

Г. М. ДЮБА

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ТА ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ

Стаття присвячена висвітленню передумов формування та розвитку сфери азартних ігор в Україні. Проаналізовані історичні показники існування ринку гральних послуг. Розкриваються нагальні проблеми даної сфери господарювання. Запропоновано найбільш ефективні шляхи виходу із ситуації, що склалася у цій сфері підприємницької діяльності.

© ДЮБА Геннадій Миколайович – здобувач Київського національного університету внутрішніх справ

Ключові слова: соціально-економічні передумови, правове регулювання, азартні ігри, гральний бізнес, контроль.

Статья посвящена освещению предпосылок формирования и развития сферы азартных игр в Украине. Проанализированы исторические показатели существования рынка игровых услуг. Раскрываются неотложные проблемы данной сферы ведения хозяйства. Предложены наиболее эффективные пути выхода из ситуации, которая сложилась в этой сфере предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: социально-экономические предпосылки, правовое регулирование, азартные игры, игровой бизнес, контроль.

The article is devoted illumination of pre-conditions of forming and development of sphere of reckless games in Ukraine. The historical indexes of existence of market of playing services are analysed. The urgent problems of this sphere of menage open up. The most effective ways of exit are offered from a situation which was folded in this sphere of entrepreneurial activity.

Key words: socio-economic pre-conditions, legal adjusting, reckless games, playing business, control.

Правові документи, що регламентують гральний бізнес як вид підприємницької діяльності, неадекватно відбивають становище, яке сформувалося в ньому, що не могло не спричинити до чітких кардинальних кроків з боку влади. Апогеєм стало прийняття Верховною Радою України 15 травня 2009 року Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», за яким з дня набрання чинності яким (25 червня 2009 року) на всій території України забороняється здійснювати діяльність у сфері грального бізнесу, а також брати участь в азартних іграх. Тобто, починаючи з 25 червня 2009 року діяльність юридичних осіб та фізичних осіб у сфері грального бізнесу, в розумінні зазначеного закону, була віднесена до заборонених в Україні видів господарської діяльності, за вчинення якої винні особи могли притягуватись до юридичної відповідальності.

Наведений законодавчий акт з юридичного боку навряд чи відповідає найкращим зразкам європейської нормотворчості і, чого гріха таїти, порушує права вітчизняних підприємців у цій сфері. Адже держава сама протягом останніх 18 років активно сприяла тому, щоб азартний бізнес сприймався суспільством саме як різновид звичайної підприємницької діяльності, а не специфічна діяльність, що потребує жорсткого обмеження. Точніше, держава залишалася бездіяльною, дедалі більше занедбуючи проблему азартної гри, перетворюючи її з дрібного бізнесу наперсточників на базарах кінця 80-х – початку 90-х на величезну індустрію, котра захопила не лише вітчизняні міста, а й села. Однією з причин такої ситуації можна назвати відсутність чіткої моделі нормативно-правового регулювання грального бізнесу в Україні та жорстких санкцій за порушення у цій сфері.

Про актуальність питань удосконалення нормативно-правового регулювання відносин грального бізнесу може свідчити й певна кількість наукових праць (Д. Гетманцев, В.М. Дорогих, В. Ігнатенко, С. Лекарь, Р. Майданик, Н.І. Сазонова, Н.А. Саніхметова, А. Стецовський, С.М. Шеленков, І. Шмаров й ін.). Але слід зауважити, що проведені дослідження є дещо однобічними і тому не охоплюють усіх особливостей ринку азартних ігор. Це у котрий раз підкреслює прогресуючу необхідність проведення відповідних науково обґрунтованих розробок з даної тематики. Однак, для того, щоб відшукувати шляхи оптимізації правового регулю-

вання відносин гравального бізнесу в Україні, первинно слід розібратися у соціально-економічних та правових передумовах такої складної ситуації. У цьому можна вбачати основну мету статті.

Утворення нових соціально-економічних, політичних відносин на пострадянських теренах супроводжувалося виникненням і розвитком підприємницької діяльності. Поступова переорієнтація курсу розвитку держави у бік ринкової економіки стало свідченням початку нової епохи. Одночасно спостерігається і зростаюча увага правової, економічної наук, науки управління й інших галузевих наук до проблем підприємництва. Але, на жаль, доводиться констатувати, що порівняно з розвинутими капіталістичними країнами наші вітчизняні наукові дослідження та напрацювання у галузі організації підприємницької діяльності багато в чому відставали. Така ситуація, у першу чергу, була пов'язана із прямою чи опосередкованою забороною в Радянському Союзі так званої «приватно-комерційної діяльності громадян».

Якщо звернутися до певних історичних показників ринку азартних ігор (так званий «гравальний бізнес»), то можна стверджувати, що у Радянському Союзі він не був таким поширеним як, наприклад, зараз, однак все ж таки мав місце та свою динаміку. На рівень його поширення значний вплив здійснювала соціально-економічна ситуація в країні різних етапів. Зокрема, за часів запровадження нових економічних відносин в Радянській Україні (20-ті роки ХХ століття) спостерігалось значне піднесення гравального бізнесу. Нова економічна політика (НЕП) передбачала можливість розвитку комерційної діяльності громадян задля відповідних капіталовкладень та значних надходжень до місцевих бюджетів. Саме тому все це потребувало відповідного нормативно-правового регулювання. Велика кількість питань та відносини гравального бізнесу на той час врегульовувалась положеннями Адміністративного кодексу УРСР, затвердженому Постановою Всеукраїнського ЦВК 12 жовтня 1927 р.¹ Даним нормативним актом визначався порядок відкриття клубів і закладів для платної гри в неазартні ігри, а також передбачалась можливість проведення лотерей, привселюдних видовищ і розваг. Натомість, підприємцям потрібно було одержати відповідний дозвіл на рівні місцевої влади (окружного адміністративного відділу). Контролювалася діяльність такого порядку підрозділами адміністративної міліції, які могли притягати винних до відповідальності чи клопотати про закриття гравальних закладів.

Однак, азартні ігри поступово почали витіснятися прокомуністичною ідеологією, яка турбувалася про моральний образ радянського суспільства та заперечувала будь-які прояви легкої «наживи» та збагачення. Крім того, азартні ігри, подекуди, призводили до людських страждань та поширення кримінально-караних вчинків, що, у свою чергу, не оминалося повз очі можновладців. Саме тому, незважаючи на значні надходження до бюджетів окремих державних інституцій, вже у 1928 р. Рада Народних Комісарів СРСР прийняла постанову, у якій наказала «вжити заходів щодо негайного закриття всіх закладів для ігор в карти, рулетку, лото та інші азартні ігри». Отже, з цього часу державою офіційно не визнавалися ігри такого порядку.

З цього часу і аж до кінця 60-х років ХХ століття азартні ігри в громадських місцях зустрічалися досить рідко. На цьому певною мірою позначилася державна політика у даній сфері та вжиті заходи з боку правоохоронних органів. Саме тому в зазначений період чинне законодавство (у тому числі, кримінальне) практично не передбачало відповідальності за азартні ігри. Первинно передбачалася

відповідальність за втягнення неповнолітніх у заняття азартними іграми (ст. 210 КК УРСР) та за утримання гральних притонів (ст. 226 КК УРСР).

Потім у зв'язку із поширенням їх проявів у радянському суспільстві за рахунок проведених політичних реформаций відбулося стрімке посилення відповідальності. Наприклад, у 1970 р. ст. 227 КК Армянської РСР була доповнена нормою, за якою протиправною визнавалася не лише організація азартних ігор, але й участь у них². На нашу думку, такого роду заходи приймалися для посилення контролю над розповсюдженням азартних ігор, а також для того, щоб мати змогу реально впливати на коло осіб, залучених у гральний бізнес, та протидіяти злочинним проявам у цій сфері (передусім, вчиненням шахрайських дій – заволодінням майном громадян шляхом обману). Прикладом останнього може бути явно шахрайська азартна гра «наперсток», коли її учасники, чітко розподіляючи ролі, створюють атмосферу невимушеної справедливої гри зі штучними ознаками ризику та виграшу, повідомляють про появу працівників правоохоронних органів та забезпечують уникнення виникаючої загрози з боку незадоволених, а також знищення можливих доказів.

Причому вираз «азартні ігри», напевне, виступав у якості оціночного поняття, адже не мав свого законодавчого визначення, а передбачав лише приблизний перелік конкретних видів ігор (карти, рулетка, «наперсток» й ін.), за наявності яких спрацьовував інститут юридичної відповідальності. Наприклад, положення Кодексу РРФСР про адміністративні правопорушення свідчили про заборону у суспільних місцях азартних ігор в карти на гроші або будь-який інший інтерес. Причому, ніякого (іншого) визначення азартної гри радянська держава не надавала. Ця обставина неминуче призвела до граничного тлумачення: будь-яка карткова гра є азартна гра. Відповідно, комерційна карткова гра в суспільних місцях була заборонена. А оскільки вкрай важко було довести, що гра йде не на гроші або будь-який інший інтерес, то і будь-які карткові ігри в суспільних місцях заборонялися.

Такий порядок нормативно-правового передбачення та тлумачення того часу, на наш погляд, можна визнати певним чином непослідовним, тому що не всі ігри, передусім в карти, можна розцінювати як азартні. Крім того, приблизний (а не вичерпний) перелік здатен створити умови для довільного віднесення до їх розряду будь-якої іншої гри, якщо її учасники переслідують матеріальну вигоду. Прогалини у законодавстві аналогічного порядку, як правило, дають можливість доволі суб'єктивно (на свій розсуд) оцінювати й тлумачити дії оточуючих людей та створюють відповідні судові прецеденти.

Виходячи цього, можна стверджувати, що нормативно-правового регулювання ринку азартних ігор у Радянському Союзі не було, а контроль з боку держави забезпечувався превентивно-каральною функцією її владних органів.

Особливо з початку 90-х років вже у країнах СНД, у тому числі й в Україні, за умов активного виокремлення ринкових відносин почала інтенсивно розвиватися новий вид підприємницької діяльності громадян – гральний бізнес. Загалом же за рахунок політичної, соціально-економічної, правової нестабільності у державі, що мала місце у ці часи, відсутності чітко визначеної процедури певним чином втрачається контроль за масштабами його поширення, що, у свою чергу, породжує стрімке поширення нелегальних форм прояву (гра в наперстки, карти тощо).

Такий різновид комерційної діяльності поступово почав заповнюватися представниками кримінального світу, які бажали мати змогу одержувати значні прибутки та намагалися активно протидіяти спробам держави опанувати гральний

бізнес у повному обсязі. Це породжувало численні порушення закону, фінансові махінації та оборудки, що посилювало потребу у досконалому правовому регулюванні і належному контролі з боку держави.

Соціально-економічні формації пострадянського суспільства в Україні здійснюють вплив на його ідеологічні стереотипи, поступово витісняючи усталений вираз «нетрудові доходи громадян».

Не можна не дооцінювати спроби влади узгодити організаційні питання функціонування та розвитку його в Україні, вилитих у переліку як законодавчих, такі підзаконних нормативно-правових актів. Проте, на жаль, багато ключових питань так і не узгоджені у повному обсязі на нормативному рівні. Не визначені критерії превентивно-каральної функції держави (профілактика, відповідальність та санкції) у межах порушень в даній сфері. Цілком впевнено можна стверджувати, що на даний час відсутні й науково обгрунтовані рекомендації щодо напрямів нормативно-правової оптимізації порядку здійснення грального бізнесу та форм його прояву в нашій державі.

Проблема прямої жорсткої заборони грального бізнесу в Україні кардинально не вирішить проблеми, адже законом досить складно визначити усі його форми прояву. Крім того, він здатен переходити у підпілля, а звідси переводи його реалізацію в тінь. На наш погляд, не у цьому має вбачатися кінцевий варіант існування ринку гральних послуг в Україні. Державі потрібен певний час для того, щоб врегулювати питання грального бізнесу у повному обсязі. На даний час можна спостерігати намагання органів державної влади розробити відповідну модель організації діяльності грального бізнесу в Україні, адже саме за умов жорсткого регулювання легше контролювати, ніж потім викривати нелегальні (тіньові) його прояви. Зокрема, відповідно до статті 4 Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», Плану організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні», затвердженого Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері грального бізнесу». Норми даного розпорядження слугуватимуть підґрунтям врегулювання господарської діяльності у сфері грального бізнесу в Україні.

Змістовна складова грального бізнесу окреслюється здійсненням азартних ігор. Гральний бізнес – це узагальнений вираз, однак, він не є таким усталеним як, наприклад, поняття «азартна гра». З моменту своєї появи поняття «азартна гра» мало бути юридичним, адже повинне визначатися, передусім, відповідним нормативно-правовим приписом³. Проте, як було нами вже засвідчено, не завжди юридична практика вірно усвідомлювала та трактувала його ознаки. Однією з суттєвих ознак даного поняття є та обставина, що вигравш в цій грі залежить головним чином від випадку, а не від вміння та професійних підготовленості гравців. Для порівняння можна навести такий вид гри в карти як «брідж», де, у першу чергу, спрацьовує саме останній аргумент та й початкові умови гравців свідомо відомі, така само як і гра в шахи, баскетбол та інші ігри. Єдиним запереченням у цьому напрямку може бути присутність грошей чи інших цінностей, адже за таких умов навіть гра у шахи, не говорячи вже про брідж, перетворюється на азартну гру. Натомість, покер, преферанс і роббер залежать від роздачі карт, тобто від випадку, тому, безумовно, їх можна вважати азартними іграми.

Виходячи з цього, можна стверджувати, що оцінювати ту чи іншу гру з точки зору присутності в ній азарту слід на основі аналізу її правил, а не суб'єктивного

ставлення до неї учасників. Саме таке розуміння азартної гри обмежує її довільне тлумачення.

Наступною суттєвою ознакою азартної гри можна вважати матеріальну зацікавленість її учасників у кінцевих результатах (виграш). Принаймні, на цьому наголошують Ліцензійні умови провадження організації діяльності з проведення азартних ігор, затверджених Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва Міністерства фінансів України від 18 квітня 2006 року № 40/374 (п. 1.2.), а також норми Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» (п. 2 ч. 1 ст. 1), вказуючи на те, що азартна гра дає змогу отримати учасникам приз (виграш), цілком або частково залежний від випадковості, і умовою участі в ній є внесення гравцем ставки. Не вдаючись до глибинної правової оцінки аналогічної думки з цього приводу придержуються й лінгвісти. Зокрема, за словником Ожегова «азартні ігри – це ігри, у яких виграш залежить від випадку, випадкового розкладу карт»⁴.

Сам виграш не уособлюється та не обмежується виключно грішми, а може засновуватися й на речах чи інших цінностях, кількісні та якісні показники яких визначаються учасниками азартної гри чи їх посередниками. Гроші та матеріальні цінності у даному випадку є як би «рушійною силою», вони збуджують інтерес до гри і бажання взяти участь у ній (азарт). Гравцям характерне нестримне прагнення відчутти почуття ризику та насолоди виграшу, що поступово перетворюється на патологічний потяг до ігор та звикання. З цього приводу дозволимо собі не погодитися з позицією Н.І. Сазонової, що в основі організації азартних ігор лежить виключно одержання матеріального виграшу – грошей, цінностей, речей або права на володіння і розпорядження рухомим та нерухомим майном⁵.

Суб'єктом азартних ігор може бути будь-яка людина, що залучена у сферу грального бізнесу незалежно від позиції та ролі в ній (безпосередні учасники, посередники, організатори (букмекери), господарі гральних закладів). Учасником гри (гравцем) за загальним правилом може бути будь-яка дієздатна фізична особа. Організатором азартної гри можна вважати особу, що отримала від компетентного державного органу дозвіл (ліцензію) на цей вид діяльності. У якості організаційних заходів таких ігор можна розцінювати створення умов та підготовка до їх проведення, керівництво грою та контроль й ін.

Перелік способів реалізації азартних ігор (операцій) може бути достатньо розгалуженим (гра в карти, гра в кості, гра в тоталізатор, гра на гральних автоматах, циліндричні ігри (у тому числі рулетка) й ін. У тому числі, зарахування до такого типу азартних ігор, крім реальних, ще й віртуальні (через електронний сервер). До речі, електронний сервер – це програмно-технічний електронний комплекс, що встановлений за однією визначеною адресою і призначений для проведення азартних ігор через засоби телекомунікаційних мереж, який виконує функції реєстрації прийняття ставок в азартних іграх, проведення азартних ігор у режимі реального часу (он-лайн) та реєстрації надання права на одержання призів (виграшів). Як бачимо, світ грального бізнесу та форми його прояву достатньо розгалужені.

Отже, з огляду на наведені нами ознаки азартною може бути будь-яка гра, що здійснюється учасниками у межах ставки (гроші, матеріальні цінності, майнові права й ін.) та заснована на ризику (випадковості виграшу). У зв'язку з цим, цілком зрозуміло, чому законодавцеві важко визначитися з переліком ігор, що підпадають під заборону. Такі ігри здатні асимілюватися і переходити від однієї форми реалізації в іншу (видозмінюватися) без втрати загального принципу дії. Наприклад, закриття залів гральних автоматів призвело до появи так званих

«інтерактивних клубів» (або інтернет-клубів), які за рахунок комп'ютеризації працюють за аналогічним принципом: ставка у грошовому еквіваленті (кількість бонусів) вноситься гравцем через оператора на комп'ютерний баланс, після чого вона збільшується (учасник виграв) чи зменшується (програв) в процесі гри.

Так само мали б підпадати під заборону й різноманітні розіграші по телебаченню – так звані «ігри на здібність», результат яких частково чи повністю залежить від інтелектуальних здібностей гравця (на кшталт зателефонуй, відгадай слово і одержиш грошову винагороду). Це є окремим різновидом азартної гри, адже, знову ж таки, підпадає під загальні ознаки: зняття певної суми з мобільного балансу гравця, що можна усвідомлювати як фіксовану ставку, присутність елементів ризику, окреслені організатором дії й ін. На наш погляд, у цьому можна вбачати й певні ознаки шахрайських дій (обману), бо не завжди такий учасник має можливість скористатися своїм правом відгадати слово. Крім того, така підприємницька діяльність не підпадає під розіграші на безоплатній основі з метою реклами товарів, проведення всякого роду ігор, конкурсів, вікторин, розиграшів для благодійних, пізнавальних цілей, що не забороняються Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» (ст. 1), а так само не визначена ним.

Отже, загалом можна стверджувати про необхідність чіткого нормативно-правового передбачення ознак та форм прояву азартних ігор в Україні, посилення державної політики щодо ліцензування та патентування ігор з елементами азарту (ризик), перегляд чинного законодавства у напрямку посилення юридичної відповідальності та збільшення розміру правових санкцій за нелегальні азартні ігри або ж недотримання визначених державою вимог у цій сфері підприємницької діяльності.

1. *Административный кодекс УССР, утвержденный Постановлением Всеукраинского ЦИК от 12 октября 1927 года // Собрание Узаконений УССР. – 1927. – № 63–65. – Ст. 240.* 2. *Шмаров И., Стецовский И. Ответственность за участие в азартных играх и их организацию // Советская законность. – 1989. – № 7. – С. 34–35.* 3. *Шеленков С.Н. Понятие азартных игр по российскому праву: теория и практика // Гражданин и право. – 2009. – № 7. – С. 55–66.* 4. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4. изд., доп. – М.: Азбуковник, 1999. – 674 с.* 5. *Сазонова Н.И. Административно-правовые меры борьбы с азартными играми: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; Советское строительство; Административное право; Финансовое право» / Н.И. Сазонова. – М., 1992. – 23 с.*