

Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Міністерства освіти і науки України

**АНАЛІТИЧНО-ПОРІВНЯЛЬНЕ
ПРАВознавство**
Електронне наукове видання

№05, 2024

Ужгородський національний університет
Ужгород 2024

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ АЗАРТНИХ ІГОР

Веселов М.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін,
Донецький державний університет внутрішніх справ*

Пилипів Р.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та гуманітарних дисциплін,
Івано-Франківська філія Університету «Україна»*

Волкова Д.М.,

*здобувачка вищої освіти,
НУ «Одеська юридична академія»*

Веселов М.Ю., Пилипів Р.М., Волкова Д.М. Міжнародна практика державного регулювання у сфері азартних ігор.

Державне регулювання у сфері азартних ігор є важливим чинником для гармонізації цих відносин та їх коригування. На даний період світова практика не має спеціального законодавства, яке б встановлювало міжнародні вимоги до організації та проведення азартних ігор. Проте розвиток грального бізнесу в інших країнах світу має тривалу історію і чималий досвід вдалого державного регулювання цих правовідносин. Відповідно, метою цього дослідження є вивчення аналогічних практик інших держав та можливого їх урахування для подальшого удосконалення державного регулювання у сфері азартних ігор в Україні. У статті приведені окремі аспекти державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор в деяких країнах Європи (Швейцарія, Франція, Мальта) та Північної Америки (Сполучені Штати Америки, Канада). Наголошується, що публічне управління та адміністрування у сфері азартних ігор має бути спрямовано на вирішення основних проблем даної сфери суспільних відносин: задоволення потреб та інтересів певної групи людей; профілактику лудо манії; захист громадян від злочинних посягань, що становлять небезпеку для великого прошарку населення; повне та своєчасне надходження до державного бюджету передбачених законом податків та спрямування їх на соціально важливі потреби; недопущення не дозволених законодавством видів азартних ігор; протидія корупційним правопорушенням та легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом тощо. Як свідчить міжнародна практика для

розв'язання цих завдань та усунення наявних проблем і ризиків у цій сфері у світі складається більш-менш стала тенденція (для тих країн, у яких азартні ігри дозволені та контрольовані): прийняття на національному рівні спеціального регулюючого закону (правового акту); створення системи відповідних уповноважених державних органів публічного адміністрування з розподілом організаційних, дозвільних, контрольно-наглядових та юрисдикційних повноважень; підтримання необхідного балансу суспільних інтересів та інтересів суб'єктів господарювання і фізичних осіб шляхом запровадження системи дозвільних, погоджувальних та заборонних способів правового регулювання і відповідних організаційно-правових заходів.

Ключові слова: азартні ігри, державне регулювання, адміністративно-правове регулювання, міжнародний досвід, порівняльно-правовий аналіз, публічне адміністрування.

Veselov M.Yu., Pylypiv R.M., Volkova D.M. International practice of state regulation in the field of gambling.

State regulation in the field of gambling is an important factor for the harmonization of these relations and their adjustment. Currently, world practice does not have special legislation that would establish international requirements for the organization and conduct of gambling. However, the development of gambling business in other countries of the world has a long history and considerable experience of successful state regulation of these legal relations. Accordingly, the purpose of this study is to study similar practices of other states and their possible consideration for further improvement of state regulation in the field

of gambling in Ukraine. The article presents certain aspects of state regulation of activities related to the organization and conduct of gambling in some countries of Europe (Switzerland, France, Malta) and North America (United States of America, Canada). It is emphasized that public management and administration in the field of gambling should be aimed at solving the main problems of this sphere of social relations: meeting the needs and interests of a certain group of people; prevention of gambling; protection of citizens from criminal encroachments that pose a danger to a large segment of the population; full and timely receipt of taxes provided for by law to the state budget and their allocation to socially important needs; prevention of types of gambling addiction not permitted by law; combating corruption offenses and legalization (laundering) of proceeds obtained through crime, etc. As evidenced by international practice, in order to solve these problems and eliminate existing problems and risks in this area, a more or less permanent trend is developing in the world (for those countries in which gambling is allowed and controlled): the adoption at the national level of a special regulatory law (legal act); creation of a system of relevant authorized state bodies of public administration with the distribution of organizational, permitting, supervisory and jurisdictional powers; maintenance of the necessary balance of public interests and the interests of business entities and individuals by introducing a system of permissive, agreeable and prohibitive methods of legal regulation and relevant organizational and legal measures.

Key words: gambling, state regulation, administrative and legal regulation, international experience, comparative legal analysis, public administration.

Постановка проблеми. Якщо процес організації та участі в азартних іграх стає контрольованим, за умови поєднання збалансованого державного регулювання у цій сфері, можна отримувати значні прибутки, зводячи до мінімуму ризики для громадян і підприємців стати жертвою злочинних маніпуляцій чи ігрової залежності. Позитивне право та державне регулювання у цієї сфері суспільних відносин є важливим чинником для гармонізації цих відносин та їх коригування. Свого часу заборона в Україні (Законом України від 15.05.2009 р. № 1334-VI [1]) грального бізнесу (за виключенням лотерей) була покликана стримати неконтрольоване стрімке поширення азартних ігор та їх шкідливий вплив на населення. Водночас абсолютні обмеження виявились багато у чому непродуктивними, фактично призвівши до переведення прибуткового сектору економіки у «тіньовий бізнес», зменшення надходжень до державно-

го бюджету та позбавлення гравців державного захисту. Вказане у підсумку й обумовило легалізацію у 2020 році грального бізнесу в Україні, в рамках якої держава взяла на себе відповідальність за адміністрування у сфері азартних ігор, гарантування прав та інтересів як гравців, так і організаторів азартних ігор.

Так, згідно з інформацією Центру економічної стратегії обсяги «білого» грального бізнесу лише протягом 2023 року зросли з 5% до 40–50% за рік. Сукупні податкові надходження склали 10, млрд. грн. [2]. Проте дана сфера державного регулювання в нашій країні не позбавлена критичних зауважень та проблемних питань. Деякі закордонні автори наголошують, що з розвитком мережі Інтернету, появою електронних грошей азартні ігри в мережі почали нести ще більшу загрозу для суспільства саме через вільний цілодобовий доступ до гри, складність ідентифікації гравців, неможливість контролю за обігом електронних грошей, а також транскордонність поширення таких ігор [3, с. 2].

Мета дослідження. Метою державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор український законодавець вбачає у створенні умов для зниження соціальних ризиків, пов'язаних з їх організацією та проведенням, а також забезпеченні дотримання організаторами азартних ігор вимог законодавства. При цьому «індустрія» грального бізнесу в інших країнах світу має тривалу історію і чималий досвід вдалого державного регулювання цих правовідносин. Тож, в контексті зазначеного, для удосконалення державного регулювання у сфері азартних ігор в Україні, доцільність наукового вивчення та можливого урахування аналогічних практик інших держав залишається для нас актуальною й до тепер, що і визначає мету цього дослідження.

Стан опрацювання проблематики. Як зазначено вище легітимізація грального бізнесу в Україні підвищило увагу вітчизняних науковців до закордонних практик здійснення державного регулювання у зазначеній сфері суспільних відносин. До їх числа можна віднести О. Музичука та О. Гетманця (правові стандарти та організаційні аспекти європейського досвіду регулювання азартних ігор для України) [4], Д. Мулявку (гармонізація правового регулювання азартних ігор в Україні та ЄС) [5], О. Пархоменко-Куцевіл (особливості державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні та світі) [6; 7]; К. Профатіло (європейський досвід організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей) [8] та ін., окремі публікації чи розділи монографічних досліджень яких, заклали «базисні вектори» для подальшого порівняльно-правового аналізу зазначених правових пи-

тань. Проте з розвитком багатьох соціальних, правових та технічних чинників ця тематика не лишається вичерпаною.

Виклад основного матеріалу. На цей час Європейський Союз (далі – ЄС) не має спеціального законодавства, яке б встановлювало міжнародні вимоги до організації та проведення азартних ігор. Але визначення окремих, пов'язаних з цим понять зустрічаються в деяких директивах ЄС, наприклад, в Четвертій директиві 2015/849 про боротьбу з відмиванням коштів є сучасне визначення поняття «гральні послуги», в якому згадується про лотереї, ігри казино, ігри в покер та букмекерські угоди [9]. Комітет Ради Європи з оцінки заходів боротьби з відмиванням грошей у 2020 році навів класифікацію держав за регулюючою ознакою грального онлайн-бізнесу: 1) держави де онлайн азартні ігри врегульовані на законодавчому рівні (власники онлайн-казино здійснюють діяльність на території таких держав може просувати свої послуги в Інтернет мережі); 2) держави в яких онлайн азартний бізнес не заборонено але і не врегульовано (найчастіше саме такі країни відносяться до списку найбільш уразливих для відмивання злочинних доходів); 3) держави в яких онлайн азартний бізнес повністю заборонено (доходи від такої діяльності в таких країнах є повністю протизаконними, як і сама діяльність такого бізнесу). До речі, наша держава входить до першої групи країн, де організації і діяльність азартних ігор на сьогодні цілком легалізовані [10, с. 332-333].

Певні країни створюють окремі територіальні гральні зони чи гральні міста (Макао, Лас-Вегас) і роблять ставку на унікальність і туристичну привабливість окремого міста. З позиції державних інтересів, економічно вигідніше розвивати окремі регіони (місто, штат) за єдиним напрямком – будівництво однотипної інфраструктури – казино, готелів, ресторанів і зосередження одного виду бізнесу в одному регіоні (таким чином зменшуючи витрати держави на адміністрування та контроль цієї діяльності). Одночасно така модель дозволяє обмежувати неконтрольоване поширення азартних ігор серед власного населення, адже ускладнює можливість доступу населення до азартних ігор, а отже можливість прийняття спонтанних рішень про гру, які є одним з факторів формування ігрової залежності. Інші країни вводять заборону грати для своїх громадян (підданих), дозволяючи це робити лише іноземцям (як правило, арабські країни). Така модель публічного управління зазвичай обирається, виходячи з релігійних та історичних передумов [11].

У Швейцарії азартні ігри – це ігри, в яких робиться ставка і надають шанс отримати виграш або іншу матеріальну вигоду. Сам термін «азартні ігри» чітко не визначений. Це скоріше підмножина або прояв юридичного терміну «ігри на гро-

ші», які визначаються як «ігри, у яких грошовий приз або інша грошова перевага очікується в обмін на виплату грошової ставки або після укладення юридичної трансакції» [12]. А у 2018 році був прийнятий закон про грошові ігри, що блокує IP-адреси іноземних азартних сайтів. Згідно зі ст. 106 Федеральної конституції Швейцарії [13], компетенція приймати закони з питань ігор на гроші (включаючи азартні ігри на гроші, а також лотереї, ставки, ігри в казино та ігри на спритність) належить Конфедерації. Як зазвичай у Швейцарії, контроль за дотриманням закону є відповідальністю 26 кантонів, які, у свою чергу, видають кантональні розпорядження про правозастосування. За регулювання та забезпечення виконання чинних законів і нормативних актів відповідають Федеральна комісія з азартних ігор (ESBK – Eidgenössische Spielbankenkommission) та Міжкантональний нагляд за азартними іграми (Gespa) [14]. Закон чітко розподіляє дозвільні та контрольні повноваження конфедеративної та місцевої влади щодо публічного адміністрування у зазначеній сфері, а також зобов'язує вести щорічну статистику великих і дрібних азартних ігор, а також про використання доходів від лотерей і ставок на спорт [15].

У США ігри регулюються на федеральному рівні та рівні штатів. Кожен штат визначає, який вид азартних ігор дозволено, хто може грати в азартні ігри, а також території та місця розташування гральних закладів. Кожен штат має власні закони, що стосуються цих сфер галузі. У Канаді легальні ігри також регулюються на федеральному та провінційному (штатному) рівнях. Кожна провінційна влада створила корпорацію для управління гральним бізнесом у своїй юрисдикції. Для фактичної діяльності гральних підприємств і закладів приватні компанії є постачальниками товарів і послуг для відповідної провінційної компанії. Ці постачальники операційних послуг і товарів, пов'язаних з азартними іграми, повинні бути зареєстровані регулятором азартних ігор і підлягають його регулюванню. У Сінгапурі два ліцензовані наземних казино регулюються Законом про контроль над казино та рядом нормативних актів, кожне з яких охоплює окрему сферу ігрової індустрії казино. До них належать правила щодо схвалення виробників і постачальників ігрового обладнання та автоматів, маркетингові практики, спеціальні ліцензії для працівників, вступні збори, надання кредитів гравцям, а також загальна операційна політика та процедури [16].

Одним із найбільш потужних регуляторів Європейських країн є Malta Gaming Authority (MGA). Організація встановлює нормативи безпеки, захисту гравців, дотримання анти шпигунських норм, протидії відмиванню грошей та інші правила, які визначають діяльність у сфері азартних ігор. У 2004 році Мальта стала першою держа-

вою-членом ЄС, яка розробила комплексне законодавство, спеціалізоване на сфері віддалених азартних ігор, створюючи міцну юрисдикцію для міжнародного бізнесу. Мальтійський орган з азартних ігор регулює гральну індустрію на Мальті, видаючи ліцензії та регулюючи діяльність багатьох гральних операторів. MGA забезпечує дотримання гральними компаніями законів про азартні ігри, гарантуючи безпеку та права споживачів. MGA є одним з найавторитетніших регуляторів у сфері онлайн-грального бізнесу [17, с. 198-199].

Франція, як і інші країни ЄС, має власне законодавство про відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом. Це законодавство стосується і ігрового сектора. Регулювання поширюється як на наземне (фізичне) казино, так і на онлайн азартні гри. У Франції існує окремий адміністративний орган – Національне управління з азартних ігор (ANJ) – який відповідає за ліцензування операторів онлайн-ігор або ставок та наділений розширеними повноваженнями [18]. Указ від 02.10.2019 р. реформував законодавчу базу азартних ігор у Франції та створив Національне управління азартних ігор. Лише ліцензовані оператори можуть пропонувати онлайн-ігри. Онлайн-ставки дозволені на скачках та спорті, а також в покері, інші ігри казино, такі як ігрові автомати заборонені. Щодо азартних ігор в Інтернеті, то вони були легалізовані у 2010 році, що дозволило значно збільшити загальний дохід від азартних ігор. Одним з основних законодавчих актів Франції, в якому містяться норми боротьби із відмиванням грошей є Валютно-фінансовий кодекс Франції [19]. Крім того, у Франції існує система зовнішнього контролю. Так, посадові особи Міністерства фінансів мають право контролювати бухгалтерський облік казино. Судова поліція може будь-коли провести раптовий контроль за іграми, доступними для гравців, через Національний орган з азартних ігор [6, с. 425].

Розглянувши механізм державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в зарубіжних країнах О. Пархоменко-Кучевіл вдалося виділити основні аспекти функціонування грального бізнесу. По-перше, у економічно розвинених країнах дозвільний механізм регулювання грального бізнесу – це ліцензія. По-друге, адміністративна заборона грального бізнесу на практиці не має широкого поширення, оскільки такі обмеження тільки створюють умови для переходу грального бізнесу в «тінь». По-третє, у світі організації-лідери, які професійно працюють у сфері грального бізнесу, є основними фінансовими донорами соціально значних програм та досліджень [7, с. 277]. Проте наголошуємо, що державне регулювання це не лише прийняття відповідних правових норм, що спрямовані на впорядкування суспільних відносин у сфері організації та участі в азартних іграх, але і вступ

їх (нормативних приписів) у силу та реалізацію, тобто юридичний і фактичний вплив держави на суспільні відносини. Це вироблення правових механізмів і встановлення прав та обов'язків органів державної влади, установ і організацій усіх форм власності по забезпеченню тих самих умов для зниження соціальних ризиків, пов'язаних з їх організацією та проведенням, а також дотримання організаторами азартних ігор вимог законодавства. Слід підкреслити, що фраза «дотримання вимог законодавства» (в контексті вітчизняного правового регулювання) включає не лише приписи Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», який має статус спеціального (базового) закону у цій сфері, а й вимог інших, не менш важливих правових актів, що регулюють питання оподаткування, протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом тощо.

Висновки. Насамперед, публічне управління та адміністрування у сфері азартних ігор має бути спрямовано на вирішення основних проблем даної сфери суспільних відносин: задоволення потреб та інтересів певної групи людей; профілактику лудо манії; захист громадян від злочинних посягань, що становлять небезпеку для великого прошарку населення; повне та своєчасне надходження до державного бюджету передбачених законом податків та спрямування їх на соціально важливі потреби; недопущення не дозволеного законодавством видів азартних ігор; протидія корупційним правопорушенням та легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом тощо.

Як свідчить міжнародна практика для розв'язання цих завдань та усунення наявних проблем і ризиків у цій сфері у світі складається більш-менш стала тенденція (для тих країн, у яких азартні ігри дозволені та контрольовані): прийняття на національному рівні спеціального регулюючого закону (правового акту); створення системи відповідних уповноважених державних органів публічного адміністрування з розподілом організаційних, дозвільних, контрольних-наглядових та юрисдикційних повноважень; підтримання необхідного балансу суспільних інтересів та інтересів суб'єктів господарювання і фізичних осіб шляхом запровадження системи дозвільних, погоджувальних та заборонних способів правового регулювання і відповідних організаційно-правових заходів.

Отримані результати (узагальнення міжнародної практики) формують необхідне уявлення для подальшого проведення порівняльно-правового аналізу різних аспектів національного формату державного регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні та оцінки його ефективності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 р. № 1334-VI. Втратив чинність: 13.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
2. Обсяги «білого» грального бізнесу зросли з 5% до 40-50% за рік. *Центр економічної стратегії: офіційна сторінка в Facebook*. URL: <http://surl.li/qmtjtj> (дата звернення: 11.08.2024).
3. Brodeur, M., Audette-Chapdelaine, S., Savard, A.C., & Kairouz, S. (2021). Gambling and the COVID-19 pandemic: A scoping review. *Progress in Neuro-Psychopharmacology & Biological Psychiatry*, 111, 110389. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pnpbp.2021.110389>.
4. Муzychuk O.M., Гетманець О.П. Правові стандарти та організаційні аспекти європейського досвіду регулювання азартних ігор для України. *Форум Прав*. 2023. № 74(1). С. 113–121. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.7699512>.
5. Мулявка Д.Г. Гармонізація правового регулювання азартних ігор в Україні та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 61–64.
6. Пархоменко-Кучевіл О.І. Сучасні аспекти формування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей: світовий досвід. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2024. № 2(44). С. 416–426. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2\(44\)-416-426](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2(44)-416-426).
7. Пархоменко-Кучевіл О.І. Особливості державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні та світі. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 3(31). 2024. С. 277–288. DOI: [doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3\(31\)-277-288](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-3(31)-277-288).
8. Профатіло К.В. Адміністративно-правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей : дис. ... д-ра філософії: 081 Право. Харків, 2023. 237 с.
9. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC. URL: <http://surl.li/oboauz> (дата звернення: 11.08.2024).
10. Думчиков М.О. Способи легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом у кіберпросторі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 330–334. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.61>.
11. Топорецька З.М. Види грального бізнесу як об'єкта публічного управління. *Юридична наука*. 2020. № 12(114). С. 103–114. DOI: 10.32844/2222-5374-2020-114-12.13.
12. Baudenbacher, C. & Baudenbacher, L. (6 November 2023). Gambling Comparative Guide for the jurisdiction of Switzerland. *Mondaq Advice Centres: Article*. URL: <http://surl.li/dsacli> (дата звернення: 11.08.2024).
13. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 18. April 1999 (Stand am 11. Mai 2004). URL: <http://surl.li/clnmsa> (дата звернення: 11.08.2024).
14. Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK). 29. September 2017 über Geldspiele (SR 935.51; Geldspielgesetz, BGS). URL: <https://www.gespa.ch/en/regulation-and-licensing/regulation> (дата звернення: 11.08.2024).
15. Gespa – Swiss Gambling Supervisory Authority. Our mission. URL: <https://www.gespa.ch/en/about-gespa/our-mission> (дата звернення: 11.08.2024).
16. Mitchley, R. (7 September 2023). General Commercial Gaming Regulatory Authority (GCGRA) – New Era In Legal Gaming. *Mondaq Advice Centres: Article*. URL: <http://surl.li/hedsrv> (дата звернення: 11.08.2024).
17. Кучевол Д. В. Зарубіжний досвід правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 196–201. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-1/42>.
18. ANJ, The National Gambling Authority. (n.d.). URL: <https://anj.fr/english> (дата звернення: 11.08.2024).
19. Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). PE/72/2017/REV/1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32018L0843> (дата звернення: 11.08.2024).