



УДК 342.9

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ГРАЛЬНОМУ БІЗНЕСУ В ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Філютович-Герасименко В.С., здобувач
кафедри загальноправових дисциплін факультету права і масових комунікацій
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті розглядаються основні нормативно-правові акти, які визначають державну політику щодо регулювання сфери грального бізнесу та протидії його незаконним проявам. У результаті визначено ознаки, які повно характеризують період відродження грального бізнесу як однієї з форм підприємницької діяльності.

Ключові слова: гральний бізнес, підприємництво, контроль, нагляд.

В статье рассматриваются основные нормативно-правовые акты, которые определяют государственную политику относительно регулирования сферы игорного бизнеса и противодействия его незаконным проявлениям. В результате определены признаки, которые полностью характеризуют период возрождения игорного бизнеса как одной из форм предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: игорный бизнес, предпринимательство, контроль, надзор.

Filyutovych-Gerasimenko V.S. STATE POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL GAMBLING SINCE INDEPENDENCE: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

The basic regulations that determine state policy on regulation of the gambling and combating its manifestations illegal are considered in the article. As a result, defined features, which are fully characterize the period revival of gambling as a form of entrepreneurial activity.

Key words: gambling, business, controls, supervision.

Постановка проблеми. Сфера грального бізнесу в Україні є однією з найбільш непослідовно врегульованих, що значною мірою залежить від політичної волі представників органів державної влади. У свою чергу історико-правовий аналіз нормотворчої діяльності завжди містить як позитивні, так і негативні сторони, що є характерним для сучасного йому періоду та минулого, успадкованого ним. Отже, є сенс узагальнити історію адміністративно-правового регулювання (державної політики) у сфері грального бізнесу в Україні, критично оцінити його з позиції сьогодення, творчо використати, де це необхідно, позитивний досвід і запобігти допущенню помилок минулого в сучасній законотворчій діяльності.

Стан дослідження. Науковому аналізу генезису нормативно-правових засад сфери азартних ігор і грального бізнесу приділили свою увагу О.М. Бандурка, Є.В. Додін, В.М. Дорогих, Н.П. Капітаненко, Н.О. Петричко, Н.І. Майданик, В.К. Шкарупа та інші вчені. Водночас питання адміністративно-правового регулювання (державної політики) у ракурсі протидії незаконному гральному бізнесу, особливо в період незалежності, не отримало належне висвітлення в літературі. Зокрема, нами вже було проведено дослідження «Історія адміністративно-правового регулювання у сфері азартних ігор на теренах України» [1], за результатами якого було запропоновано періодизацію адміністративно-правового регулювання грального бізнесу (сфери азартних ігор) і наголошено на необхідності його окремого вивчення. Відповідний період адміністративно-правового регулювання грального бізнесу пропонуємо назвати відродженням грального бізнесу як однієї з форм підприємницької діяльності (1991 р. – донині).

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні, наявність правових проблем, а також необхідність проведення окремого дослідження державної політики у сфері протидії незаконному гральному бізнесу обумовили актуальність дослідження.

Мета статті полягає у визначенні окремих етапів періоду відродження грального бізнесу як однієї з форм підприємницької діяльності, окресленні та розкритті змісту ознак, що його характеризують.

Виклад основного матеріалу. З розпадом Радянського Союзу в незалежній Україні почали створюватись перші казано, організовані за участю спеціалістів із колишньої Югославії, США та Англії. Правовим підґрунтям функціонування гральних закладів стало прийняття Закону України «Про підприємництво» [2]. Зокрема, підприємництвом закон називає безпосередню самостійну, систематичну, на власний ризик діяльність щодо виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг із метою отримання прибутку, яка здійснюється фізичними та юридичними особами, зареєстрованими як суб'єкти підприємницької діяльності в порядку, встановленому законодавством. У свою чергу підприємництво здійснюється в будь-яких організаційних формах, визначених законами України.

Натомість правовий статус грального бізнесу в цей період був, м'яко кажучи, невизначеним, адже вперше нормативно встановлене поняття й правила організації грального бізнесу як окремої форми підприємництва було регламентовано Законом України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» від 23 березня 1996 р. (втратив чинність 1 січня 2011 р.). Н.О. Петричко доходить такого висновку: «Законодавець цим нормативно-правовим актом не створив описуваний вид підприємницької діяльності, а лише легалізував його, оскільки вже на початку 1990 р. у великих містах України (Києві, Львові, Одесі та інших), а з 1991 р. і в менших виник новий вид підприємництва, пов'язаний з отриманням доходу від експлуатації ігрових автоматів із грошовим чи речовим виграшем, а також від проведення лотерей, незважаючи на кримінальну й адміністративну відповідальність за організацію азартних ігор» [3, с. 21].

Такий підхід державної політики щодо оподаткування грального бізнесу (шляхом отри-

мання патенту), на нашу думку, обумовлюється складністю визначення достовірної суми прибутків, отримуваних організаторами грального бізнесу, що, очевидно, було оптимальним вибором законодавця.

Відповідно до Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» суб'єкти, які здійснюють операції з надання послуг у сфері грального бізнесу, підлягали відповідальності за такі порушення:

- порушення термінів сплати чергових платежів шляхом сплатування штрафу в розмірі вартості торгового патенту. При цьому торговий патент анулювався, перерахунок за внесеними платежами не провадився та в оплату вартості торгового патенту не зараховувався;

- порушення порядку використання торгового патенту шляхом сплати штрафу в розмірі вартості торгового патенту за один календарний місяць. Порядок використання торгового патенту, визначений ст. 7 Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності», стосується правил розміщення та чинності останнього.

У свою чергу здійснення контролю за дотриманням вимог Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» покладалось на державні податкові органи та органи Міністерства внутрішніх справ України (ст. 8).

Ліцензуванню гральний бізнес підлягав лише з 3 липня 1998 р. за формулюванням «створення та утримання гральних закладів, організація азартних ігор» згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліцензування підприємницької діяльності» № 1020 (втратила чинність 14 листопада 2000 р.).

Ліцензійною палатою як центральним органом виконавчої влади, який забезпечував формування й реалізацію державної політики у сфері ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємництва, затверджено Інструкцію про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) зі створення та утримання гральних закладів, організації азартних ігор та контроль за їх дотриманням (відповідно до наказу Ліцензійної палати України від 11 вересня 1998 р. № 86, що втратив чинність 12 березня 2003 р.).

Важливо, що зазначена інструкція надавала таке визначення терміна «азартна гра»: «гра, участь у якій дозволяє набувати грошей, іншого майна або майнових прав, результат якої визначається діями, цілком або частково заснованими на випадку; при цьому учасник азартної гри ризикує позбутися ставки, внесеної за право участі в грі. Азартною грою не вважається гра на технічному пристрої (гральний автомат, комп'ютер чи інше), якщо єдиною можливістю одержання виграшу є безкоштовна гра на цьому пристрої». У свою чергу азартні ігри поділено на ігри випадку, ігри на здібність та тоталізатори.

Цікаво, що лотереї (крім державної) разом з іграми в казино, гральними автоматами й білльярдом віднесено до одного з видів «ігор випадку».

1 червня 2000 р. було прийнято Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (втратив чинність 28 червня 2015 р.), яким визначено види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлено державний

контроль у сфері ліцензування тощо. Серед видів господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню як окремі, закріплено організацію та утримання тоталізаторів, гральних закладів (п. 29 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

Цікавими є й інші аспекти державного регулювання підприємницької діяльності того періоду. Важливе значення в існуванні державного регулювання підприємництва має Указ Президента України «Про введення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» від 22 січня 2000 р. № 89/2000 [4]. Так, ним передбачено, що забезпечення проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва є одним із пріоритетів у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ. Для цілей аналізованого нормативно-правового акта єдиною державною регуляторною політикою у сфері підприємництва визнається діяльність, спрямована на досягнення оптимального регулювання державою підприємницької діяльності, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність. Водночас серед напрямів підприємництва, для якого створюються додаткові умови щодо розвитку, гральний бізнес не фігурує.

З метою формування й реалізації державної політики з питань розвитку та підтримки малого підприємництва, ефективного використання його можливостей у розвитку національної економіки Президентом України було прийнято Указ «Про державну підтримку малого підприємництва» від 12 травня 1998 р. № 456/98 [5]. Згідно з його положеннями державна підтримка мала надаватися суб'єктам підприємницької діяльності, у яких середньосписочна чисельність працівників не перевищувала 50 чоловік.

Зауважимо, що гральний бізнес як форма підприємницької діяльності загалом відповідав формальним критеріям малого підприємництва, закріпленим зазначеними указами Президента України (наприклад, відповідно до вимог низки нормативно-правових актів підприємства грального бізнесу обмежувались чисельністю до 30 чоловік), а отже, мав би отримувати державну підтримку (створення сприятливих умов для використання суб'єктами малого підприємництва державних, фінансових, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів, а також науково-технічних розробок і технологій; встановлення спрощеної процедури оподаткування, обліку й звітності; удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва; фінансова підтримка інноваційних проектів). Натомість Законом України «Про державну підтримку малого підприємництва» (втратив чинність 19 жовтня 2000 р.), яким на законодавчому рівні визначено нормативно-правові аспекти надання державної підтримки суб'єктів малого підприємництва, чітко зазначено, що його дія не поширюється на тих із них, які провадять свою діяльність у сфері грального бізнесу.

Незважаючи на те, що гральний бізнес є однією з найприбутковіших сфер підприємницької діяльності, варто зазначити, що в науковій літературі неоднозначно ставляться до такої вибірковості щодо державної підтримки малого підприємництва. Зокрема, В.М. Дорогих стверджує, що для іміджу України, особливо для підвищення її рейтингу в очах міжнародного



економічного співтовариства, серед положень зазначених указів Президента України варто було говорити про лібералізацію державного регулювання грального бізнесу [6, с. 16].

З викладеного постає, що держава офіційно визнала гральний бізнес однією з форм підприємницької діяльності, який того часу в розумінні Закону України «Про підприємництво» було віднесено до сфери підприємництва, яка підлягає обмеженню. З іншого боку, незважаючи на те, що здійснення грального бізнесу підпадає під визначення малого підприємництва, держава не забезпечувала його підтримку, на відміну від інших форм підприємницької діяльності.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності» від 21 вересня 2000 р. [7] врегульовано питання щодо порядку випуску й проведення лотерей. Зокрема, лотерею визначено як господарську операцію, що передбачає продаж гравцю права на участь у розігруванні призу за випадковою вірогідністю за кошти або в обмін на інші цінності, а також безоплатне отримання такого призу у власність у разі визнання такого гравця переможцем. Випуск і проведення лотерей віднесено до видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню. Відповідно до п. 29 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» в межах одного виду господарської діяльності поряд з «організацією та утриманням тоталізаторів, гральних закладів» наведено «випуск та проведення лотерей».

У результаті виявлених Державним комітетом підприємництва недоліків у визначенні виду господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню (лист від 13 квітня 2001 р. № 4-431-386/2525 щодо відсутності ліцензування «організації проведення азартних ігор»), Верховною Радою України 25 березня 2005 р. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та інших законодавчих актів» [8] було внесено зміни до п. 29 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», у результаті чого аналізований вид господарської діяльності отримав назву «організація та утримання тоталізаторів, гральних закладів, випуск і проведення лотерей, організація діяльності з проведення азартних ігор». Внесення зазначеним законом змін до ст. 15 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» дає підстави зробити висновок, що серед видів азартних ігор, з яких вимагається плата за видачу ліцензій, законодавець виділяє такі: 1) ігри на гральних автоматах; 2) тоталізатор (під час здійснення букмекерської діяльності); 3) ігри в електронному (віртуальному) казино; 4) ігри в казино та інші азартні ігри, що проводяться в гральному закладі.

Наведене свідчить про необхідність підтримання позиції О.О. Золотухіна, який доходить висновку про непослідовність державної політики щодо регулювання (зокрема, ліцензування) сфери азартних ігор [9].

Гральний бізнес, як і будь-який інший ліцензований вид господарської діяльності, підлягав нагляду й контролю у сфері ліцензування (ст. 20 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»). Державний нагляд здійснювався спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування шляхом проведення

планових та позапланових перевірок за дотриманням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування. У разі виявлення порушень органом ліцензування законодавства у сфері ліцензування спеціально уповноважений орган із питань ліцензування не пізніше ніж за 10 робочих днів із дати складення акта перевірки видавав розпорядження про усунення органом ліцензування відповідних порушень законодавства.

У перші роки після прийняття Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» контроль у сфері ліцензування здійснювався за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов. Із 17 січня 2001 р. в результаті прийняття Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» [10] контроль у сфері ліцензування також було передбачено за наявності ліцензії в суб'єктів господарювання. Перший вид контролю мали право здійснювати органи ліцензування, а саме органи Державної податкової адміністрації України щодо функціонування гральних закладів та організації азартних ігор і Міністерство фінансів України щодо випуску й проведення лотерей, а також спеціально уповноважений орган із питань ліцензування в межах своїх повноважень. Другий вид контролю мали право здійснювати спеціально уповноважений орган із питань ліцензування та інші органи виконавчої влади в межах їх повноважень.

Контроль, як і державний нагляд у сфері ліцензування, здійснювався шляхом проведення планових і позапланових перевірок. У разі виявлення порушень ліцензійних умов орган ліцензування чи спеціально уповноважений орган із питань ліцензування видавав розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов або про анулювання ліцензії. У свою чергу ліцензіат, який отримав розпорядження про усунення ним порушень ліцензійних умов, був зобов'язаний у встановлений у розпорядженні строк подати інформацію про усунення порушень.

Варто зазначити, що нормативно-правові засади щодо здійснення державного контролю отримали новий етап свого розвитку у зв'язку з прийняттям Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [11], у результаті чого деякі аспекти здійснення державного нагляду й контролю у сфері ліцензування зазнали змін 25 червня 2009 р. Маємо зауважити, що щодо державного нагляду та контролю за ліцензуванням грального бізнесу відповідні зміни торкнулись лише випуску й проведення лотерей, адже організація та проведення азартних ігор були заборонені 15 травня 2009 р.

Законом передбачалось, що порушення ліцензійних умов можуть бути виявлені також державними контролюючими органами та органами місцевого самоврядування, які в такому випадку були зобов'язані повідомляти про відповідні порушення орган ліцензування.

Підставами для анулювання ліцензій, у тому числі для здійснення грального бізнесу, у ст. 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» названо такі явища: акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; неможливість ліцензіата забезпечити виконан-

ня ліцензійних умов, встановлених для певного виду господарської діяльності; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування чи спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування. До суб'єктів господарювання за здійснення грального бізнесу без ліцензії застосовувались фінансові санкції у вигляді штрафів за рішенням органу, на який покладалася функція контролю за наявністю ліцензій.

Першим кроком до заборони грального бізнесу стало прийняття 2 червня 2005 р. Закону України «Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей» № 2630-IV (втратив чинність 6 жовтня 2012 р.), яким запроваджено мораторій на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, передбачену п. 29 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», до прийняття закону про державне регулювання діяльності з випуску й проведення лотерей і грошових розіграшів. Прийняття відповідного закону, що прямо ним передбачався, обумовлювалось необхідністю забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян України, запобігання можливим зловживанням під час провадження діяльності з випуску й проведення лотерей. При цьому ліцензії на випуск і проведення лотерей, які вже були видані, продовжували діяти.

Очевидно, що питання щодо організації й проведення інших видів азартних ігор (інших форм прояву грального бізнесу) потребували свого належного врегулювання. Далі проаналізуємо низку законопроектів, якими мало бути врегульовано це питання.

Цікавим і досить прогресивним на момент його реєстрації виглядає проект Закону України «Про місце розташування закладів грального бізнесу» від 17 травня 2001 р. № 7306 [12], яким запропоновано заклади грального бізнесу розміщувати лише на території Автономної Республіки Крим.

Відповідно до пояснювальної записки до проекту Закону України «Про створення та утримання гральних закладів, організацію азартних ігор та контроль за додержанням відповідного законодавства» від 18 червня 2001 р. № 3328 [13] його прийняття сприятиме активізації підприємництва у сфері грального бізнесу, а це у свою чергу значно підвищить надходження до бюджету країни за рахунок зростання кількості суб'єктів підприємницької діяльності та розширення мережі підприємств цієї сфери. При цьому законопроект визначає загальні норми організації азартних ігор, у тому числі особливі умови здійснення грального бізнесу, а також поняття «гральний заклад» та «азартна гра». Наведено класифікацію й визначення видів азартних ігор: ігри випадку, тоталізатори, парі, циліндричні ігри (рулетка), гра в карти та кости, гра на гральних автоматах. Законопроект було запропоновано закріпити заборони щодо здійснення грального бізнесу, зокрема, забороняється проводити азартні ігри в таких випадках: азартні ігри погрожують здоров'ю людей; у правилах азартної гри не передбачаються гарантії виплати вигравшів; для отримання вигравшу в азартних іграх передбачається купівля алкогольних напоїв чи тютюнових виробів; проведення азартних ігор у дитячих, медичних і навчальних закладах, церквах та культових бу-

дівлях, бібліотеках, музеях і виставочних галереях, на пошті, у банківських виставах, у приміщеннях державної влади. Особливо необхідно вказати, що законопроект описано права й обов'язки суб'єктів підприємницької діяльності, а також правила контролю за утриманням гральних закладів та організацією азартних ігор.

Про кількість спроб законодавчого врегулювання питань грального бізнесу можуть свідчити такі законопроекти, зареєстровані Верховною Радою України V скликання: проект Закону України «Про державне регулювання організації діяльності з проведення азартних ігор» від 13 листопада 2006 р. № 2521, проекти Закону України «Про азартні ігри» від 21 листопада 2006 р. № 2521-1 та від 26 січня 2007 р. № 3036, проект Закону України «Про державні лотереї та інші азартні ігри» від 26 квітня 2007 р. № 3491. Навіть за назвами відповідних документів можна зробити висновок про існування різних підходів до нормативно-правового забезпечення грального бізнесу в Україні.

Серед зареєстрованих Верховною Радою України VI скликання проектів законів із приводу державного регулювання грального бізнесу необхідно згадати проект Закону України «Про правове регулювання організації і проведення азартних ігор на території України» від 27 листопада 2007 р. № 1016-1 [14]. Ним запропоновано визначення 28 ключових категорій сфери здійснення грального бізнесу, серед яких ключовими є азартна гра, букмекерська діяльність, гральна зона та їх види. Особливу увагу приділено розмежуванню сфери компетенцій державних органів у сфері організації й проведення азартних ігор. Також окреслено конкретні шляхи державного регулювання діяльності з організації й проведення азартних ігор та контролю за такою діяльністю, а саме:

- встановлення вимог до організаторів азартних ігор, гральних закладів, учасників азартних ігор;
- встановлення вимог до змісту правил азартних ігор та умов ознайомлення учасників азартних ігор із їх правилами;
- визначення умов організації й проведення азартних ігор;
- ліцензування діяльності з організації та проведення азартних ігор;
- визначення гральних зон та виділення спеціальних територій, призначених для організації й проведення азартних ігор;
- нагляд і контроль за організацією та проведенням азартних ігор відповідно до вимог законодавства;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;
- проведення інших заходів із державного регулювання діяльності з організації й проведення азартних ігор та контролю за діяльністю з організації й проведення азартних ігор.

Беззаперечною перевагою проекту Закону України «Про правове регулювання організації і проведення азартних ігор на території України» варто визнати врегулювання питань створення й припинення гральних зон, зон населених пунктів, гральних зон поза межами населених пунктів.

У проекті Закону України «Про державне регулювання діяльності у сфері грального бізнесу» від 23 грудня 2008 р. № 3535 [15] детально регламентовано особливості проведення окремих видів азартних ігор, порядок здійснення контр-



олою у сфері грального бізнесу, а також встановлено відповідальність за порушення законодавства в зазначеній сфері.

Незважаючи на низку переваг описаних законопроектів, негативним моментом варто назвати те, що вони не надають визначення поняття грального бізнесу як однієї з форм підприємницької діяльності.

Позитивними варто вважати деякі положення проекту Закону України «Про державне регулювання діяльності з проведення азартних ігор» від 1 лютого 2008 р. № 1016-2 [16]. Зокрема, у ньому містилася спроба державного врегулювання діяльності «онлайн казино», яке в законопроекті визначено як віртуальний гральний заклад (електронний сервер).

Проектом Закону України «Про обмеження провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор на гральних автоматах на території міста Києва» від 30 листопада 2007 р. № 1094 [17] було здійснено спробу обмежити діяльність з організації й проведення азартних ігор на гральних автоматах на території міста Києва, що обґрунтовувалось необхідністю захисту прав і свобод громадян, оскільки Київ є історичним, культурним, духовним, науково-освітнім центром України.

З огляду на те, що всі законодавчі спроби вирішити питання щодо організації здійснення грального бізнесу не знайшли належної законодавчої підтримки, а суспільна небезпека такого бізнесу лише зростала, Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні», яким забороняється гральний бізнес та участь в азартних іграх. При цьому дію цього закону має бути зупинено у зв'язку з прийняттям спеціального законодавства, що передбачає право здійснення грального бізнесу в спеціально створених гральних зонах. Відповідне законодавство досі не прийнято, і це виглядає, м'яко кажучи, дивно, адже Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» безпосередньо на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок протягом 3 місяців із дня набрання ним чинності розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про діяльність з організації й проведення азартних ігор у спеціально відведених для цього гральних зонах (ст. 4).

Прикладами спроб державного врегулювання правил здійснення грального бізнесу в Україні після його заборони можуть слугувати такі акти:

– проект Закону України «Про порядок організації та здійснення азартних ігор в Україні» від 11 червня 2009 р. № 4648;

– проект Закону України «Про державне регулювання діяльності з проведення азартних ігор та винесення їх в гральні зони» від 18 червня 2009 р. № 4648-1;

– проект Закону України «Про гральний бізнес в Україні» від 1 лютого 2013 р. № 2156.

Наголосимо, що жоден із цих проектів не було подано на реєстрацію Кабінетом Міністрів України, що є прямим порушенням приписів ст. 4 Закону України «Про заборону грального бізнесу».

Водночас 6 вересня 2012 р. було прийнято Закон України «Про державні лотереї в Україні» [18], який встановлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку з огляду на принципи державної монополії на випуск і проведення

лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян.

До законодавчої ініціативи з питань урегулювання грального бізнесу Кабінет Міністрів України повернувся лише в другій половині 2014 р. Зокрема, Міністерством фінансів України презентовано концепцію врегулювання грального бізнесу в Україні окремими законами, розроблення якої обумовлюється необхідністю легалізувати тіньовий сектор економіки (букмекерської діяльності) та частину азартних ігор (циліндричні ігри, ігри в карти, ігри в кості). Крім того, на думку Кабінету Міністрів України, необхідно не допустити проведення незаконних азартних ігор під виглядом державних лотерей та запровадити інститут Національного організатора державних лотерей [19].

У результаті Міністерством фінансів України підготовлено три законопроекти, які охарактеризовано нижче.

Проект Закону України «Про діяльність казино в Україні» [20] врегульовує діяльність казино в Україні, дозволяє азартні ігри в казино винятково як розвагу для багатих, а в інших місцях проведення азартних ігор забороняє. Це дасть змогу державі не лише контролювати азартні ігри, а й отримувати додаткові надходження до державного бюджету [21]. Зокрема, пропонується суттєво обмежити кількість казино й доступ гравців до них. Відкривати такий заклад буде дозволено лише в готелях п'ятизіркового рівня та ресурсом не менше 100 номерів, а учасником азартних ігор у казино можуть бути лише особи старше 21 року.

Проект Закону України «Про букмекерську діяльність в Україні» [22], в обґрунтування прийняття якого зазначається, що на сьогодні в Україні фактично має місце використання суб'єктами господарювання прогалін у профільному законодавстві України, за допомогою чого їм цілком легально вдається здійснювати діяльність, яка за своїм змістом є букмекерською та формально не підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні». Унаслідок вказаних обставин Україна недоотримує значні грошові надходження до державного й місцевих бюджетів, а в ситуації, що склалась на відповідному ринку, споживчі послуги є цілком незахищеними. Запровадження відповідного законодавства про букмекерську діяльність в Україні дасть змогу встановити юридичні механізми, за допомогою яких вдасться усунути негативні явища в суспільному житті, економіці й публічних фінансах України, захистити учасників ринку та сприяти інтеграції України до міжнародної системи букмекерської діяльності [23]. Що стосується основних положень, які знайшли відображення в законопроекті, то для юридичних осіб запропоновано встановити суттєві організаційні й технологічні вимоги, високу (до 100 млн грн) вартість ліцензії та торгових патентів за кожен букмекерську касу.

Проект Закону України «Про лотереї в Україні» [24], у пояснювальній записці до якого зазначено, що з прийняттям Закону України «Про державні лотереї в Україні» організатори незаконних азартних ігор почали створювати гральні заклади під виглядом проведення (розповсюдження) державних лотерей. Така незаконна діяльність організаторів азартних ігор підриває довіру населення до державної лотереї, вводить в оману гравців щодо законності участі в грі, принижує ділову репутацію існуючих опера-

торів державних лотерей, прирівнює незаконні азартні ігри до державних лотерей та позбавляє правоохоронні органи можливості забезпечити присікання їх проведення й поширення. За різними даними фахівців у сфері азартних ігор, що публікуються в засобах масової інформації, у сфері лотерей тиньовий обсяг сягає 60%, значна частина коштів виводиться в офшори (де зареєстровані їх засновники) [25]. Тому законопроектом передбачено відокремити недержавні лотереї від державних лотерей, які дозволяється організувати винятково Національному організатору державних лотерей (100% державна власність). Недержавні лотереї дозволятиметься організувати юридичним особами, які відповідатимуть усім організаційним і технологічним вимогам, встановленим законом, а також отримувати ліцензію за 40 млн грн та торгові патенти на кожний лотерейний термінал.

Згідно з оцінками Міністерства фінансів України прийняття вказаних законопроектів зможе додатково забезпечити доходами державний і місцеві бюджети в 2015 р. до 1 млрд грн. При цьому за весь 2013 р. від аналізованої сфери отримано доходу 321 млн грн [19].

Висновки. Таким чином, основними етапами періоду відродження грального бізнесу як однієї з форм підприємницької діяльності варто визнати такі:

а) створення гральних закладів (1991–1996 рр.);

б) упорядкування адміністративно-правового забезпечення грального бізнесу (1996–2009 рр.);

в) запровадження адміністративно-правового регулювання в загальноєвропейському розумінні (2009 р. – донині).

У свою чергу відповідний період державної політики щодо протидії незаконному гральному бізнесу може бути охарактеризовано такими рисами:

– визнанням державою грального бізнесу як однієї з форм підприємницької діяльності з одночасним обмеженням державної підтримки, яка передбачається для малого підприємства;

– непослідовністю державної політики щодо визначення поняття грального бізнесу, поняття й видів азартних ігор, належності лотерей до переліку останніх тощо;

– значною кількістю спроб державного регулювання сфери грального бізнесу, у тому числі визначення адміністративно-правового механізму протидії його незаконним проявам, що не сприяє досягненню мети першого;

– поступовим розвитком правового забезпечення грального бізнесу та контролю за його здійсненням, що є складовою перманентного становлення нормативно-правової бази України в цілому;

– безвідповідальністю державної політики щодо визначення адміністративно-правового забезпечення грального бізнесу в загальноєвропейському розумінні;

– визначеністю вектора державної політики щодо легалізації грального бізнесу як одного з основних напрямів протидії його незаконним проявам в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Герасименко В.С. Історія адміністративно-правового регулювання у сфері азартних ігор на теренах України // В.С. Герасименко // Сучасні тенденції розвитку юридичної

науки та практики : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 26–27 грудня 2014 р.) : в 2 ч. – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2014. – Ч. 2. – С. 13–16.

2. Про підприємництво : Закон України від 7 лютого 1991 р. № 698-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 168.

3. Петричко Н.О. Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Н.О. Петричко. – К., 2010. – 258 с.

4. Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва : Указ Президента України від 22 січня 2000 р. № 89/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 4. – Ст. 5.

5. Про державну підтримку малого підприємництва : Указ Президента України від 12 травня 1998 р. № 456/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 19. – Ст. 676.

6. Дорогих В.М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Дорогих. – К., 2003. – 197 с.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1969-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 45. – Ст. 377.

8. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та інших законодавчих актів : Закон України від 25 березня 2005 р. № 2505-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 17–19. – Ст. 267.

9. Золотухин А.А. Новобюджетное лицензирование игорного бизнеса: о терминах не подумали... / А.А. Золотухин // Бухгалтерия. – 2005. – № 21. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.buhgalteria.com.ua/Hit.html?id=976>.

10. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2953-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2953-14>.

11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

12. Проект Закону про місце розташування закладів грального бізнесу від 17 травня 2001 р. № 7306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10345.

13. Проект Закону про створення та утримання гральних закладів, організацію азартних ігор та контроль за додержанням відповідного законодавства від 18 червня 2001 р. № 3328 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6196.

14. Проект Закону про правове регулювання організації і проведення азартних ігор на території України від 27 листопада 2007 р. № 1016-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30753.

15. Проект Закону про державне регулювання діяльності у сфері грального бізнесу від 23 грудня 2008 р. № 3535 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34019.

16. Проект Закону про державне регулювання діяльності з проведення азартних ігор від 1 лютого 2008 р. № 1016-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31129.

17. Проект Закону про обмеження провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор на гральних автоматах на території міста Києва від 30 листопада 2007 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30868.

18. Про державні лотереї в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5204-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 31. – Ст. 369.

19. Мінфін розробив три законопроекти для врегулювання діяльності, пов'язаної з гральним бізнесом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247528046.

20. Проект Закону про діяльність казино в Україні від 22 грудня 2014 р. № 1571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53064.



21. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про діяльність казино в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53064.

22. Проект Закону про букмекерську діяльність в Україні від 22 грудня 2014 р. № 1572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53066.

23. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про букмекерську діяльність в Україні» [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53066.

24. Проект Закону про лотереї в Україні від 22 грудня 2014 р. № 1570 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063.

25. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про лотереї в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53063.

УДК 341.23(477)(09)

ВІДОКРЕМЛЕННЯ ЗАВДАНЬ, ФУНКЦІЙ І СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ – ОДИН ІЗ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (НА ДОСВІДІ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ПОЛІЦІЇ ГРУЗІЇ)

Фільштейн І.В., слідчий слідчого управління
Головне управління Національної поліції в Кіровоградській області

У статті розглянуто питання реформування органів внутрішніх справ та їх відокремлення від Національної поліції України, а також можливість використання досвіду Грузії.

Ключові слова: міністерство внутрішніх справ, поліція, реформи поліції, структура поліції, міжнародний досвід.

В статье рассмотрены вопросы реформирования органов внутренних дел и их отделения от Национальной полиции Украины, а также возможность использования опыта Грузии.

Ключевые слова: министерство внутренних дел, полиция, реформы полиции, структура полиции, международный опыт.

Filshteyn I.V. SEPARATION TASKS, FUNCTIONS AND STRUCTURE OF THE INTERIOR AND NATIONAL POLICE – ONE OF REFORMING LAW ENFORCEMENT UKRAINE (THE EXPERIENCE OF THE INTERIOR AND GEORGIA POLICE)

In the article questions the reform of the internal affairs bodies and their separation from the National Police of Ukraine, as well as the opportunity to use the experience of Georgia.

Key words: ministry of internal affairs, police, police reform, police structure, international experience.

Реформування правоохоронної системи України розпочалось зі створення Національної поліції України. З огляду на вимоги суспільства щодо швидкого й ефективного реформування всіх сфер життя очевидно, що в осіб, які очолили ці реформи, немає достатнього часу для наукового обґрунтування своїх дій. За основу взято досвід Грузії та її модель здійснення реформ у сфері внутрішніх справ, а для практичного впровадження реформ запрошено грузинських фахівців. Нам, українцям, дуже важливо зрозуміти, які наслідки матимуть для України дії реформаторів та яким шляхом варто рухатись Україні.

У зв'язку з тим, що реформування сфери внутрішніх справ вимагає уточнення мети, завдань, функцій і методів діяльності новоствореного органу – Національної поліції України за існування Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВСУ), виникає питання щодо розмежування функцій МВСУ та Національної поліції України (далі – НПУ).

Зрозуміло, що створення Національної поліції України вимагає з'ясувати місце й роль МВСУ в системі органів виконавчої влади та можливі наслідки: чи спричинить поява поліції ліквідацію МВСУ або ж НПУ стане часткою (одним із департаментів) МВСУ, чи залишиться за МВСУ лише стратегічне планування, а функції охорони громадського порядку, громадської безпеки й боротьби з правопорушеннями повністю будуть

покладені на поліцію. Навіть в останньому випадку необхідно з'ясувати, які взаємовідносини складуться між двома органами виконавчої влади та який вплив матиме апарат МВСУ на діяльність НПУ.

На нашу думку, це питання можна реалізувати шляхом чіткого визначення мети, завдань і функцій, а також шляхом відокремлення організаційної структури МВСУ та НПУ.

Розглянемо досвід Грузії. Міністерство внутрішніх справ Грузії можна визначити як орган виконавчої влади, єдину мілітаризовану систему спеціальних підрозділів, яка у визначених законом межах здійснює захист державної безпеки, охорону громадського порядку, прав і свобод людини від протиправних посягань, забезпечення транспортної й пожежної безпеки, охорону державного кордону. Міністерство внутрішніх справ Грузії фінансується за рахунок державного бюджету, є відповідальним перед Президентом Грузії та Урядом Грузії, діє на підставі Конституції Грузії, законів, нормативно-правових актів Президента Грузії, Уряду Грузії, внутрішніх документів самого Міністерства внутрішніх справ Грузії.

До функцій Міністерства внутрішніх справ Грузії належать розробка стратегії діяльності та прогнозування у сфері захисту державної й внутрішньої безпеки, охорона громадської безпеки, боротьба зі злочинністю, заходи профілактичного характеру.