

Чи існує економічна обґрунтованість легалізації азартних ігор на території України?

У статті розглянута проблема легалізації грального бізнесу в Україні на нинішньому етапі економічного розвитку. На основі короткого історичного екскурсу показаний законотворчий процес створення правомочної платформи ігрової діяльності та її заборона. Зроблений аналіз останніх тенденцій на шляху до законодавчого повернення грального бізнесу з тіні, а саме: проаналізовані дії та виступи високопосадовців в останній час, окреслені переваги, які отримає державна скарбниця, та визначені настрої бізнес-кіл з цього приводу. Автором розкрито глибинні затримки процесу легалізації, висвітлене хибне, популістське бачення проблем при законному веденні окресленого бізнесу, а саме таких як лудоманія та різке збільшення кримінальних злочинів, скоєних з метою отримання коштів для гри в казино чи на гральних автоматах.

Ключові слова: азартні ігри, казино, легалізація, тіньова економіка.

Существует ли экономическая обоснованность легализации азартных игр на территории Украины?

В статье рассмотрена проблема легализации игорного бизнеса в Украине на нынешнем этапе экономического развития. На основе краткого исторического экскурса показан законотворческий процесс создания правомочной платформы игорной деятельности и ее запрет. Сделан анализ последних тенденций на пути к законодательному возвращению игрового бизнеса из тени, а именно: проанализированы действия и выступления чиновников в последнее время, указаны преимущества, которые получит государственная казна, и определенные настроения бизнес-кругов по этому поводу. Автором раскрыты глубинные задержки процесса легализации, освещено ложное, популистское видение проблем при законном ведении бизнеса, а именно таких как лудомания и резкое увеличение уголовных преступлений, совершенных с целью получения средств для игры в казино или на игровых автоматах.

Ключевые слова: азартные игры, казино, легализация, теневая экономика.

Is there economic justification of legalization of gambling in Ukraine?

In the article the problem of legalization of gambling business in Ukraine at the present stage of economic development. Based on a brief historical excursion shows the legislative process eligible Creating platforms gambling activity and its prohibition. The analysis of recent trends towards the return of legal gambling out of the shadows, namely action and analyzed speeches officials recently outlined the benefits that the state treasury will set the mood and business circles on this. The author reveals deep delay the process of legalization, bleached false, populist vision of the problems outlined in the lawful conduct of business, namely such as problem gambling and a sharp increase in criminal offenses committed in order to obtain funds to play in a casino or slot machines.

Keywords: gambling, casino, legalization, shadow economy.

Постановка проблеми. Ставлення суспільства до азартних ігор завжди було неоднозначним. З давніх–давен їх існування піддавалося жорсткій критиці, осуду та переслідуванням, вони вважалися «забороненим плодом». З одного боку, азартну гру визначають як економічне шахрайство, адже в ній нічого не виробляється, вона нічого не вкладає в економічний оборот. З іншого боку, гральний бізнес здатний зробити значний внесок від діяльності до бюджету держави та органів місцевого самоврядування.

Привабливість азартної гри полягає в тому, що вона повністю чи частково залежить від невизначеного випадку, а не від вміння гравця. Як суспільне явище азартні ігри виникли на ранніх етапах розвитку цивілізації, про що свідчать згадування, які знайшли своє відображення в епосах стародавньої Індії «Риг-веди», «Бхавишья–пурана» та «Махабхарата», письмові підтвердження про гру в кості у Стародавній Греції, та знайдені документи із законами, що регулювали азартні ігри у Стародавньому Римі. На сучасному етапі суспільного розвитку в азартних іграх змінився лише зовнішній

вираз (від матеріального способу проведення, до їх електронної візуалізації), але суть гри залишилася.

В Україні азартні ігри заборонені законом, але відомі непоодинокі випадки, що висвітлюються засобами масової інформації, про ведення ігорних справ у тіні, прикриваючись певними державними елементами, що завдає суспільству фінансових збитків. Тому розкриття проблем легалізації такої форми господарської діяльності, переведення її з тіні в законну площину господарювання є нагальною проблемою нашого суспільства.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Дискусії щодо легалізації чи введення кримінальної відповідальності за ведення ігрової справи є досить суттєвими на сьогодні. Проаналізувавши дослідження в цій площині, автор дійшов висновку, що дана проблема розглядається здебільшого в юридичному аспекті. Так, науковців цікавить проблема можливості створення правового поля в Україні, аналіз «дір» в існуючому законодавстві чи навіть проблеми формування гральної залежності в суспільстві. Ще в 2008 ро-

ці Є.В. Ковтун видав книгу «Правове регулювання грального бізнесу в Україні та іноземних державах» [3], але її актуальність була перекреслена заборонаю азартних ігор у 2009 році. Подальше розкриття цих питань знаходимо у роботах науковців: З.М. Топорецької, А.В. Гончарової, А.С. Політової та інших. Недавнім часом це питання все частіше звучить із вуст представників української влади, таких як Наталії Ярьсько, Арсенія Яценюка, Міхеїла Саакашвілі.

Метою статті виходячи з вищезазначеного головною є окреслення економічних перспектив легалізації азартних ігор та казино в Україні, визначення соціальних ефектів та екстерналіїв.

Виклад основного матеріалу. Гральний бізнес – це господарська діяльність, основана на наданні послуг в якості гри, результатом якої є можливість отримання доходу в якості виграшу як в грошовому, так і в матеріальному еквіваленті. До такої господарської діяльності входять: лотереї, спортивні пари (тоталізатор), циліндричні азартні ігри (гральні автомати, комп'ютерні стимулятори), рулетка, покер, чи інші карточні ігри, казино, інтернет–казино тощо.

Перші елементи азартних ігор на території колишнього Радянського Союзу з'явилися ще в 1988 році. Це були гральні автомати, які стояли в готелі «Інтурист». Початок відкриття гральних казино було покладено роком пізніше з появою казино в Таллінні у готелі Astoria Palace.

Історія грального бізнесу України починається зі становленням державної незалежності. Так, перше легальне казино було відкрите у 1991 році в Києві, а вже через рік їх можна було знайти у всіх великих містах України. Офіційно регулювання ігрової діяльності розпочалося із Закону «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» у 1996 році. Подальше регулювання ігрової діяльності продовжується з 2002 року, коли Леонід Кучма своїм указом націоналізує випуск та проведення лотерей. Здійснена спроба перевести ігрові автомати на фіскальний режим роботи.

У 2005 році відбувся новий тиск на ігорний бізнес, у дію вступила заборона на використання ігрових автоматів на вулиці. Підприємці мусили перемістити їх у приміщення та поставити охорону, щоб запобігти грі неповнолітніми. Вже з наступного року з'являються нові законопроекти народних депутатів: Сергія Матвієнкова, Ксенії Ляпіної, Валерія Писаренка, Миколи Азарова.

У 2007 році подаються ще три нових законопроекти: №1016 проект Закону України про азартні ігри, автором якого виступив народний депутат від Партії регіонів Григорій Смітюх; №1016–1 проект Закону України про правове регулювання організації та проведення азартних ігор від Валерія Писаренка, який був зареєстрований через чотири дні після Г. Смітюха; №1016–2 проект Закону України про державне регулювання діяльності по проведенню азартних ігор, авторами якого виступили народні депутати Оксана Білозір, Ірина Геращенко та Олена Кондратюк. Особливістю нових редакцій законопроекту була пропозиція винести зали ігрових автоматів та казино за територію населених пунктів.

За основу майбутнього закону був взятий законопроект Кабінету Міністрів України від Юлії Тимошенко. Після першого читання законопроект було відправлено на доопрацювання, але друге читання так і не відбулося. 7 травня 2009 року в Дніпро-

петровську спалахнув зал ігрових автоматів і загинуло дев'ять людей, що привело до поспішного засідання Кабінету Міністрів і, як результат, 15 травня 2009 року прийняття Закону «Про заборону ігрового бізнесу в Україні» №4268 Верховною Радою – одноставно. Спочатку виникли певні ускладнення через президентське вето, яке Віктор Ющенко аргументував тим, що тисячі людей втраять роботу, а підприємці понесуть мільйонні збитки (за ліцензію підприємці заплатили понад 30 млн. євро і ще 400 млн. заплатили за торгові патенти), а втрати бюджету від податків будуть становити понад 3,5 млрд. грн. на рік. Незважаючи на це, вже 25 червня 2009 року закон набрав чинності, подолавши вето президента [2].

Тотальна заборона привела до того, що підприємницька ініціатива перемістилася або в покер–клуби, або просто в тінь. 2012 рік дав певні «послаблення», 6 вересня був прийнятий Закон України «Про державні лотереї в Україні», який виступив елементом розвитку азартних ігор. Державні лотереї хоча і не визнаються, як азартні ігри, але з використанням електронних споряджень, сам процес проведення державних лотерей отримує нову редакцію – миттєві державні лотереї. «Однорукий бандит» втратив свою руку, але не втратив ключовий принцип гри. Такі миттєві державні лотереї мають суттєвий недолік для державного бюджету – нездатність вести прозорий підрахунок внесених коштів і, як результат, недоотримання податків через ухиляння від їх сплати.

Поряд із розвитком юридичного поля з'являється нова політична тенденція, коли в передвиборчу компанію включаються піар–ходи під час боротьби з ігровими залами миттєвих державних лотерей. Прикладом такої політичної агітації є передвиборча компанія екс–члена «Правого сектора» Борислава Берези, який перед парламентськими виборами громив у Києві нелегальні ігрові зали та обіцяв жителям столичного району Троєщини викоринити всі підпільні ігрові зали на їхній території. Парадоксальним є те, що після його перемоги у виборах Борислав Береза подає свій законопроект «Про державне регулювання азартних ігор в Україні». Звернемо вашу увагу на редакцію закону – регулювання, а не заборону! Цей законопроект не пройшов і першого читання [5].

Майже кожен рік з'являлися все нові і нові законопроекти спонукання щодо відновлення права займатися ігровою діяльністю на території України. На думку автора, така тенденція є досить незрозумілою. По–перше, кожен з цих законопроектів критикує або економічний, або соціальних ефект, пояснюючи це тим, що вони між собою суперечать. По–друге, стає незрозумілою суть «придумування велосипеду», тобто розробка такої складної законодавчої бази.

Історія світу знає вже не поодинокі приклади створення легального ігрового бізнесу в різних країнах, які вже давно стали на шлях ринкового розвитку. Досить проаналізувати здобутки Сполучених Штатів Америки з їхнім регулюванням ігрового бізнесу в Лас–Вегасі, історію появи і розвитку Монако, навіть Російська Федерація, Китай та Сінгапур мають певні напрацювання в цьому контексті. Необхідно при написанні закону враховувати здобутки чи недоліки існуючої світової практики.

Проаналізуємо останні тенденції з цього приводу на законному полі нашої держави. В даний час одним з основних законопроектів, на який орієнтується українська влада, є проект Віктора Романюка, Геннадія Кривошия та Ірини Суислової

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

— проект закону «Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор». Його особливостями є доволі висока плата за ліцензію на ведення ігорного бізнесу та складні умови його організації. Такі умови нібито будуть заважати широкому колу населення грати, але ж сьогодні взагалі заборонені будь-які ігорні справи, а населення грає у державних миттєвих лотереях! При прийнятті цього закону зміниться лише те, що з'являться казино для заможних верств населення.

Іншим шляхом розвитку ігорного бізнесу є створення окремо існуючих ігорних зон на території України, тоді потрібно повністю заборонити будь-які ігрові елементи поза цими зонами разом із миттєвими державними лотереями. Таким чином, поки що відсутні які-небудь уточнення з цього приводу, а от певні числові агрегати є. І саме вони лунають з уст представників влади України. Ще наприкінці 2014 року Арсеній Яценюк зазначав про потребу легалізувати ігорний бізнес, що дасть можливість реанімувати бюджет України 2015 року на 1,2 млрд. грн. Уже в 2015 році ініціативу Яценюка підхопила Наталія Яресько, за підрахунками якої легалізація ігорної справи принесе до державної скарбниці близько 5 млрд. грн. щорічно [5].

До фінансових показників додаємо ще такий важливий показник, як зайнятість. Нагадаємо, що в 2009 році у гральній сфері було залучено близько 200 тис. осіб, а 150 тис. мали роботу в супутніх підприємствах — від таксі до кур'єрів, постачальників устаткування, їжі та напоїв.

Разом із можновладцями це питання турбує і представників великого бізнесу. В Україні останнім часом все частіше і частіше проходять конференції та круглі столи, на яких піднімається питання щодо можливостей розвитку ігрового бізнесу в Україні. Остання відбулася 13–14 жовтня цього року, на відкриття якої висловили свої бажання приїхати і Арсеній Яценюк і Наталія Яресько. Хоча ні прем'єр, ні міністр фінансів так і не з'явилися на конференції.

На цій конференції виступили такі представники світових компаній, як Лаша Гогіберідзе, представник міжнародної холдингової компанії «Парі-Матч», Понтус Ліндвалл, генеральний директор і президент компанії Betsson, Мартін Лукас, представник компанії Inspired Gaming Group, Саймон Фрейзер, представник компанії GBI Racing, Ірина Сергієнко, генеральний директор Всеукраїнського союзу розвитку букмекерства та інші.

На вищезгаданій конференції були підняті питання про легалізацію азартного бізнесу як такого, і зокрема певні вже специфічні питання для економіки нашої країни. Першою чергою була звернута увага на те, що ігровий бізнес через мережу Інтернет переходить у міжнародну площину і державним органам нагляду все складніше його регулювати. Підпільні он-лайн-сайти, зареєстрованих в офшорах фірм приймають ставки на певні спортивні змагання, тим самим обходячи податкову систему України і стимулюючи вивіз коштів за кордон. Була висловлена думка про те, що відомі світові компанії в ігровому бізнесі зроблять суттєві інвестиції в Україну за умови існування прозорого юридичного поля. Відразу згадується історія розвитку ігрової справи в Італії, коли через вивіз суттєвих коштів італійцями до Монако влада Італії почала стимулювати розвиток ігорного бізнесу в прикордонних містах, у такий спосіб призупинивши витікання

коштів за кордон, а з часом і залучення туристичних коштів через ігорну сферу розваг. У сфері лотерей було запропоновано ввести нові їхні види — відеолотереї, а також додаткові нововведення в уже існуючі способи їх проведення. Піднімався питання про зв'язок індустрії спортивних ставок та кінного спорту. На даний момент в Україні цей видовищний вид спорту знищений майже повністю. Іподроми закриваються і перепрофілюються, місцеві спортсмени та кіннозаводчики залишають країну. Як показує зарубіжний досвід, врятувати кінний спорт може тільки легалізація букмекерської діяльності і тоталізаторів. Таким шляхом пішли Великобританія, Австралія, Фінляндія і багато інших розвинених країн [4].

Існують підстави вважати, що закон про азартні ігри буде прийнятий вже наприкінці поточного року. Такі висновки можна зробити, посилаючись на заяву народного депутата Геннадія Кривошиї, яку він зробив тижневику «Бізнес». У ній йдеться про те, що в проекті державного бюджету України на 2016 рік закладено 5 млн. грн. дохідної частини від підприємств, зайнятих у веденні азартного бізнесу [1]. Відкритим залишається питання про розмір плати за ліцензію, податковий відсоток з різних видів ігрової діяльності та ін. У вищезазначеному законопроекті видача ліцензії строком на десять років оцінена в 100 млн. грн., а податкові відсотки на дохід, прибуток та призовий фонд — 10%, 15% і 18% відповідно [6]. На противагу даним цифрам Ірина Сергієнко пропонує знизити ліцензійну планку до 75 млн. грн., що приведе до збільшення кількості учасників на ринку і тим самим, за її підрахунками, підвищення надходжень до бюджету майже вдвічі.

Висновки

Таким чином, перед нами постає досить зрозуміла фінансова картина недоотримання доходів до бюджету за продаж ліцензій та доходів від ведення ігрової діяльності. Спираючись на доповідь Віктора Юценка (поки що ніхто не робив уточнень з даного приводу), більше ніж 200 тис. робочих місць виникне додатково, а це і зменшення безробіття (здебільшого молодіжного), і збільшення внутрішнього попиту за рахунок збільшення заробітної плати. Ці всі прописні істини вже давно відомі. Постає питання, чому ж до сьогодні не відбулася легалізація? В широкій пресі ми знаходимо соціальне пояснення, нібито при узаконенні такої діяльності різко збільшиться кількість хворих лудоманією, а також різко збільшиться кількість кримінальних злочинів, скоєних з метою отримання коштів задля гри в азартні ігри. Якщо слідувати такій логіці, то потрібно ввести, по-перше, заборону на продаж та виготовлення будь-яких спиртних напоїв, оскільки алкогольні захворювання є далеко не поодинокі в нашому суспільстві, а кількість скоєних злочинів у стані алкогольного сп'яніння перевищує 50% від усіх кримінальних справ у нашій країні; по-друге, потрібно повністю заборонити будь-які лотереї, чи то державного, чи недержавного зразка, оскільки це частково теж гральний бізнес, який гіпотетично призводить до психічного захворювання з усіма наслідками; по-третє, заборонити будь-які інтернет-ігри, навіть якщо метою їх діяльності є лише отримання морального задоволення гравця, адже давно не секрет, що є захворювання інтернет-залежністю, і так далі. Причому саме інтернет-залежність часто плутають з лудоманією,

зазначаючи, що підлітки хворіють на неї тому, що їм цікавий сам процес гри та відео ефекти [7].

Повернемося до вже поставленого питання. Перша визначена проблема – це захворювання на лудоманію. Вже давно відомі механізми психологічної реабілітації від різних психічних захворювань, також давно відомо, що психологічно слабкі люди піддаються певним специфічним захворюванням: депресія, невроз, психоз, епілепсія та інші. Тому заборона ведення азартних ігор не зменшить кількість психічно хворих людей. Тим більше азартні люди можуть проявляти свої схильності у різних небезпечних сферах: бейсджампінг, гонки та інше. І актуальним стає питання, що з них соціально небезпечніше?

Друга визначена проблема – зростання кількості кримінальних злочинів з метою заволодіння коштами третіх осіб з подальшим їм використанням в азартних іграх. Умовою є лише те, що людина прогала всі свої грошові і негрошові активи і потребує їх для гри. Проте на даному етапі розвитку гравального бізнесу в Україні ні для кого не секрет, що він існує підпільно чи у формі миттєвих державних лотерей. Тобто злочини, які виникають як причина гри, вже існують і легалізація їх не збільшить.

Отже, постає логічне економічне пояснення: заборона ведення гравального бізнесу легально і його діяльність в тіні є вигідною для певних державних кіл чи структур. Знаходячись в тіні, гравальний бізнес потребує прикриття певними державними органами, тим самим породжуючи корупцію. Це – по-перше, а по-друге, стимулює утворення кримінального «кришування», оскільки вирішувати проблеми на законному рівні немає підстав.

Поряд зі зменшенням соціальних екстерналій, породжених корупцією та рекетом, позитивним економічним ефектом від легалізації гравального бізнесу може бути покращення туристичної привабливості України. При веденні регіональної політики у площині ігрової справи можна створити умови за-

лучення іноземних туристів, які мають схильність до азартних ігор, до певних туристичних регіонів. Прикладом такої регіональної політики є діяльність Монако, Сінгапуру, Лас-Вегаса та інших гравальних районів у світі.

Таким чином, на думку автора, негативні аспекти при легалізації гравального бізнесу в Україні лише зменшаться, а економічні ефекти зростуть через підвищення дохідної частини бюджету, збільшення кількості робочих місць, покращення туристичної привабливості певних регіонів нашої держави.

Список використаних джерел

1. В Киеве обсудят легализацию игорного бизнеса на конференции Game ON – Минюст // Бизнес. – 5 октября 2015 – Режим доступа: http://www.business.ua/articles/business_safety/V-Kieve-sostoitsya-konferenciya-Game-ON-posvyaschennaya-legalizacii-igornogo-biznesa-Minyust-114296/
2. История игорного бизнеса в Украине // Media Port – 13 февраля 2013. – Режим доступа: <http://www.mediaport.ua/news/85896>
3. Ковтун Є. Правове регулювання гравального бізнесу в Україні та іноземних державах. – К.: ЗАТ «ІГ-Р-ОК», 2008. – 314 с.
4. Конференция Game ON: краткие итоги // Gambling News – 22 октября 2015. – Режим доступа: <http://newsofgambling.com/konferenciya-game-on-itogi>
5. «Однорукие бандиты» возвращаются. В Украине легализуют игорный бизнес и казино // РІА Новости Украина. – 8 ноября 2015 – Режим доступа: <http://rian.com.ua/analytics/20151009/374965043.html>
6. Проект Закона про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор. – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56185
7. Топорецька З. Особа потерпілого від гравального бізнесу. Механізм формування лудоманії / З. Топорецька // Юридичні науки. 2011. – №89. – С. 111–113.

УДК 332.143.339.9

М.Ю. ПАПАКУЛИЧ,
к.е.н., доцент, Ужгородський торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету,
В.М. ЧЕРТОРИЖСЬКИЙ,
м.н.с., Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України

Політика транспарентності як необхідна складова взаємодії у транскордонному просторі

У статті розглядається питання проведення політики транспарентності (відкритості та активізації контактної функції кордонів). Розкривається зміст поняття транспарентності, виокремлюються деякі її форми та принципи.

Ключові слова: політика транспарентності, транспарентність кордонів, прикордонні транспарентні зони, транскордонне співробітництво.

М.Ю. ПАПАКУЛИЧ,
к.э.н., доцент, Ужгородский торговельно-экономический институт Киевского национального торговельно-экономического университета,
В.М. ЧЕРТОРИЖСКИЙ,
м.н.с., Институт региональных исследований им. М.И. Долишнего НАН Украины

Политика транспарентности как необходимая составляющая взаимодействия в трансграничном пространстве

В статье рассматривается вопрос о проведении политики транспарентности (открытости и активизации контактной функции границ). Раскрывается содержание понятия транспарентности, выделяются некоторые ее формы и принципы.

Ключевые слова: политика транспарентности, транспарентность границ, пограничные транспарентные зоны, трансграничное сотрудничество.