

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-97>

УДК 343.56(477)

Торгашова К.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ДОЦІЛЬНІСТЬ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Статтю присвячено питанню легалізації грального бізнесу в Україні; дослідженню доцільності такої легалізації з позиції розгляду як позитивних, так і негативних аспектів; розгляду ставлення вітчизняних науковців до досліджуваної теми; також буде взято до уваги і міжнародний досвід та окреслюватися умови, за яких легалізація грального бізнесу буде мати, в переважній більшості, ефективні наслідки, які сприятимуть, в першу чергу, наповненню бюджету України та будуть мати позитивний вплив на економіку країни, сприятимуть туристичній привабливості, збільшенню робочих місць, зменшенню рівня корупції тощо.

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

Torgashova Kateryna

Yaroslav Mudryi National Law University

## THE VALIDITY OF LEGALIZATION OF GAMING BUSINESS IN UKRAINE

**Summary.** In the conditions of constant budget deficit, instability of the country's economic development, the question of legalization of gambling business after its ban in 2009 in Ukraine is extremely relevant. The criminalization of gambling business and its prohibition have led to a number of negative consequences, where the central place is: the disappearance of additional sources of taxation, which led to a decrease in revenues to the state budget, job losses, as well as a reduction of trust in the state, which turned out to be inconsistent. In fact, the gambling business did not disappear, as it went into the shadow sector. Thus, such a branch of the economy actually functions, but it does not bring additional revenues to the state budget of Ukraine, but sponsors crime, corruption, contributes to a permanent or periodic violation of the current legislation. Research by scientists of this topic emphasizes the importance and relevance of this issue. Despite the different points of view on the issue of expediency of legalization of gambling business, the article will present its own position and provide additional arguments for legalization of gambling business in Ukraine. The purpose of the article is to study the legalization of the functioning and activities of the gambling business; focusing on international experience and the attitude of most countries towards such an institution; to find out both the positive sides of the legalization of gambling in Ukraine, and the shortcomings and presentation of their own position. Therefore, the article is devoted to the issue of legalization of gambling business in Ukraine; to study the feasibility of such legalization from the point of view of both positive and negative aspects; Consideration of the attitude of domestic scientists to the subject under study; will also take into account international experience and outline the conditions under which the legalization of the gambling business will have, in the vast majority, effective consequences that will, first of all, contribute to the budget of Ukraine and will have a positive impact on the country's economy, promote tourism attractiveness, increase of workplaces, decrease of corruption level, etc.

**Keywords:** gambling, legalization of gambling, shadow economy, budget filling, taxation.

**Постановка проблеми.** В умовах постійного дефіциту бюджету, нестабільності економічного розвитку країни, питання легалізації грального бізнесу після його заборони у 2009 році є надзвичайно актуальним. Криміналізація грального бізнесу та його заборона призвели і до ряду негативних наслідків, де центральне місце посідають: зникнення додаткових джерел оподаткування, що призвело до зменшення надходження до державного бюджету, втрата робочих місць, а також зменшення довіри до держави, що виявилась непослідовною. Фактично гральний бізнес не зник, тому що перейшов до тіньового сектору. Таким чином, така галузь економіки фактично функціонує, але при цьому не приносить додаткові надходження в державний бюджет України, а спонукає до злочинності, корупції, сприяє постійному чи періодичному порушенню чинного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, які досліджували питання легалізації грального бізнесу в Україні слід виділити таких: В.В. Коваленко, Г.М. Дзюба, С.В. Рябчук, І.І. Кучерявий, А.Є. Овчаренко тощо. Вчені розгля-

дали саме правові аспекти грального бізнесу на теренах України. Фіскальний та економічні аспекти грального бізнесу вченими рідко досліджуються через недостатність статистичних даних. Деякі вчені підтримують заборону грального бізнесу, адже вважають, що його легалізація може мати негативний вплив на моральність населення, а навіть і на психічний стан «людей-лугоманів». Зокрема, серед таких вчених: С.В. Рябчук, Д.О. Гетьманцева, І.І. Кучерявий тощо. Інша частина, все-таки, підтримують легалізацію, обумовлюючи свою позицію рядом переконливих аргументів, розпочинаючи від додаткових надходжень до бюджету, закінчуючи зниженням рівня корупції. Серед таких вчених можна виділити: А.В. Скрипник, М. В. Матвійчук, А.Є. Овчаренко та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Дослідження науковцями даної теми підкреслює важливість та актуальність даного питання. Незважаючи на різні точки зору щодо питання доцільності легалізації грального бізнесу, в статті буде представлена власна позиція та наведені додаткові аргументи за легалізацію грального бізнесу в Україні.

**Метою статті** є дослідження питання легалізації функціонування та діяльності грального бізнесу; акцентування уваги на міжнародному досвіді та ставленні більшості країн до такого інституту; з'ясування як позитивних сторін легалізації гемблінгу в Україні, так і недоліків та представлення власної позиції.

**Виклад основного матеріалу.** До 2009 р. в Україні існувало спеціалізоване законодавство, яке регулювало гральний бізнес. Ця галузь регулювалася різними нормативно-правовими актами, а саме: Законом України «Про систему оподаткування», ЗУ «Про оподаткування прибутку підприємств»; ЗУ «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності».

ЗУ «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 року № 1334-VI запровадив обмеження щодо здійснення грального бізнесу в Україні, заборонив гральний бізнес та участь в азартних іграх, мотивуючи це захистом конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту моральності та здоров'я населення, заборони використання власності на шкоду людині і суспільству. В пояснювальній записці до закону, поняття грального бізнесу тлумачилося як антисуспільне та аморальне явище [1; 3, с. 734].

Згідно з законодавчим визначенням, азартна гра – будь-яка гра, обов'язковою умовою участі в якій є сплата гравцем грошей, у тому числі через систему електронних платежів, що дає змогу учаснику як отримати виграш (приз) у будь-якому вигляді, так і не отримати його залежно від випадковості. Винятком, на який заборона не поширюється, є лотерея, організація та проведення яких регулюється окремим законом.

Щодо самого визначення грального бізнесу, то відповідно до ст. 1 ЗУ «Про заборону грального бізнесу в Україні» гральний бізнес – діяльність, пов'язана з організацією, проведенням та наданням можливості 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.

Слід сказати, що це не перша спроба обмежити діяльність суб'єктів господарювання в ігровій сфері. Так, 2 червня 2005 р. був прийнятий Закон України «Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей». Із прийняттям Закону України «Про державні лотереї в Україні» від 6 вересня 2012 р., держава монополізувала лотерейний ринок, виключивши можливість приватного сектору організувати та проводити лотереї. Відповідно до вказаного закону забороняється організація та проведення лотерей, які не мають статусу державних. Ліцензування лотерейного бізнесу проводиться Міністерством фінансів України. Кабінет Міністрів України встановлює розмір плати за видачу ліцензії, хоча до березня 2015 року видача ліцензії здійснювалася безоплатно [2, с. 62].

На сьогоднішній день, кримінальна відповідальність за зайняття гральним бізнесом встановлюється сьомим розділом Кримінального

кодексу України під назвою: «Злочини у сфері господарської діяльності», а саме статтею 203-2. Крім того, цей злочин належить до особливо тяжких відповідно до ст. 12 КК України, адже основне покарання передбачене у виді штрафу, що перевищує двадцять п'ять тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Частина перша ст. 203-2 КК України встановлює відповідальність у вигляді штрафу від десяти тисяч до сорока тисяч неоподаткованих доходів громадян, а частина друга встановлює відповідальність за ті самі дії, якщо вони були вчинені особою, раніше судимою за зайняття гральним бізнесом, у вигляді штрафу від сорока до п'ятдесяти тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Крім КК України питання, щодо зайняттям гральним бізнесом, врегульовує ЗУ «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15.05.2009 р. № 1334-VI [3, с. 736–737].

Питання грального бізнесу на рівні країн ЄС належить до компетенції держав-членів, які самостійно визначають правила та принципи функціонування цієї галузі в межах своєї країни.

Цікаво, що з метою покращення європейської кооперації у цій сфері 27 листопада 2015 р. було укладено Договір про співпрацю між регуляторними органами держав – членів Європейського економічного простору у сфері грального бізнесу щодо ігрових онлайн послуг [2, с. 65].

Можна виділити три моделі ставлення тієї чи іншої країни у до функціонування азартних ігор:

1) Країни, які повністю забороняють азартні ігри. Це притаманно країнам з високим впливом релігії на життя суспільства або країнам з низьким рівнем життя (Ізраїль, Узбекистан);

2) Часткова легалізація грального бізнесу. Має місце у вигляді лише дозволених видів азартних ігор або у вигляді спеціальних ігрових зон (Росія, Великобританія, США);

3) Повна легалізація грального бізнесу під здійсненням державного контролю азартних ігор (більшість країн ЄС).

Слід сказати, що все менше країн розглядають азартні ігри як злочин і все менше регулюють їх виключно у кримінальній площині. Така тенденція є показовою для держав-членів Європейського Союзу, адже вони розглядають азартні ігри як послуги в сфері розваг та приділяють увагу економічній складовій азартних ігор [6, с. 264].

Варто зазначити, що майже в усіх країнах ЄС гральний бізнес є легальним, хоча в деяких із них він суттєво обмежується з метою захисту інтересів різних груп суспільства [2, с. 65].

Якщо говорити про державне регулювання грального бізнесу в різних країнах, то воно буде неоднаковим. Наприклад, в Австрії та Польщі таке регулювання здійснюється Міністерством фінансів. В Італії, Греції, Нідерландах і Норвегії функціонує спеціально створений орган. Так, в Нідерландах такий орган називається – Нідерландський орган з ігор. Спеціально створені органи здійснюються ліцензування в галузі грального бізнесу та загальне регулювання. Щодо функцій контролю та організації азартних ігор, то вони належать державним фіскальним органам [3, с. 734–735].

При вирішенні питання легалізації грального бізнесу в Україні слід розглядати як позитивні, так і негативні аспекти.

Серед **негативних аспектів** легалізації грального бізнесу в Україні слід виділити, що, по-перше, азартний характер гри може призвести до розладів особистості; до заміщення реальної діяльності ігровою; у людей виникає залежність і це може призвести до «десоціалізації» людини [5, с. 157]. Такі ігри можуть призвести до стійкої ігрової залежності, так званої, «лудоманії», яка визнана психічною хворобою у світі [4, с. 135].

По-друге, гральний бізнес є одним з головних видів діяльності злочинних організованих угруповань. Це, в свою чергу, зашкоджує не лише інтересам конкретної держави, але і інтересам світового співтовариства. Аналіз різних кримінальних проваджень вказує на те, що довести винуватість організованих злочинних угруповань, а, отже, і притягти їх до кримінальної відповідальності, складно. Це спричинено вмінням передбачати і різними способами та засобами протидіяти правоохоронним органам, суду в розкритті, в розслідуванні, та, відповідно, в розгляді кримінальних проваджень і прийнятті законного судового рішення. Навіть просто виявити діяльність цих злочинних угруповань без оперативно-розшукових дій практично надзвичайно складно, якщо не неможливо. Це дає змогу дати висновок про те, що злочини, пов'язані з заняттям гральним бізнесом, є злочинами з високим рівнем латентності. Тому, азартні ігри вважаються найприбутковішими сферами організованої злочинності в усьому світові. На підтвердження даної тези, можна згадати досвід грального бізнесу в США. Щороку правоохоронні органи Америки фіксують численні порушення та злочини, пов'язані з азартними іграми. Порушення стосуються порядку організації та проведення азартних ігор, а щодо злочинів, то поширеними залишаються: вимагання, шахрайство (у тому числі з використанням кредитних карток), крадіжки, ухилення від сплати податків, легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, підроблення документів та інші [4, с. 135–136].

Зокрема, зазначена вище підстава була однією з головних причин внесення змін до Кримінального кодексу України, адже саме працівники Національної поліції та органів прокуратури нерідко приховували діяльність «в тіні» і це, в свою чергу, призводило до підвищення рівня корупції в країні, а вона, як правило, має системний характер [3, с. 735].

Легалізація грального бізнесу не виключає можливості утворення і «тіньових капіталів», які, в свою чергу, використовуються для інших видів протиправної діяльності та для втягнення в такі злочинні організації все більшу і більшу кількість людей. До 2009 року в Україні тіньовий сектор, пов'язаний з гральним бізнесом функціонував, незважаючи на легалізацію грального бізнесу.

Якщо розглядати **позитивні аспекти** повної або хоча б часткової легалізації грального бізнесу, то, слід виділити те, що при легалізації актуальними стають питання, які стосуються поширення культурно-спортивних та розважальних заходів транснаціонального рівня, а також питання розвитку туристичного потенціалу України [6, с. 266].

Економічна складова, вигода легального гемблінгу для державного бюджету будь-якої країни є очевидною. Адже заборона грального

бізнесу в одних країнах, породжує його підйом в інших. Наприклад, такі країни як Болгарія, Казахстан, Молдова, Румунія, Білорусія отримують додаткові надходження до бюджету через заборону грального бізнесу в Україні. Тому однією з переваг легалізації азартних ігор є, безсумнівно, підвищення туристичної привабливості та, як наслідок, розвиток фінансової складової такої легалізації, адже гральний бізнес розвивається і за рахунок туристів [6, с. 259–260]. В країнах, там де гральний бізнес легалізований він є все-таки бюджетоутворюючим сектором економіки.

Ще одним значним позитивним аспектом легалізації грального бізнесу є те, що окремі суб'єкти господарської діяльності, які б отримали відповідну ліцензію безпосередньо вплинули б на зайнятість населення, адже збільшили б кількість робочих місць [3, с. 736].

Заборона грального бізнесу у 2009 році зміцнила тіньову економіку, що розширило можливості для вчинення і нових злочинів. До заборони, зайнятість населення в цій сфері господарської діяльності становила 200 тисяч осіб. Ймовірно, що легалізація в перші роки призведе до появи близько 300 тисяч робочих місць, а також і до щорічного значного надходження до бюджету податків [3, с. 736].

Крім того, як свідчить практика, будь-які заборони, мораторії на зайняття гральним бізнесом при умовах доступності такої можливості в мережі Інтернет або в країнах, до це все-таки легалізовано будуть неефективними, призведуть до ще більшої тінізації азартних ігор та до укріплення корупційної складової в діяльності правоохоронних органів [3, с. 736]. Натомість легалізація грального бізнесу в Україні суттєво зменшить доходи злочинців.

Міжнародний досвід свідчить про те, що в країнах з високим рівнем корупції, але з слабкими державними інституціями заборона грального бізнесу не призведе до очікуваних позитивних результатів, до остаточної ліквідації азартних ігор і, в таких випадках, держава буде втрачати потенційну користь від діяльності та функціонування грального бізнесу [2, с. 66].

Більш того, Кабінет міністрів України вже вносив проект закону щодо внесення змін до статті 203-2 КК України, пропонувалося переформулювати статтю на: «Незаконне провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор», а диспозицію, яка буде, відповідно, формулювати склад злочину, викласти як: «Провадження діяльності без відповідної ліцензії на організацію та проведення азартних ігор (організація, проведення)» [5, с. 159].

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши все вищевикладене, можна дійти до висновку, що питання доцільності легалізації грального бізнесу в Україні є очевидним. Це підтверджується низкою факторів, серед яких: розвиток туризму, а отже і залучення додаткових інвестицій; створення робочих місць; детінізація економіки; зменшення рівня корупції, однак це відбудеться і за умови безпосередньої трансформації державної системи; зниження рівня відтоку капіталу з країни; зменшення рівня злочинності, порівняно з тим рівнем, який існує при забороні грального бізнесу; наповнення державного бюджету,

що є необхідним в умовах економічної нестабільності, навіть кризи та постійного дефіциту бюджету. Однак це потребує формулювання такої оптимальної моделі легалізації, яке б, дійсно, принесло користь економіці країни.

Недоліки легалізації грального бізнесу, пов'язані з формуванням у людей ігрової залежності та певної десоціалізації особистості, мають все-таки більш соціальний характер. Однак, в такому випадку, захистити ту частину населення можливо лише при врегулюванні питання легалізації проведення та діяльності грального бізнесу за умови створення такого правового кола, такої правової держави, як це зазначено в Конституції України, за якою кожен буде дотримуватися законів і буде розуміти принципи соціально справедливої та відповідальної азартної гри.

Можливо, існує необхідність проаналізувати європейське законодавство у зв'язку також і з обраним «європейським шляхом» для формулювання певного бачення, задля формулювання легалізації, яка здатна принести найбільш ефективні результати.

Одним з першочергових завдань є оновлення повноважень правоохоронних органів у цій сфері при легалізації грального бізнесу та взагалі всієї системи засобів реагування на різноманітні правопорушення.

Тобто, жорсткий контроль держави, оподаткування та створення сприятливих умов для функціонування суб'єктів господарської діяльності у сфері грального бізнесу за умови оновлення державних структур є обґрунтованими та доцільними умовами легалізації грального бізнесу.

### Список літератури:

1. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15 травня 2009 р. № 1334-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> (дата звернення: 27.04.2019).
2. Пірникоза П.В. Легалізація грального бізнесу в Україні: фінансовий та економічний аспекти. *Науково-практичний журнал «Агросвіт»*. 2017. 21 травня. № 11. С. 61–69.
3. Овчаренко А.Є. Легалізація грального бізнесу на теренах України. *Молодий вчений*. 2018. № 4. С. 734–738.
4. Топорецька З.М. Гральний бізнес як один з основних видів діяльності організованих злочинних угруповань. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С. 134–141.
5. Васильєва Д.О. Кримінологічне поняття грального бізнесу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 3. С. 156–160.
6. 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.
7. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 27.04.2019).

### References:

1. Pro zaboronu hralnoho biznesu v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 15 travnia 2009 r. № 1334-VI / Verkhovna Rada Ukrainy. [Prohibition of gambling in Ukraine: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> (reference date: 27.04.2019).
2. Pirnykoza P.V. (2017). Lehalizatsiia hralnoho biznesu v Ukraini: fiskalni ta ekonomichni aspekty [Legalization of gambling business in Ukraine: fiscal and economic aspects]. *Naukovo-praktychnyi zhurnal «Ahrosvit»*, no 11, pp. 61–69.
3. Ovcharenko A.Ye. (2018). Lehalizatsiia hralnoho biznesu na terenakh Ukraini [Legalization of gambling business in Ukraine]. *Molodyi vchenyi*, no 4, pp. 734–738.
4. Toporetska Z.M. (2017). Hralnyi biznes yak odyn z osnovnykh vydiv diialnosti orhanizovanykh zlochyynykh ugrupuvan [Gambling business as one of the main activities of organized crime groups]. *Visnyk kryminalnoho sudochynstva*, no 1, pp. 134–141.
5. Vasyliieva D.O. (2017). Kryminolohichne poniattia hralnoho biznesu [Criminological concept of gambling business]. *Naukovyi visnyk publiclnoho ta pryvatnoho prava*, no 3, pp. 156–160.
6. Hyshchuk R.M., Boiko I.D. (2017). Osoblyvosti funktsionuvannia hralnoho biznesu v yevropejskykh krainakh ta yikhni dosvidu konteksti rozvytku turyzmu v Ukrayini [Features of the functioning of gambling business in European countries and their experience in the context of tourism development in Ukraine]. *Svitove hospodarstvo i mizhnarodni ekonomichni vidnosyny*, no I-II, pp. 258–270.
7. Kryminalnyi kodeks Ukrainy vid 5 kvitnia 2001 r. № 2341-III / Verkhovna Rada Ukrainy. [The Criminal Code of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (reference date: 27.04.2019).