

Пархоменко-Куцевіл О.І.

Університет Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID: 0000-0002-0758-346X

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

У статті проаналізовані основні інституційні механізми державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні та світі. Автором зазначено, що інституційні механізми державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей – це формування системи трансформаційного впливу традиційно існуючого або легітимно встановленого суспільством інституту на різноманітність взаємовідносин суб'єктів пропозиції та попиту ринку азартних ігор та лотерей. Держава як інтегральний суб'єкт, планує стратегічні зміни, оцінює, ранжує диференціальні цілі, відсіює їх відповідно до встановлених критеріїв. Наприклад, головною диференціальною метою суб'єктів господарювання є отримання прибутку, що досягається засобами, які можуть суперечити досягненню диференціальних цілей інших суб'єктів ринку азартних ігор та лотерей.

На основі вивчення досвіду правового регулювання азартних ігор у європейських країнах можна виділити кілька моделей. Так, ми можемо говорити про такі моделі: повна легалізація азартних ігор; часткова легалізація грального бізнесу; заборона азартних ігор.

Обґрунтовано, що за кордоном можна виокремити три моделі державного регулювання ринку азартних ігор, зокрема: 1) країни, які мають спеціально уповноважений орган державної влади, який регулює ринок азартних ігор; 2) країни, де функції державного регулювання ринку азартних ігор покладено на центральні органи виконавчої влади, які здійснюють функції управління фінансами, зокрема Міністерство фінансів; 3) країни, які не мають спеціально уповноваженого органу державної влади, який регулює ринок азартних ігор. Україна відноситься до країн, де існує спеціально уповноважений орган державної влади, який регулює ринок азартних ігор, зокрема, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей.

Запропоновано функції державного регулювання ринку азартних ігор в Україні віднести до компетенції Міністерства фінансів України. Вважаємо за доцільним, ліцензування діяльності ігорного бізнесу перевести повністю в цифрових формат, подання документів організатор грального бізнесу здійснює через свій електронний кабінет, який надає можливість верифікувати та ідентифікувати організатора бізнесу. Далі якщо документи відповідають вимогам законодавства йому видається ліцензія та дані вносяться автоматично до електронного реєстру. Перевірку діяльності закладів грального бізнесу здійснює поліція за погодженням з Міністерством фінансів України.

Ключові слова: азартні ігри, гральний бізнес, державна лотерея, державне регулювання, державне регулювання ринку азартних ігор та лотерей, механізми державного регулювання, легалізація грального бізнесу, публічне управління та адміністрування, ринок азартних ігор та лотерей, правові механізми запобігання нелегальним азартним іграм, фіскальне регулювання, оподаткування, соціальна відповідальність.

Постановка проблеми. Азартні ігри та лотереї були популярні за всіх часів. Причиною цього є як можливість заробітку «легких» грошей, азарт, відпочинок так і можливість відчутти свою значимість. На даний час через легкодоступність цей напрямок набув ще більшої популярності.

Індустрія розваг завжди була досить розвинена та прибуткова галузь економіки, особливим сегментом якої протягом тривалого часу виступали азартні ігри. Сфера гральної діяльності

в залежності від політики держави в різні історичні періоди піддавалася різним способам регулювання (заборона, обмеженням, легалізації), тим не менш, широко поширившись серед різних верств населення.

Варто зазначити, що на сьогоднішній день немає єдиної універсальної успішної моделі регулювання ринку азартних ігор, в розвитку якої, безумовно, впливає розробленість механізмів нормативно-правового регулювання даної сфери

діяльності, що призводить до негативних наслідків та виражаються у скоєнні злочинів та деформації суспільної моралі.

Інститути державної влади мають регулювати процес легалізації ринку азартних ігор та лотерей, здійснювати системний контроль за діяльністю організаторів ігрового бізнесу з метою виконання останніми вимог закону.

На нашу думку, інституційні механізми державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей – це формування системи трансформаційного впливу традиційно існуючого або легітимно встановленого суспільством інституту на різноманітність взаємовідносин суб'єктів пропозиції та попиту ринку азартних ігор та лотерей. Держава як інтегральний суб'єкт, планує стратегічні зміни, оцінює, ранжує диференціальні цілі, відсіює їх відповідно до встановлених критеріїв. Наприклад, головною диференціальною метою суб'єктів господарювання є отримання прибутку, що досягається засобами, які можуть суперечити досягненню диференціальних цілей інших суб'єктів ринку азартних ігор та лотерей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури з проблематики державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей дає підстави зазначити, що проблеми та питання державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей аналізують юристи з точки зору нормативно-правових механізмів здійснення державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей, зокрема: О. Бандурка, О.Безпалова, Г. Бех, В. Білоус, О.Дмитрик, Є. Додін, В. Дорогих, Н. Капітаненко, Н. Майданик, В. Манзюк, Д. Мулявка, Н. Петричко, Н.Сазанова, Е. Смирнова, А. Стаценко, П. Черніков, В. Шкарупа та ін. Економічні, фінансові, податкові механізми розвитку гравального бізнесу розглядають економісти, у тому числі: Н. Капітаненко, М. Леськов, П. Пірнікоза, Ю. Поптавич, Н. Савіна, А. Скрипник, А. Стаценко та ін.

Державне регулювання ринку азартних ігор та лотерей з точки зору системи публічного управління аналізуються несистемно, зокрема: М. Лиськов, З. Топорецька, В. Філютович-Герасименко та ін.

Мета статті – дослідження інституційних механізмів державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні та світі, визначення оптимальних змін у системі національних органів державної влади, які регулюють ринок азартних ігор та лотерей.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні значення держави в ігровій діяльності різна. В одних

країнах держава безпосередньо бере участь у статутному фонді установ (наприклад, Монако), в інших (наприклад, Австрія, Фінляндія, Швеція, деякі німецькі землі, Нідерланди) – держава контролює лише певні види діяльності (наприклад, казино), у той час як доходи від інших видів ігрового бізнесу надходять приватним компаніям. Є країни, де держава повністю усуває себе від фінансової участі в ігровому бізнесі, тільки з функціонуванням збору податків, ліцензій, мита та сертифікації доходів, а також контролю (нагляду) (наприклад, Болгарія, Польща, Румунія, Чехія, Словаччина, Хорватія, Македонія, Чорногорія).

На основі вивчення досвіду правового регулювання азартних ігор у європейських країнах можна виділити кілька моделей. Так, ми можемо говорити про такі моделі:

- повна легалізація азартних ігор;
- часткова легалізація гравального бізнесу;
- заборона азартних ігор.

Особливою категорією слід виділити країни, у яких реалізуються моделі з частковою та повною легалізацією азартних ігор. Це дозволяє не тільки визначити пріоритетні питання, які потребують державного контролю та регулювання, а й оцінити методи вирішення проблем, що виникають на фоні активно розвиваючого гравального сектора економіки країни.

Можна говорити про те, що правильно обрана модель розвитку гравального бізнесу здатна позитивно змінити економічну складову країни. Так, Естонія є європейською країною, що проводить ліберальну політику з питання азартних ігор, забезпечивши легалізацію даної сфери діяльності, але посиливши державний контроль за організацією та проведенням таких ігор.

Правове регулювання азартних ігор в Естонії засноване на Кримінальному кодексі та Федеральному законі «Про азартні ігри». У зв'язку з легалізацією азартних ігор країна вийшла на рівень освоєння нової економічної зони, суттєво збільшивши дохід країни за рахунок оподаткування цієї сфери діяльності.

Кошти, одержані в результаті оподаткування, спрямовані на розвиток соціальних програм, підтримку культури та спорту, а також медичних установ.

В ролі державного регулятора індустрії виступає податково-митний департамент Естонії (Estonian Tax and Customs Board). Він відповідає за видачу ліцензій, а також перевіряє легітимність роботи операторів і може накладати штрафні

санкції за порушення правил. Особливу увагу регулятор приділяє усуненню шкоди від гемблінгу та захисту прав клієнтів. Наземні й онлайн-оператори мають працювати за умов суворих ліцензійних вимог, окрім того регулятор постійно проводить інспекції й аудиторські перевірки. Незаконні онлайн-казино вносяться до «чорного» списку для подальшого блокування [1].

Фахівці говорять, що серед країн Європи естонський контроль – один з найбільш суворих. Наприклад, незважаючи на імплементацію законодавства з ЄС, закордонні ліцензовані європейські оператори повинні виконати ті ж вимоги, що й місцеві – подати заяву, надати докази фінансової та юридичної спроможності вести бізнес. Це суперечить принципам вільної конкуренції, яку пропагує Європейська комісія, але, на думку естонських урядовців, такий підхід дозволяє належним чином регулювати галузь і не завдавати шкоди громадянам Естонії [1].

Відповідно до ст. 14-16 Закону Республіки Македонія «Про азартні та розважальні ігри» [2] кожна азартна гра повинна мати відповідні правила, що проходять обов'язкове узгодження з Міністерством фінансів Республіки Македонія. Підтвердженням державного схвалення правил є відмітка Міністерства фінансів на кожній сторінці документу. Обов'язковою умовою до організаторів азартних ігор є щорічне відрахування у грошовому вираженні від 60 млн. до 120 млн. македонійських денар на соціальні потреби–фінансування національних організацій людей з обмеженими можливостями Республіки Македонія, об'єднань громадян для боротьби з насильством у сім'ї, Червоного Хреста Республіки Македонія, дитячого та юнацького спорту. Адресний розподіл вказаних коштів здійснюється урядом Республіки Македонія на підставі програми соціальної підтримки (розробляється Міністерством праці та соціальної політики), програми підтримки та розвитку дитячого та юнацького спорту (розробляється Агентством молоді та спорту). На території Республіки Македонія заборонено рекламу та будь-які інші презентації іноземних азартних ігор, а резидентам країни заборонено участь у зарубіжних азартних іграх (тих, що не проводяться на території Македонії).

Закон Австралії про контроль над казино (Casino Control Act 2006) встановлює загальні вимоги до порядку отримання та оплати ліцензії на гральний бізнес, власникам та найманим працівникам, зайнятим у ігровій діяльності. Детально прописані умови отримання дозволу,

для чого необхідно узгоджувати як напрямок грального бізнесу, а й компонування приміщень, розташування ігрових столів, автоматів та іншого обладнання [3]. Нагляд за дотриманням законодавчих вимог здійснюється спеціальними комісіями з регулювання бізнесу від утримання казино; гральних автоматів; інтерактивних, комп'ютерних та інших азартних ігор; ставок на результат спортивного змагання та перегонів (у тому числі перегонів тварин). Результати роботи комісії та моніторингу ситуації навколо азартних ігор не рідше одного разу на рік доповідаються в уряд Австралії з метою ефективного регулювання суспільних відносин у зазначеній галузі та, за необхідності, – коригуються чинні нормативно-правові акти [4].

Відповідно до ст. 7 закону Республіки Болгарія «Про азарт» № 51/04.06.1999 організація грального бізнесу в Болгарії здійснюється на підставі ліцензії, виданої Державною комісією з азартних ігор Республіки Болгарія. Документ надає право на проведення азартних ігор, виробництво пов'язаної з ними продукції, технічне обслуговування ігрового обладнання. Отримати дозволи можуть лише юридичні особи з капіталом не менше 500000 левів.

Анотація до закону Північної Ірландії «Про азартні ігри» від 2013 [5] свідчить, що основними принципами прийняття рішення державними органами про надання дозволу на організацію та проведення азартних ігор є запобігання неконтрольованим іграм як значущому фактору злочинності та фінансування її поширення; забезпечення справедливих, зрозумілих та відкритих (доступних) правил азартних ігор; заборона участі дітей або схильних до асоціальної поведінки осіб під впливом азарту. Північна Ірландія, на відміну від Британії, не має ігрового регулятора азартних ігор.

У британському Акті про азартні ігри наводяться цілі ліцензування організаторів азартних ігор: запобігання тому, щоб азартні ігри не виступали джерелом злочинів та правопорушень або використовувалися для підтримки злочинності; забезпечення того, щоб азартні ігри проводилися чесно та відкрито; захист дітей та інших уразливих осіб від заподіяння шкоди внаслідок захоплення азартними іграми. У зазначеному акті встановлюються кілька видів букмекерської діяльності: організація прийому ставок у букмекерській конторі та тоталізаторі, організація прийому ставок у тоталізаторі та надання посередницьких послуг зі сприяння у здійсненні та прийнятті ставок. Для кожного з цих видів діяльності необхідне отримання окремої ліцензії. Крім того, спеціальна

ліцензія потрібна для букмекерів, які приймають ставки в Інтернеті, по телефону, телевізору, радіо або за допомогою будь-якої іншої інформаційної технології.

Комісія з азартних ігор Британії – це виконавчий державний орган уряду Великої Британії, який відповідає за регулювання азартних ігор у країні та нагляд за ігорним законодавством у Великій Британії. Його повноваження охоплюють аркади, ставки, бінго, казино, ігрові автомати та лотереї, а також азартні ігри в Інтернеті. Комісія слідкує за тим, щоб не допустити злочини у сфері азартних ігор та захистити вразливі групи населення. Вона видає ліцензії операторам та консультує уряд з питань, пов'язаних з азартними іграми. Також вона співпрацює з поліцією щодо підозр у незаконних азартних іграх. До основних цілей Комісії з азартних ігор Британії слід віднести: не допускати злочинів до азартних ігор, забезпечувати чесне і відкрите проведення азартних ігор та захищати дітей та вразливих людей. Комісія видає ліцензії операторам азартних ігор, може стягувати штрафи та анулювати ліцензії, і їй доручається розслідування та переслідування незаконних азартних ігор. Вона також відповідає за консультування національних та місцевих органів влади з питань, пов'язаних з азартними іграми [6].

Управління азартних ігор Нідерландів (Kansspelautoriteit) є незалежним регулюючим органом, який може видавати ліцензії на азартні ігри для казино в Нідерландах. Він був заснований у 2012 році та покликаний створити безпечне середовище для гравців. Усі неліцензійні офшорні сайти є незаконними в країні та заблоковані. У Нідерландах взагалі суворі закони про азартні ігри, але все це служить меті дати публіці лише найкращі заклади [7].

Усі казино в Нідерландах належать підприємству Holland Casino, яке отримало постійну ліцензію в 1996 році. Закон, за яким іншим компаніям відкрилася можливість подати заявку на оформлення ліцензії, було ухвалено у 2016 році. Починаючи з січня 2017 року оператори можуть отримати ліцензію на 5 років. На отримання можуть розраховувати лише юридичні особи, які мають офіційне постійне представництво на території ЄС [7].

Модель часткової легалізації грального бізнесу, можна розглянути на прикладі яскравого учасника закордонної правової арени – Данії, яка раніше мала право монополії на проведення азартних ігор і змогла не тільки монополізувати на території держави всі види грального бізнесу, а й протягом п'ятдесяти років підтримувати успішно функціонуючий напрямок економіки.

Однак, політичні події, що динамічно розвиваються, внесли коригування в норми правової регламентації грального бізнесу Данії. Так, для закордонних операторів було надано право організовувати та проводити азартні ігри на території цієї держави, змінивши при цьому систему ліцензування діяльності. На даний момент ліцензія надається залежно від конкретного виду діяльності як юридичним, так і фізичним особам.

Усі азартні ігри регулюються в Данії Управлінням з азартних ігор Данії або Spillemyndigheden данською. Орган є частиною Міністерства податків Данії та був створений у 2000 році. У перші 10 років цей орган відповідав за адміністрування ігрових автоматів, терміналів, наземних казино та Danske Spil, або національної лотереї. Він також видавав ліцензії благодійним лотереям і провайдерам бінго. У 2010 році в Данії був прийнятий Закон про азартні ігри. Це забезпечило законодавчу базу для азартних онлайн-ігор, відкривши бурхливу індустрію для Данії. У 2013 році Управління з азартних ігор Данії стало незалежним органом із власним директором. Оператори можуть отримати ліцензії на ведення онлайн-казино або букмекерського бізнесу. Єдиний вид азартних ігор, який вони не можуть запропонувати, це лотереї (включаючи лото та скретч-картки), оскільки Danske Spil має монополію на ці ігри в Данії [8].

Таким чином, за кордоном можна виокремити три моделі державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей, зокрема: 1) країни, які мають спеціально уповноважений орган державної влади, який регулює ринок азартних ігор; 2) країни, де функції державного регулювання ринку азартних ігор покладено на центральні органи виконавчої влади, які здійснюють функції управління фінансами, зокрема Міністерство фінансів, Міністерство податків тощо; 3) країни, які не мають спеціально уповноваженого органу державної влади, який регулює ринок азартних ігор.

В Україні державне регулювання ринку азартних ігор та лотерей здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей. Спеціально уповноважений орган державної влади, що регулює ринок азартних ігор та лотерей, є Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей.

До основних функцій зазначеної Комісії слід віднести, зокрема наступні: виконує функції органу ліцензування господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, приймає рішення про видачу та анулювання ліцензій у порядку, встановленому Законом; веде перелік

суб'єктів сертифікації; організовує та здійснює державний контроль за організацією та проведенням азартних ігор; здійснює адміністрування Державної системи онлайн-моніторингу; застосовує санкції до організаторів азартних ігор та ін. [9].

Голова та шість членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є державними службовцями та призначаються на підставі відкритого конкурсу, який проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Водночас, слід зазначити, що процедури відбору, які передбачені при проходженні конкурсу на посади категорії А державної служби, не є повністю відкритими та прозорими. Якщо тестування на знанням іноземної мови та законодавства є об'єктивними механізмами відбору, то вирішення ситуативних завдань та проведення співбесіди носять суб'єктивний характер, що призводить до призначення на такі посади людей, які є лояльними до певних груп інтересів.

На нашу думку, враховуючи складний порядок формування складу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, непрозорість процедур прийняття рішень, відсутність реальних результатів діяльності, існування нелегального ігрового бізнесу в Україні, корупцію в системі азартних ігор, а також перехід на цифровізацію системи державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей, пропонуємо зазначені функції віднести до компетенції Міністерства фінансів України.

Вважаємо за доцільним, ліцензування діяльності ігрового бізнесу перевести повністю в цифрових формат, зокрема: подання документів організатор грального бізнесу здійснює через свій електронний кабінет, який надає можливість верифікувати та ідентифікувати організатора бізнесу. Далі якщо документи відповідають вимогам законодавства йому видається ліцензія та дані автоматично вносяться до електронного реєстру. Перевірку діяльності закладів грального бізнесу здійснює поліція за погодженням з Міністерством фінансів України.

Висновки та пропозиції. У статті проаналізовані основні інституційні механізми державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні та світі. Зазначено, що за кордоном можна виокремити три моделі державного регулювання ринку азартних ігор, зокрема: 1) країни, які мають спеціально уповноважений орган державної влади, який регулює ринок азартних ігор; 2) країни, де функції державного регулювання ринку азартних ігор покладено на центральні органи виконавчої влади, які здійснюють функції управління фінансами, зокрема Міністерство фінансів; 3) країни, які не мають спеціально уповноваженого органу державної влади, який регулює ринок азартних ігор. Україна відноситься до країн, де існує спеціально уповноважений орган державної влади, який регулює ринок азартних ігор, зокрема, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей.

Список літератури:

1. Прибалтійський гемблінг: як працюють азартні ігри в Естонії. URL: <https://logincasino.ua/article/pribaltiiskii-gembling-yak-pracyuyt-azartni-igri-v-estonii62351.html>
2. «Official Gazette of the Republic of Macedonia». 2011. № 24.
3. Casino Control Act 2006. URL: <http://www.legislation.act.gov.au/a/2006-2/current/pdf/2006-2.pdf>
4. Gambling and Racing Control Act 1999. URL: <https://www.legislation.act.gov.au/a/1999-46/default>
5. Азартні ігри у Північній Ірландії. URL: https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%90%D0%B7%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D1%96_%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B8_%D1%83_%D0%9F%D1%96%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96%D0%B9_%D0%86%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%96%D1%97.html
6. Комісія з азартних ігор Великої Британії. URL: https://www.wikidata.uk-ua.nina.az/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%8F_%D0%B7_%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%96%D0%B3%D0%BE%D1%80_%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D0%91%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%97.html
7. Ліцензія Управління з азартних ігор Нідерландів. URL: <https://www.gaming.net/uk/dutch-gaming-authority/>
8. Ліцензії Управління азартними іграми Данії. URL: <https://www.gaming.net/uk/danish-gambling-authority/>
9. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>

Parkhomenko-Kutsevil O.I. INSTITUTIONAL MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE GAMBLING AND LOTTERY MARKET IN UKRAINE AND WORLDWIDE

The article analyzes the main institutional mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine and the world. The author states that the institutional mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market are the formation of a system of transformative influence of traditionally existing or legitimately established institutes by society on the diversity of relationships between supply and demand

subjects of the gambling and lottery market. The state, as an integral entity, plans strategic changes, evaluates, ranks differential goals, and sifts them according to established criteria. For example, the main differential goal of economic entities is to obtain profit, which is achieved by means that may conflict with the achievement of differential goals of other entities of the gambling and lottery market.

The author selected several models based on the study of the experience of legal regulation of gambling in European countries. We can talk about the following models: full legalization of gambling; partial legalization of gambling business; prohibition of gambling.

The article substantiates that three models of state regulation of the gambling market can be distinguished abroad, in particular: 1) countries that have a specially authorized body of state power that regulates the gambling market; 2) countries where the functions of state regulation of the gambling market are entrusted to the central bodies of the executive power, which perform the functions of financial management, in particular the Ministry of Finance; 3) countries that do not have a specially authorized state authority that regulates the gambling market. Ukraine belongs to the countries where there is a specially authorized body of state power that regulates the gambling market, in particular, the Commission for the Regulation of Gambling and Lotteries.

The author suggested that the functions of state regulation of the gambling market in Ukraine be assigned to the competence of the Ministry of Finance of Ukraine. The author believes that the licensing of gaming business activities should be transferred completely to a digital format, the organizer of the gaming business submits documents through his electronic office, which provides an opportunity to verify and identify the business organizer. Then, if the documents meet the requirements of the law, a license is issued to him and the data is automatically entered into the electronic register. The operation of gambling establishments is checked by the police in agreement with the Ministry of Finance of Ukraine.

Key words: gambling, gambling business, state lottery, state regulation, state regulation of the gambling and lottery market, mechanisms of state regulation, legalization of gambling business, public management and administration, gambling and lottery market, legal mechanisms to prevent illegal gambling, fiscal regulation, taxation, social responsibility.