

ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ КОНОТАЦІЙ ГЕМБЛІНГУ В УКРАЇНІ: ПОЛІТИЧНИЙ ТА СОЦІАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

Закревська В. В.,

аспірант кафедри політології

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0003-0420-0619

vzakrevskaya@gmail.com

Стаття присвячена розгляду проблематики формування легального грального ринку в Україні після тривалого періоду заборони на роботу в правовому полі. З'ясовано, що основна складність в реалізації цього процесу полягає у зацікавленості політиків та чиновників у продовженні функціонування нелегального ринку. Протягом більше як одинадцяти років ситуація на гральному ринку України була ускладнена позицією владних та опозиційних структур. В цьому контексті особлива позиція президента Зеленського, який виступив ініціатором скасування законодавчої заборони азартних ігор, сприяла завданню поступового набуття ринком гемблінгу цивілізованих форм. Стаття акцентує увагу на тому, що усунення перешкод на шляху легалізації грального ринку, пов'язаних зі зв'язками політиків з нелегальними операторами, вимагає тривалої та злагодженої роботи президента, парламенту, уряду, операторів ринку та незалежних експертів, в зв'язку з чим взаємодія всіх зацікавлених сторін визнається ключовим фактором в процесі успішної легалізації та розвитку грального ринку в Україні. Водночас політична ситуація породжує інші виклики, зокрема, необхідність впровадження ефективного регулюючого законодавства з метою забезпечення прозорості, захисту інтересів гравців та контролю за операторами грального бізнесу. У статті розкрито, що легалізація грального ринку може сприяти боротьбі з корупцією, яка часто пов'язується з нелегальними операторами. Розвиток легального грального ринку також має потенціал позитивного впливу на економіку України. Залучення іноземних інвесторів, створення робочих місць та збільшення податкових надходжень визнаються факторами, що можуть сприяти зростанню значення гральної індустрії як одного зі стовпів економіки країни. Встановлено, що для ефективного розвитку грального ринку необхідні регулярні моніторингові дослідження та аналіз політики держави, з метою виявлення найбільш актуальних проблем, які потребують негайного вирішення.

Ключові слова: азартні ігри, лотерея, оператор грального ринку, нелегальний гральний заклад, гемблінг, казино, регулятор, гравець, захист прав гравця, відповідальна гра.

Постановка проблеми в загальному вигляді та огляд літератури. Головною проблемою низького рівня політичної підтримки формування та розвитку ринку азартних в Україні, легалізованої після більш ніж десятирічної перерви у серпні 2020 року, є тривале існування негативних конотацій щодо поняття «гральний ринок», вкорінених у суспільній свідомості. Для надання належної оцінки відповідної проблеми та визначення спектру розв'язання завдань, спрямованих на подолання таких негативних конотацій, доцільно розпочати з аналізу історії питання створення ринку гемблінгу в нашій країні.

На думку багатьох дослідників, зокрема, Дюби Г. (2010), Гін А. (2013) та ін., формування ринку азартних ігор в Україні почалося практично відразу після отримання незалежності Україною в 1991 році, причому протягом перших п'яти років його діяльність на державному рівні не регулювалася. Лише у 1996 році було прийнято Закон України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», в якому діяльність операторів грального ринку потрапляла під статтю патентного регулювання та обмежувалася виключно казино, лотереями, гральними автоматами, кегельбанам та більярдом (ВРУ, 1996). Вартість патенту варіювалася від 300 до 8 000 єку (віртуальна європейська валюта, на основі якої було введено в обіг євро) на рік. Через шість років, у 2002 році, президент України Леонід Кучма видає Указ №813/0002 «Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності», яким фактично націоналізується ринок проведення лотерей, а Кабміну доручається підготувати законопроект щодо регулювання грального бізнесу (ВРУ, 2002). Однією з основних вимог

президента до Кабміну було забезпечення фіскалізації в ручному режимі роботи кожного грального автомата, що було неможливим з технічної та фінансової точки зору, оскільки витрати на оплату роботи податкових інспекторів, необхідні для цього, багаторазово перевищували теоретично можливі податкові надходження від фіскалізації. Вищезазначені фактори сприяли тому, що в результаті законопроект так і не був підготовлений.

Лише у 2006 році народні депутати Матвієнков С. А. (Соціалістична партія України) та Кравченко М. В. (Комуністична партія України) підготували та подали до парламенту перший в історії незалежної України Проект Закону «Про державне регулювання організації діяльності щодо проведення азартних ігор» № 2521 від 13.11.2006, основним завданням якого було скорочення кількості операторів ринку за рахунок встановлення високої порогової вартості входу на ринок (ВРУ, 2006). Основні положення законопроекту стосувалися розмірів статутного фонду компаній-операторів та кількості ігрових столів та автоматів під управлінням одного оператора. Так, розмір статутного фонду для компаній, які висловили бажання займатися гральним бізнесом, пропонувалося збільшити до 5 мільйонів євро, а вартість ліцензії для підприємців – до 1 мільйона євро. Також один оператор мав забезпечувати роботу не менше тисячі гральних автоматів. Законопроект не було прийнято навіть за основу. Були відхилені Верховною Радою України і альтернативні законопроекти, подані народними депутатами Ляпіною К. М. (Блок «Наша Україна») Проект Закону «Про азартні ігри» № 2521-1 від 21.11.2006 та Писаренко В. В. (Блок Юлії Тимошенко) Проект Закону «Про правове регулювання організації та проведення азартних ігор на території України» № 2521-2 від 24.11.2006 (ВРУ, 2006; ВРУ, 2007). Також парламент не ухвалив і підготовлений Кабміном Азарова у 2007 році Проект Закону «Про державні лотереї та інші азартні ігри» № 3491 від 26.04.2007 (ВРУ, 2007). Особливих відмінностей від базового законопроекту авторства Матвієнкова та Кравченка в наступних документах не було, за винятком того, що урядовий законопроект передбачав замість щорічного ліцензійного платежу стягнення з операторів ринку п'ятирічного авансового платежу, але з нижчою ставкою в 150 000 євро проти одного мільйона в базовому документі. Оскільки Рада 5-го скликання не змогла прийняти жодного регуляторного акту щодо ринку гемблінгу, процес законотворчості продовжився в наступному 6-му скликанні.

Так, на першій же сесії ВРУ 6-го скликання було зареєстровано кілька однотипних законопроектів. Першим подав свій варіант Проекту Закону «Про азартні ігри» № 1016 від 23.11.2007 Смітюх Г. Є. (Партія Регіонів), який містив наступні інноваційні на той момент пропозиції:

- встановлювався мінімальний дозволений вік для гравців у 21 рік (раніше всі законопроекти містили норму про 18-річний мінімальний ценз);
- для розміщення гральних закладів було виділено спеціалізовані гральні зони;
- розмір статутного фонду для компаній операторів встановлювався на рівні не нижче 1,5 млн євро;
- до азартних ігор вперше були віднесені пари на тоталізаторі та в букмекерських конторах, а також ігри на ігровому устаткуванні (включно з комп'ютерним), які проводяться з метою отримання матеріальної вигоди для гравців (ВРУ, 2007).

До законопроекту було зареєстровано й кілька альтернативних варіантів щодо авторства народних депутатів:

- Писаренко В. В. (Блок Юлії Тимошенко) Проект Закону «Про правове регулювання організації та проведення азартних ігор на території України» № 1016-1 від 27.11.2007 (ВРУ, 2007);
- Білозір О. В. (блок Наша Україна-Народна Самооборона), Геращенко І.В. (блок Наша Україна-Народна Самооборона), Кондратюк Є. К. (блок Юлії Тимошенко), Ващук К. Т. (Блок Литвина) Проект Закону «Про державне регулювання діяльності щодо проведення азартних ігор» № 1016-2 від 01.02.2008 (ВРУ, 2008).

Незважаючи на те, що альтернативні законопроекти подавалися депутатами від опозиції, які неодноразово висловлювали своє негативне ставлення до азартних ігор, економічні вимоги до операторів ринку, прописані в них, були набагато більш м'якими, ніж у базовому законопроекті, поданому депутатом від більшості. Зокрема, прописаний в них обсяг статутного капіталу був у 7,5 разів нижче – всього обсягом у 200 000 євро. Проте усі три законопроекти парламент відхилив.

Лише майже через рік, 26 грудня 2008 року парламент ухвалює у першому читанні Проект Закону «Про державне регулювання діяльності у сфері грального бізнесу» № 3535 від 23 грудня 2008 року, підготований урядом Тимошенко (ВРУ, 2008).

Уперше в Україні цей законопроект пропонував одночасно із встановленням видів та умов ліцензування, а також встановленням розмірів ліцензійних платежів, врегулювати наступні питання:

- визначення видів азартних ігор, проведення яких дозволяється на території України;
- створення та ведення загального Державного реєстру гральних закладів України;
- встановлення вимог щодо розміщення ігрових закладів, проведення азартних ігор у казино, залах гральних автоматів, букмекерських конторах, у віртуальних (електронних) казино;

- встановлення порядку формування призового (виграшного) фонду, його розміру та оподаткування;
- встановлення обмежень щодо проведення азартних ігор;
- встановлення підстав та порядку призупинення дії ліцензії у сфері грального бізнесу та ліцензій для підприємств, які забезпечують гральний бізнес необхідними технічними та програмними продуктами;
- усунення подвійного (багаторазового) ліцензування у сфері грального бізнесу;
- встановлення фінансових санкцій за порушення суб'єктами грального бізнесу чинного законодавства України, що регулює суспільні відносини у цій сфері господарювання;
- забезпечення захисту прав споживачів послуг у сфері грального бізнесу (гравців);
- збільшення надходжень до Державного бюджету України та місцевих бюджетів від проведення на території України азартних ігор.

На друге читання законопроект не виноситься, хоча текст законопроекту до другого читання уряд підготував. 14 квітня 2009 року ВРУ переносить друге читання, а 7 травня 2009 року у Дніпропетровську під час пожежі у залі гральних автоматів гине десять осіб. Прем'єр-міністр Юлія Тимошенко на терміновому засіданні Кабміну запроваджує тимчасову заборону функціонування гральних закладів, 13 травня 2009 року парламент голосує за негайний розгляд законопроекту про заборону азартних ігор, а вже 15 травня 2009 року Верховна Рада ухвалює Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» № 1334-VI (ВРУ, 2009). 25 червня 2009 року він набирає чинності і на понад одинадцять років гральний бізнес в Україні стає нелегальним.

Слід зазначити, що сам законопроект «Про заборону грального бізнесу в Україні» був підготовлений ще в березні 2009 року народними депутатами Смітюхом Г. Є. (Партія Регіонів) та Писаренко В. В. (Блок Юлії Тимошенко), які на той час

а) були авторами кількох законопроектів щодо регулювання ринку азартних ігор;

б) перебували у дещо вразливому становищі, оскільки їхні законопроекти свого часу парламент відмовився розглядати, а прийняв у першому читанні та готувався прийняти у другому проект, підготовлений урядом Тимошенко;

в) були політичними противниками, оскільки у Верховній Раді України шостого скликання Партія регіонів представляла правлячу більшість, а Блок Юлії Тимошенко – опозицію.

Очевидно, що такий оперативний ухвалений парламентом законопроект про заборону грального бізнесу став результатом повного політичного консенсусу провладних сил (Партія Регіонів) та опозиції (Блок Юлії Тимошенко) за ігнорування позиції «Нашої України-Народної Самооборони», а також результатом протиборства парламенту з президентом та персонально прем'єр-міністра Юлії Тимошенко із президентом Віктором Ющенком. За законопроект 15 травня 2009 року проголосувало 340 народних депутатів, при чому проти було нуль голосів, а 11 червня вето президента на цей закон було подолано рекордним для парламенту числом голосів – 390 «За» при трьох голосах «Проти», що можна вважати своєрідною віхою в історії парламентаризму в Україні.

Із моменту ухвалення закону про заборону азартних ігор позиція Партії Регіонів та Блоку Юлії Тимошенко у питанні ставлення до азартних ігор була досить консолідованою, доказом чого стала спільна підготовка та подальше ухвалення Закону України «Про державні лотереї в Україні», проект якого підготували народні депутати Полунєєв Ю.В. (Блок Юлії Тимошенко) та Корж В. П. (Партія регіонів) (ВРУ, 2013). Саме оператори лотерей в Україні за допомогою системи так званих «суб-ліцензій» стали де-факто єдиними легальними компаніями, які працюють на гральному ринку України, який де-юре було заборонено. Варто зазначити, що завдяки лобістській діяльності президента Ющенка у 2005 році було прийнято Закон України «Про введення мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» № 2630-IV, згідно з нормами якого до набрання чинності 2012 року Закону України «Про державні лотереї в Україні» жодна комерційна компанія не могла отримати ліцензію на проведення лотерей (ВРУ, 2005). Як наслідок, вся державна політика у сфері азартних ігор, по суті, зводилася до того, на чию користь буде розподілятися корупційна рента від напівлегального гемблінгу, який сформувався завдяки законодавчій забороні на проведення азартних ігор (крім лотерей) та монопольному домінуванню на ринку державних лотерей трьох приватних компаній.

Змінити цю ситуацію вдалося лише у 2020 році з прийняттям та набранням чинності Законом України «Про державне регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор» № 768-IX (ВРУ, 2020).

Проте легалізація азартних ігор викликала різку протидію з боку політичних сил, орієнтованих на підтримку Status Quo нелегального ринку та монопольного становища картелю операторів лотерей. Саме через таку протидію в ухваленому законі з'явилися деякі правові колізії, усувати які довелося у виключному порядку під тиском як консолідованої позиції легальних операторів ринку, які сформували

протягом року після ухвалення закону спільний інтерес та об'єдналися в асоціацію, що представляє їхні публічні інтереси – Всеукраїнську раду гемблінгу (UGC), так і президента Зеленського.

Метою статті є дослідження політичного та соціального аспекту подолання негативних конотацій гемблінгу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Наразі єдиного механізму формування ринку азартних ігор у світі не існує. Свої особливості є як у різних країн, так і цілих регіонів. Тому складно порівнювати правові механізми роботи та політичний підтекст створення ринку азартних ігор у світі та Україні.

Тим не менш, є загальні моменти, які станом на сьогодні є притаманними будь-якому гральному ринку:

1) не зважаючи на те, що історія сучасного грального ринку в більшості розвинених країн починається в 20–30-х роках минулого століття, основні принципи регулювання ринків почали повсюдно впроваджуватимуться лише в останнє десятиліття 20-го сторіччя і продовжили своє формування в першому десятилітті 21 сторіччя (European Commission, 2022);

2) законодавчі норми, покликані регулювати діяльність операторів грального ринку, приймаються з метою:

- запобігання тому, щоб азартні ігри стали джерелом злочину чи правопорушення, були пов'язані зі злочиним чи правопорушенням або використовувалися для підтримки злочину;
- для забезпечення чесного та відкритого проведення азартних ігор;
- з метою захисту дітей та інших уразливих осіб від заподіяння шкоди чи експлуатації внаслідок азартних ігор (Gov.uk, 2005).

3) державне регулювання є невід'ємною частиною гемблінгу, підтвердженням чого є той факт, що навіть найбільш ліберальні уряди не надають азартним іграм та їхнім операторам право використовувати виключно «ринкові механізми саморегулювання».

З огляду на вищезазначене постає питання, чому вказані принципи стали настільки важливими саме впродовж останніх десятиліть, і чому раніше вони не отримали настільки широкого використання у світовій практиці. Насамперед, це є наслідком глобалізації та низки факторів, які є її похідними прямо чи опосередковано. До таких чинників Ізряднова О. І. відносить:

- збільшення дискреційних доходів населення за наявності тенденції до зростання використання вільних коштів для відпочинку та розваг;
- підвищення готовності як національних урядів, так і органів місцевого самоврядування визнати гемблінг частиною індустрії розваг та використовувати його для розвитку рекреаційної сфери та туризму;
- прагнення влади досягти максимальної прозорості будь-якого бізнесу та активізувати боротьбу з незаконною діяльністю;
- загальну лібералізацію моральних та етичних поглядів на азартні ігри;
- посилення інтеграції традиційних видів та форм проведення азартних ігор з іншими популярними видами діяльності (професійні спортивні події, автомобільні перегони, кіберспорт) та сучасними електронними засобами мережевих комунікацій;
- вибуховим зростанням інтерактивних ігрових послуг на основі цифрових технологій, а також широким спектром нових каналів надання гральних послуг та пов'язаною з ними діяльністю (2016).

До вищенаведених факторів можна додати і різко збільшену популярність дистанційної роботи, навчання та відпочинку через масові карантинні обмеження, введені урядами практично всіх країн світу у зв'язку з епідемією коронавірусу.

При цьому центральним урядам доводиться одночасно вирішувати щонайменше два протилежні за методами розв'язання завдання: забезпечення захисту гравців від негативного впливу грального ринку, а також максимізацію отримання податкових надходжень від діяльності операторів легального гемблінгу. Як наслідок, ця суперечність призводить до появи в законодавстві вельми неоднозначних норм і заборон, які негативно впливають як на розвиток ринку, так і на можливості вільної конкуренції на ринку азартних ігор. Водночас залежно від політичної кон'юнктури та ступеня наповненості державного бюджету, влада та опозиція можуть використовувати тему гемблінгу для загострення політичної боротьби та/або персонального збагачення від лобістської діяльності.

Так, на новий легальний ринок азартних ігор, що формується з серпня 2020 року, чиниться суттєвий політичний тиск з боку його противників, які мають приватні інтереси в тіньовому гральному ринку. І тому вивчення процесу його становлення – це дослідження особливостей створення досконалого нового ринку за допомогою особливих механізмів, що вибудовуються саме під даний процес в умовах перманентного політичного тиску як з боку опозиції у вигляді представників партії «Опозиційна Платформа – За життя!», у лавах якої є значна кількість экс-членів «Партії Регіонів» зразка 2009/12 років та партії «Батьківщина», яка була основою Блоку Юлії Тимошенко у 2009 році. Цей тиск дещо нівелюється підтримкою з боку президента Зеленського, який є ініціатором легалізації грального ринку та частини монобільшості партії «Слуга

Лобістськість, тобто просування таких законодавчих норм, які відповідають інтересам вузького кола осіб або компаній і не відповідають інтересам держави в цілому (де варіант відповіді 1 – повністю не відповідає, а 5 – повністю відповідає)

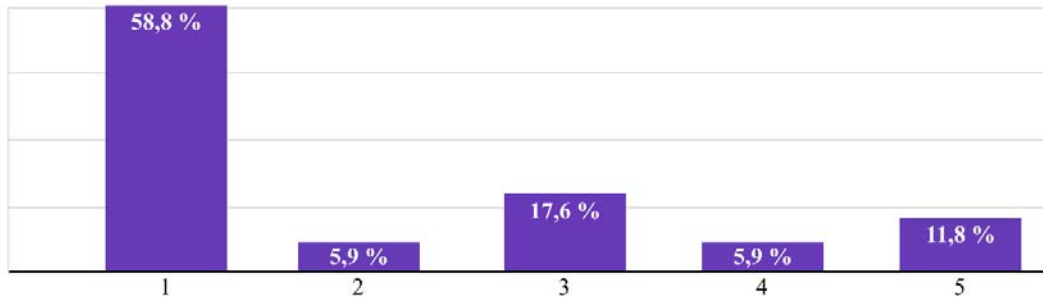


Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на питання, наскільки прийняття податкових змін щодо врегулювання фіскального навантаження на гральний ринок відповідає загальним інтересам всіх учасників ринку

Який державний інститут, на вашу думку, має боротися з нелегальним ринком гемблінгу? (можна вибрати до трьох варіантів відповіді або запропонувати свою)

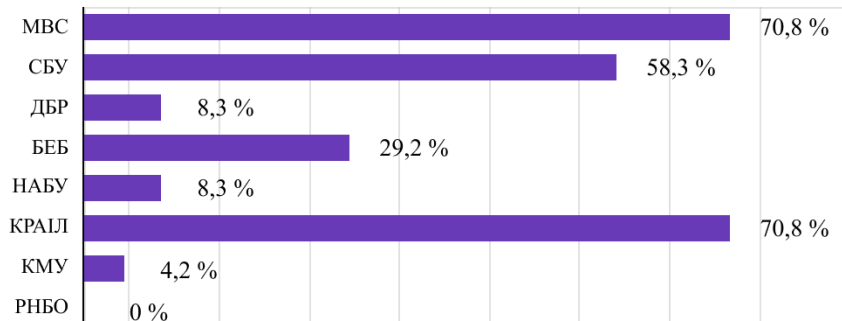


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на питання, хто має відповідати за боротьбу з нелегалами

Народу». Тим не менш, у питанні щодо майбутнього азартних ігор в Україні у президента та парламентської більшості, яке його підтримує, немає постійної та чітко позначеної спільної позиції, що в свою чергу має наслідком досить тривалий пошук компромісного політичного рішення вирішення щодо будь-якого питання.

Усвідомлення цієї проблематики і дозволило позначити метою дослідження UGC перевірку гіпотези щодо адекватності визначення найбільш проблемних моментів першого року формування легального ринку азартних ігор в Україні, з позначенням пріоритетності їхнього вирішення та необхідністю отримати рекомендації експертів. У зв'язку з досить високим рівнем специфічності досліджуваної галузі, в якості ключового методу дослідження було обрано експертне опитування. Створений за підсумками експертного опитування числовий кумулятивний Індекс подій UGC дозволяє в доступній формі порівнювати підсумки періодичних моніторингових досліджень та оцінювати зміни загального проблемного навантаження на ринок (UGC, 2016).

Результати дослідження. На підставі аналізу отриманих даних вдалося повністю підтвердити гіпотези про те, що основними проблемними моментами ринку, що формується в Україні, є:

Необхідність / Доцільність (де варіант відповіді 1 – повністю не відповідає, а 5 – повністю відповідає)

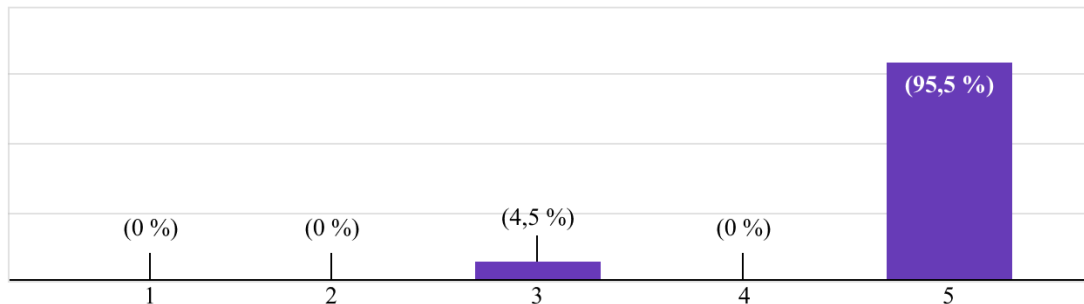


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на питання про те, наскільки необхідним для ринку є якнайшвидше вирішення питання щодо ліквідації правової колізії, що блокує формування нового складу національного регулятора (КРАІЛ)

Наскільки ви згодні чи не згодні з тим, що важливо просувати ідею відповідальної гри перед споживачами

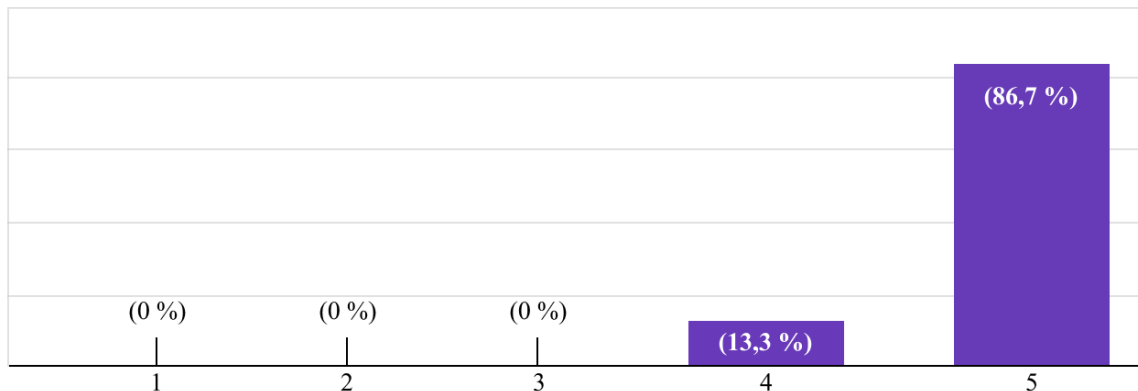


Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на питання про те, наскільки важливим є інформування гравців про принципи відповідальної гри, яких повинні дотримуватись оператори ринку гемблінгу у своїй роботі зі споживачами послуг

- нерегульованість питань фіскального навантаження;
- недостатній рівень протидії діяльності нелегальних гральних закладів;
- наявність правових колізій, які впливають на своєчасність формування національного регулятора;

– складнощі з просуванням та впровадженням у практику принципів відповідальної гри.

Зокрема, експертам було запропоновано дати свій висновок щодо того, наскільки ухвалення парламентом законопроекту № 2713-д та набрання чинності його норм відповідають критеріям індексу адекватності актуальних подій та процесів легалізації азартної сфери в Україні.

Майже 60% опитаних вважають, що в ухваленні законопроекту № 2713-д немає негативного лобістського компонента, 17,6% респондентів займають нейтральну позицію і лише близько 12% впевнені, що ухвалення закону просувається не в інтересах ринку загалом (ВРУ, 2020).

Також зазначимо, що спеціалісти з різних сфер досить позитивно оцінюють синергію зацікавлених осіб у роботі над узгодженим текстом законопроекту з боку народних депутатів, представників профільного Комітету парламенту, операторів ринку та незалежних експертів.

Той факт, що абсолютна більшість опитаних (понад 80%) не вбачає в нормах узгодженого варіанта законопроекту превалювання приватних інтересів окремих бенефіціарів, говорить про те, що ухвалення № 2713-д сприятиме збереженню тренду на збільшення соціальної справедливості у державній фінансовій політиці.

Оскільки респонденти мали можливість вказати одночасно до трьох організацій, то сумарний рейтинг перевищує 100%, що використовується для виявлення більш пріоритетних/значимих відповідей, за умови, що відповідей може бути декілька. Тим не менш, згідно з думкою експертів, перше місце серед державних органів, які мають боротися з нелегальним ринком гемблінгу, належить МВС та КРАІЛ (70,8%), друге місце (у порядку пріоритетності) – СБУ (58,3%), третє – БЕБ (новостворене Бюро економічної безпеки, яке отримало функціонал ліквідованої Податкової поліції – 29,2% голосів).

До 6 вересня 2021 року склад КРАІЛ формувався відповідно до норм Постанови КМУ від 22 квітня 2020 року № 290: відбір та призначення осіб на вакантні посади державної служби здійснювався без формування Конкурсних комісій та проведення конкурсів. З 7-го вересня 2021 року для КРАІЛ почав діяти загальний порядок формування центральних органів виконавчої влади. Але у Законі України «Про державне регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор» № 768-IX сусідніми пунктами (п. 2 та п. 3 ст. 7) передбачено два абсолютно різні підходи до формування конкурсної комісії, яка буде обирати членів та Голову Комісії. Згідно з одним із них, конкурсний відбір здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби відповідно до закону України «Про державну службу», яка підвідомча Кабінету Міністрів України. А згідно з іншим, цей конкурсний відбір має вести Конкурсна комісія, яка формується Верховною Радою України. В свою чергу, усунення колізії потребувало внесення змін до ст. 7 ЗУ № 768.

Переважає більшість респондентів (95,5%) висловились за те, що рішення правової колізії з формування національного регулятора грального ринку є абсолютно необхідним і лише 4,5% опитуваних зазначили, що їм було важко відповісти на це питання. Таким чином, експерти зайняли практично консолідовану позицію щодо повної необхідності вирішення цієї колізії, що є найвищим показником у дослідженні щодо однастайності думок респондентів стосовно критерію оцінювання. Варто зазначити, що ніхто з опитуваних не виразив сумніву щодо необхідності вирішення колізії, що дозволяє припустити, що експерти виходили з того, що без рішення колізії роботу всього національного регулятора може бути заблоковано, що в свою чергу ставить під загрозу весь процес легалізації азартних ігор в Україні.

Незважаючи на те, що проти національного регулятора велася робота не лише з боку опозиційних народних депутатів, а й представників правлячої моно більшості, на осінній сесії парламенту вдалося вирішити правову колізію, яка перешкождала формуванню нового складу КРАІЛ (Українські новини, 2021). Таким чином, парламентарі та уряд спільними зусиллями розблокували роботу національного регулятора, оперативно відреагувавши на проблему, позначену учасниками експертного опитування як таку, що вимагає першочергового вирішення. Таким чином, актуальність і своєчасність проведення дослідження було підтверджено за допомогою політичного вирішення однієї з чотирьох досліджуваних проблем. У найближчому майбутньому очікується вирішення ще одного завдання, а саме – прийняття змін до фінансового законодавства, що є необхідною передумовою для залучення іноземних інвестицій в український гральний ринок.

Усі опитані були однастайні у питанні щодо важливості просування ідеї відповідальної гри перед споживачами. Так, 86,7% респондентів повністю погодилися з важливістю просування принципів відповідальної гри, а 13,3% – скоріше погодилися. Жоден експерт не зайняв нейтральної позиції, а також не окреслив роль просування відповідних принципів серед споживачів як неважливу.

Висновки. Аналіз історії питання про формування грального ринку в Україні вказує на низку схожих моментів у державній політиці щодо гемблінгу, починаючи з каденції другого президента України та Верховної Ради 3-го скликання.

Перший президент просто не приділяв цьому уваги, а для парламентів 1-го та 2-го скликань ринок азартних ігор, з огляду на відповідну законотворчу активність та прийняті закони, нічим концептуально не відрізнявся від будь-якого іншого виду бізнесу, а тому особливому регулюванню не підлягав.

Представники як провладної більшості, так і опозиції, в незалежності щодо демонстрованої ними публічної позиції стосовно грального ринку (за легалізацію чи проти неї), в якості пріоритетного інтересу розглядали радше збереження та примноження персональних (особистих) доходів, ніж доходів центрального та/або місцевих бюджетів.

Така позиція, у свою чергу, визначала ставлення політиків до ринку азартних ігор як до джерела коштів для персонального збагачення, а не бізнесу, що є частиною глобальної індустрії розваг та інструменту, що підвищує привабливість регіонів як туристичних та рекреаційних зон.

Саме превалювання особистих інтересів політиків над інтересами їхніх виборців стало причиною того, що до 2020 року в Україні так і не з'явилася законодавчо оформлена система регулювання ринку азартних ігор.

Майже тридцятирічна історія напівлегального та повністю нелегального функціонування ринку азартних ігор в Україні, що супроводжується політичною підтримкою відповідного становища, вимагатиме достатньо тривалого часу та зусиль як з боку влади, так і з боку операторів ринку задля якісної зміни ситуації, що передбачатиме не просто декларування дотримання європейських принципів роботи легального гемблінгу та боротьби з нелегалами, а й завершення процесу переходу від тіньового ринку до прозорого та законослухняного.

У цьому процесі проведення регулярних соціологічних моніторингових досліджень та аналізу політики держави щодо гемблінгу має стати ефективним інструментом зворотного зв'язку між ринком та владою.

Zakrevska V. Addressing negative connotations of gambling in Ukraine: political and social dimensions

The article is devoted to the analysis of the problems of the formation of the legal gambling market in Ukraine after a long period of ban on work in the legal field. The article finds that the main difficulty for the implementation of this process is the interest of politicians and officials in the continuation of the operation of the illegal market. For more than eleven years, the situation on the gambling market of Ukraine was complicated by the position of the ruling and opposition structures. In this context, the special position of President Zelenskyi, who initiated the abolition of the legal ban on gambling, contributed to the task of the gambling market gradually acquiring civilized forms. The article focuses on the fact that the removal of obstacles to the legalization of the gambling market related to the connections of politicians with illegal operators requires long-term and coordinated work of the president, parliament, government, market operators and independent experts as the interaction of all interested parties is recognized as a key factor in the process of successful legalization and development of the gambling market in Ukraine. At the same time, the political situation creates other challenges, in particular, the need to implement effective regulatory legislation to ensure transparency, protect players' interests, and control gambling business operators. The article reveals that the legalization of the gambling market can contribute to the fight against corruption, which is often associated with illegal operators. The development of the legal gambling market also has the potential to have a positive impact on the economy of Ukraine. Attracting foreign investors, creating jobs and increasing tax revenues are recognized as factors that can contribute to the growth of the gambling industry as one of the pillars of the country's economy. The article states that for the effective development of the gambling market, regular monitoring studies and analysis of the state policy are necessary to identify the most urgent matters that require immediate action.

Key words: gambling, lottery, gambling market operator, illegal gambling houses, gambling, casino, regulator, player, protection of player rights, responsible gambling.

Література:

1. Дюба Г. М. Соціально-економічні та правові передумови формування і розвитку азартних ігор в Україні. Держава і право. 2010. Вип. 48. С. 384–389.
2. Гін А. Cui prodest? Історія грального бізнесу в Україні. URL: https://www.mediaport.ua/articles/85896/Cui_prodest_istoriya_igornogo_biznesa_v_ukraine (дата звернення: 02.06.2023).
3. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України від 23 бер. 1996 р. № 98/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
4. Про деякі заходи щодо регулювання лотерейної діяльності: Указ Президента України від 10 вер. 2002 р. № 813/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/813/2002#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
5. Про державне регулювання організації діяльності з проведення азартних ігор: Проект Закону від 13 лист. 2006 р. № 2521. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28638 (дата звернення: 02.06.2023).
6. Про азартні ігри: Проект Закону від 21 лист. 2006 р. № 2521-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28764 (дата звернення: 02.06.2023).
7. Про правове регулювання організації та проведення азартних ігор на території України: Проект Закону від 24 лист. 2006 р. № 2521-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28783 (дата звернення: 02.06.2023).
8. Про державні лотереї та інші азартні ігри: Проект Закону від 26 квіт. 2007 року №3491. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3491&skl=6 (дата звернення: 02.06.2023).

9. Про азартні ігри: Проект Закону від 23 лист. 2007 року № 1016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30701(дата звернення: 02.06.2023).
10. Про правове регулювання організації та проведення азартних ігор на території України: Проект Закону від 27 лист. 2007 року № 1016-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30753 (дата звернення: 02.06.2023).
11. Про державне регулювання діяльності з проведення азартних ігор: Проект Закону від 1 лют. 2008 року № 1016-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31129 (дата звернення: 02.06.2023).
12. Про державне регулювання діяльності у сфері грального бізнесу: Проект Закону від 23 груд. 2008 року №3535. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3535&skl=7 (дата звернення: 02.06.2023).
13. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15 трав. 2009 року № 1334-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
14. Про державні лотереї в Україні: Закон України від 6 верес. 2012 року № 5204-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
15. Про впровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей: Закон України від 2 черв. 2005 року № 2630-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-15#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
16. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14 лип. 2020 року № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-IX#Text> (дата звернення: 02.06.2023).
17. European Commission: Gambling case law. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/online-gambling/gambling-case-law_e (дата звернення: 02.06.2023).
18. Gambling Act 2005: UK Public General Acts. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents/enacted> (дата звернення: 02.06.2023).
19. Ізряднова О. І. Аналіз світової практики державного регулювання діяльності у сфері азартних ігор та практики управління гральними зонами. SSRN. 2016. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2767341> (дата звернення: 02.06.2023).
20. Індекс подій UGC. UGC: веб-сайт. URL: <https://uagc.org.ua/tpost/t7t0rtu8r1-ukrainian-gambling-council-rozprochina-se> (дата звернення: 02.06.2023).
21. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо оподаткування доходів від діяльності з організації та проведення азартних ігор та лотерей: Проект Закону від 19 черв. 2020 року № 2713-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69206 (дата звернення: 02.06.2023).
22. Нова група депутатів працює проти легального грального ринку. Українські новини: веб-сайт. URL: <https://ukranews.com/ua/publication/3080-nova-grupa-deputativ-pratsyuue-proty-legalnogo-gralnogo-rynku> (дата звернення: 02.06.2023).

References:

1. Dyuba G. (2010) Sotsialno-ekonomichni ta pravovi peredumovy formuvannia i rozvytku azartnykh ihor v Ukraini. [Socio-economic and legal prerequisites for the formation and development of gambling in Ukraine]. *State and Law*, (48), pp. 384–389. [in Ukrainian]
2. Gin A. (2013) Cui prodest? Istoriia hralnogo biznesu v Ukraini. [History of gambling business in Ukraine], https://www.mediaport.ua/articles/85896/Cui_prodest_istoriya_igornogo_biznesa_v_ukraine [in Ukrainian]
3. VRU (1996) Zakon Ukrainy "Pro patentuvannia deiakykh vydiv pidprijemnytskoi diialnosti" [Law of Ukraine On patenting certain types of entrepreneurial activity]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]
4. VRU (2002) Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro deiaki zakhody shchodo rehuliuвання lotereinoi diialnosti" [Decree of the President of Ukraine "On some measures to regulate lottery activity"] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/813/2002#Text> [in Ukrainian]
5. VRU (2006) Proekt Zakonu pro derzhavne rehuliuвання orhanizatsii diialnosti z provedennia azartnykh ihor [Draft Law on State Regulation of the Organization of Gambling Activities № 2521]. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28638 [in Ukrainian]
6. VRU (2006) Proekt Zakonu pro azartni ihry [Draft Law on Gambling № 2521-1] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28764 [in Ukrainian]
7. VRU (2006) Proekt Zakonu pro pravove rehuliuвання orhanizatsii ta provedennia azartnykh ihor na terytorii Ukrainy [Draft Law on the Legal Regulation of the Organization and Conduct of Gambling in the Territory of Ukraine № 2521-2]. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28783 [in Ukrainian]

8. VRU (2007) Proekt Zakonu pro derzhavni loterei ta inshi azartni ihry [Draft Law on State Lotteries and Other Gambling Games № 3491] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3491&skl=6 [in Ukrainian]
9. VRU (2007) Proekt Zakonu pro azartni ihry [Draft Law on Gambling № 1016]. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30701 [in Ukrainian]
10. VRU (2007) Proekt Zakonu pro pravove rehuliuвання orhanizatsii ta provedennia azartnykh ihor na terytorii Ukrainy. [Draft Law on the Legal Regulation of the Organization and Conduct of Gambling Games on the Territory of Ukraine №. 1016-1] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30753 [in Ukrainian]
11. VRU (2008) Proekt Zakonu pro derzhavne rehuliuвання diialnosti z provedennia azartnykh ihor [Draft Law on State Regulation of Gambling Activities № 1016-2] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31129 [in Ukrainian]
12. VRU (2008) Proekt Zakonu pro derzhavne rehuliuвання diialnosti u sferi hralnogo biznesu [Draft Law on State Regulation of Activities in the Gambling Business" №. 3535] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3535&skl=7
13. VRU (2009) Zakon Ukrainy «Pro zaboronu hralnogo biznesu v Ukraini» [Law of Ukraine "On Prohibition of Gambling Business in Ukraine"]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17#Text> [in Ukrainian]
14. VRU (2013) Zakon Ukrainy «Pro derzhavni loterei v Ukraini [Law of Ukraine "On State Lotteries in Ukraine"] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17#Text> [in Ukrainian]
15. VRU (2005) Zakon Ukrainy «Pro vprovadzhennia moratoriiu na vydachu litsenzii na provadzhennia hospodarskoi diialnosti z vypusku ta provedennia loterei» [The Law of Ukraine "On the Implementation of a Moratorium on the Issuance of Licenses for the Conduct of Business Activities in the Issue and Conduct of Lotteries"] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-15#Text> [in Ukrainian]
16. VRU (2020) Zakon Ukrainy «Pro derzhavne rehuliuвання diialnosti shchodo orhanizatsii ta provedennia azartnykh ihor» [Law of Ukraine "On state regulation of activities related to the organization and conduct of gambling"] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-IX#Text> [in Ukrainian]
17. European Commission (2022) Gambling case law. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/online-gambling/gambling-case-law_e
18. Gov.uk (2005) Gambling Act 2005 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents/enacted>
19. Izriadnova O. (2016) Analiz svitovoi praktyky derzhavnoho rehuliuвання diialnosti u sferi azartnykh ihor ta praktyky upravlinnia hralnymy zonamy [Analysis of the global practice of state regulation of activities in the field of gambling and the practice of managing gaming zones] <http://ssrn.com/abstract=2767341> [in Ukrainian]
20. UGC (2016) Indeks podii UGC. [Events Index UGC]. <https://uagc.org.ua/tpost/t7t0rtu8r1-ukrainian-gambling-council-rozpochina-se> [in Ukrainian]
21. VRU (2020) Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakoniv Ukrainy shchodo opodatkovannia dokhodiv vid diialnosti z orhanizatsii ta provedennia azartnykh ihor ta loterei [Draft Law on Amendments to the Tax Code of Ukraine and other laws of Ukraine on taxation of income from the organization and conduct of gambling and lotteries № 2713-d] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69206 [in Ukrainian]
22. Ukrainian news (2021) Nova hrupa deputativ pratsiuie proty lehalnogo hralnogo rynku [A new group of deputies works against the legal gambling market]. <https://ukranews.com/ua/publication/3080-nova-grupa-deputativ-pratsyuye-proty-legalnogo-gralnogo-rynku>.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2023

Стаття рекомендована до друку 13.06.2023