших – лише в туристичних містах або найбільших містах [13]. Для України доречним було б розташування грального бізнесу в Одесі – для збільшення туристів та процвітання бізнесу. Щодо думок про те, що гральні заклади повинні бути розташовані за межами міста, то прослідковується ряд позитивних і негативних аспектів щодо цього. Зокрема, у разі розташування гральних закладів за межами міста їх відвідуваність буде менша, що у свою чергу незначно збільшить кількість осіб з набутою ігровою залежністю. Проте у разі легалізації грального бізнесу лише поза межами міста український ринок гральних послуг стане неконкурентоспроможним.

Схожа ситуація із заборонаю онлайн-казино. Заборона зумовлюється складністю регулювання такого роду бізнесу. Також у всіх державах, які практикують легалізацію грального бізнесу, практикується створення сприятливих умов для вітчизняних гральних закладів та несприятливих для іноземних.

Отже, гральний бізнес в Україні, хоча зараз і заборонений, проте його становище вимагає змін. Під час аналізу позитивних та негативних аспектів легалізованого грального бізнесу варто зазначити, що все ж таки переважають позитивні сторони легалізації. Оптимальним варіантом для України є часткова легалізація грального бізнесу, з конкретними територіями розташування гральних закладів. Також доречно регламентувати високу плату за отримання ліцензії на зайняття гральним бізнесом та високі ставки оподаткування такого роду діяльності. Для уникнення втягнення осіб та їхніх сімей у скрутне фінансове становище варто створити реєстр осіб, які ухиляються від сплати аліментів, кредитів або є безробітними та отримують допомогу від держави, для яких були б заборонені азартні ігри. Зокрема, варто звернутись до досвіду зарубіжних країн, таких як Фінляндія, Швеція, Німеччина та інші.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
2. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 року № 1334-VI. Дата оновлення: 11.08.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> (дата звернення: 01.05.2019).
3. Аналітичні матеріали щодо ситуації з ігровим бізнесом. URL: www.kmu.gov.ua/document/247528039/Azart.report.pdf (дата звернення: 16.09.2019).
4. Пірникоза П.В. Легалізація грального бізнесу в Україні: фіскальний та економічний аспекти. *Науково-практичний журнал «Агросвіт»*. 2017. 21 травня. № 11. С. 61–69.
5. Ігроманія: сучасні реалії та шляхи подолання : науково-популярний посібник / І.Я Пінчук. ТОВ «Медичний журнал «Нейроньюс». 2018. 60 с.
6. Петричко Н. Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : дис. ... канд. іст. наук : 12.00.08. ; Київський національний університет. Київ, 2010. 258 с.
7. Майданик Р. Аномалії в цивільному праві України : навчально-методичний посібник. Київ, 2015. С. 383–395.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74511620> (дата звернення: 15.09.2019).
9. Короленко Ц.П., Дмитриева Н.В. Психосоціальна аддиктологія. Издательство «Олсіб», 2015. 251 с.
10. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59089 (дата звернення: 17.09.2019).
11. Скулиш В.Є. Правопорушення у сфері грального бізнесу як загроза економічній безпеці країни. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 12. С. 41–44.
12. Овчаренко А.Є. Легалізація грального бізнесу на теренах України. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2017. № 3. С. 13.
13. Гишук Р.М., Бойко І.Д. Особливості функціонування грального бізнесу в європейських країнах та їхній досвід у контексті розвитку туризму в Україні. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2017. № I–II. С. 258–270.