

Денисенко О. Є.,
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID ID: 0009-0006-6968-3702

Науковий керівник:

Топорецька З. М., доктор юридичних наук, доцент
провідний науковий співробітник
наукової лабораторії № 1 науково-організаційного центру
Національної академії Служби безпеки України

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.3-4/267-272>

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАХИСТУ СУСПІЛЬСТВА ВІД ІГРОВОЇ ЗАЛЕЖНОСТІ (ЛУДОМАНІЇ)

Анотація. У 2020 році в Україні дозволено гральний бізнес. Як відомо, гральний бізнес є високоризиковим видом діяльності, оскільки азартні ігри здатні формувати у людини ігрову залежність, але ефективних комплексних заходів захисту суспільства від ігрової залежності досі не впроваджено. Метою статті автором визначено дослідження проблем адміністративно-правових засобів захисту суспільства від ігрової залежності та формування наукових пропозицій щодо вдосконалення державної політики у сфері захисту суспільства від лудоманії.

У статті проаналізовано виражену ігрову залежність як медичний діагноз – хворобу, та акцентовано увагу на неправильності формулювання принципу державної політики як боротьба з ігровою залежністю (лудоманією), адже хворобу потрібно діагностувати та лікувати. Проаналізувавши положення Закону «Про державне регулювання діяльності з організації а проведення азартних ігор» та рішення КРАІЛ з питань боротьби з ігровою залежністю, робиться висновок, що держава не впровадила всі передбачені законом механізми захисту суспільства, а КРАІЛ частину своїх повноважень переклала на організаторів азартних ігор.

Автор наголошує, що державна політика повинна бути спрямована на захист суспільства від ігрової залежності адміністративно-правовими засобами. Перш за все автор пропонує на державному рівні прийняти програму (стратегію) захисту суспільства від ігрової залежності, яка б передбачала комплексний підхід до цієї проблеми на рівні не лише КРАІЛ, а долучення всіх центральних органів виконавчої влади в межах і в спосіб, передбачений законодавством.

Ключові слова: лудоманія, гральний бізнес, ігрова залежність, адміністративно-правові засоби.

Постановка проблеми.
У 2020 році в Україні дозволено гральний бізнес. Як відомо, гральний бізнес є високоризиковим видом діяльності, оскільки азартні ігри

здатні формувати у людини ігрову залежність¹. Це вимагає від держави особливих підходів до державного регулювання цього ринку, які б забезпечували врахування і захист передусім публічного (сус-

¹ Детальніше див. З М Топорецька, Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика: монографія (Київ, Алерта, 2022) 424.

пільного) інтересу та суспільних цінностей перед інтересами захисту бізнесу чи інтересами наповнення бюджету¹.

Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон № 768) передбачив серед принципів державного регулювання ринку азартних ігор у п. 9 ч. 2 ст. 4 такий принцип як боротьба з ігровою залежністю (лудоманією)². Додатково в контексті захисту суспільства слід згадати також такі передбачені принципи як захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян та забезпечення принципу відповідальності гри.

Одразу зазначимо, що відповідно до Міжнародного класифікатора хвороб (МКХ) випуск 10, яка наразі застосовується в Україні лудоманія в визначена як патологічна схильність до азартних ігор (F63.0), що віднесена до категорії розладів звичок та потягів³. В МКХ-11, яка наразі тільки впроваджується в Україні ВООЗ визнала лудоманію психічним розладом (6C 50), який виникає внаслідок адиктивної поведінки, і включила його в групу психічні, поведінкові або нервові розлади⁴.

Проте вкрай неправильно визначати серед принципів такий принцип, як боротьба з психічною хворобою, адже з хворобами не борються, їх діагностують та лікують або ж попереджують чи запобігають поширеності неінфекційних хвороб. Тому при формуванні державної політики Парламент обрав неправильний шлях боротьби з лудоманією, тоді як мав обрати запобігання її поширеності серед суспільства, що наразі відобразилось у проблемах формування та реалізації державної політики щодо грального бізнесу в частині зменшення ризиків азартних ігор для суспільства

або захисту суспільства від негативного впливу азартних ігор.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Питанням правового регулювання грального бізнесу в Україні з позицій різних галузей права присвячено доволі багато уваги у роботах таких вітчизняних вчених: Д. Гетманцев, О. Гладун, В. Дорогих, М. Лиськов, М. Майданик, С. Осика, Н. Петричко, М. Погорецький, С. Рябчук, А. Савченко, З. Топорецька, В. Філютович-Герасименко, Р. Хорольський. Проте всі їх роботи присвячені окремим аспектам регулювання грального бізнесу з позицій адміністративного, цивільного, господарського, фінансового, податкового, кримінального та інших галузей права. Питання захисту суспільства від ігрової залежності в їх роботах розглядалися фрагментарно лише в контексті небезпеки азартних ігор. Тому сьогодні питання адміністративно-правових засобів захисту суспільства від ігрової залежності є недослідженими.

Метою статті є дослідження проблем адміністративно-правових засобів захисту суспільства від ігрової залежності та формування наукових пропозицій щодо вдосконалення державної політики у сфері захисту суспільства від лудоманії.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. Виражена ігрова залежність є психічною хворобою, яка потребує надання спеціалізованої медичної (психіатричної) допомоги. Поширеність цієї хвороби в суспільстві є наслідком неспроможності держави належним чином врегулювати легальний гральний бізнес та вести ефективну боротьбу з нелегальним гральним бізнесом, а отже неспроможність захистити гравця в азартні ігри.

¹ З М Топорецька, Роль суспільних цінностей в обранні державою моделі публічного управління гральним бізнесом. Актуальні питання правового та патріотичного виховання здобувачів вищої освіти ЗВО зі специфічними умовами навчання в умовах воєнного стану: матеріали наук. – теорет. конф., присвяч. Дню науки та пам'яті С.М. Легуші (Київ, 19 трав. 2022 р.). (Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2022) 153–156.

² Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>> дата звернення 10.10.2023.

³ ICD-10 Version:2010 <<https://icd.who.int/browse10/2010/en#/F63.0>> дата звернення 10.10.2023.

⁴ ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics <<https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fid%2fentfity%2f1041487064>> дата звернення 10.10.2023.

Проте лудоманія є не лише приватною проблемою гравця, який захворів на таку хворобу. Виражена ігрова залежність має негативні соціальні наслідки для його оточуючих в особистій професійній чи соціальній сфері, адже у гравця з'являються проблеми в стосунках в сім'ї, проблеми на роботі, проблеми з друзями та колегами через борги, інші проблеми зі здоров'ям, що в результаті стає суспільною проблемою¹. Тому під час формування та реалізації державної політики щодо азартних ігор необхідно враховувати ризики для суспільства виникнення вираженої ігрової залежності у гравців та своєчасно попереджувати їх.

Діагноз лудоманія не з'являється у гравця за один день, а як і будь-яка інша хвороба, проходить певні стадії свого зародження (виникнення) та розвитку. Так для формування в гравця цієї хвороби проходить не менше 12 місяців², тобто людина вже впродовж року має проблемами в сімейній, професійній, освітній, соціальній чи інших сферах життя через захопленість азартними іграми.

Як ми вже зазначали, згідно з МКХ-10, яка зараз застосовується в Україні Лудоманія, ігроманія визначена як патологічна схильність до азартних ігор (F63.0), що віднесена до категорії розладів звичок та потягів. Так, згідно МКХ-10 діагноз виражена ігрова залежність діагностується за такими ознаками: 1) повторні (два та більше) епізоди азартних ігор протягом не менше року; 2) епізоди відновлюються, незважаючи на відсутність матеріальної вигоди, суб'єктивне страждання та порушення соціальної та професійної адаптації; 3) неможливість контролювати інтенсивний потяг до гри, перервати її волевим зусиллям; 4) постійна фіксація думок та уявлень на азартній грі та всім, що з нею пов'язано³.

Окремо слід звернути увагу на МКХ-11, яка повинна бути впроваджена в Україні з часом на заміну МКХ-10. Відповідно до МКХ-11 лудоманія є психічним розладом (Азартно-ігровий розлад: 6C 50.0), який виникає внаслідок адиктивної поведінки. Розлад включено в групу психічні, поведінкові або нервові розлади. Азартно-ігровий розлад за МКХ-11 характеризується закономірністю постійної або повторюваної поведінки в азартних іграх, яка може бути он-лайн (тобто через Інтернет) або в автономному режимі, що проявляється: 1) порушенням контролю за азартними іграми (наприклад, початком, частотою, інтенсивністю, тривалістю, контекстом); 2) підвищенням пріоритетності азартних ігор тією мірою, в якій азартні ігри мають пріоритет над іншими життєвими інтересами та повсякденною діяльністю; 3) продовженням чи ескалацією азартних ігор, незважаючи на виникнення негативних наслідків⁴.

Таким чином, виражена ігрова залежність є результатом неспроможності людини контролювати постійно чи епізодично свою ігрову поведінку впродовж не менше року. Якщо у людини з'являються проблеми з азартними іграми і вона не отримує будь-яких можливостей для захисту себе від шкідливого впливу азартних ігор, це свідчить про неефективність державної політики щодо азартних ігор і вимагає зміни від держави підходу до регулювання цього ринку.

Так, як ми вже зазначали, завданням держави повинно бути не боротьба з лудоманією, а вжиття заходів для захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і тим самим створення механізмів для зменшення поширеності серед населення ігрової залежності шля-

¹ Детальніше див. З Топорецька, М Слободніченко, К Аймедов, Т Синіцька, С Шум, О Олійник, Звіт за результатами першого в Україні національного дослідження у сфері ігрової залежності (Київ, 2023) 149 <<https://cmhmda.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/zvit-nacjonalne-doslidzhennya-u-sferi-igrovoyi-zalezhnosti.pdf>> дата звернення 16.10.2023.

² Там же.

³ ICD-10 Version:2010 <<https://icd.who.int/browse10/2010/en#/F63.0>> дата звернення 10.10.2023.

⁴ ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics <<https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fcd%2fentfity%2f1041487064>> дата звернення 10.10.2023.

хом профілактики проблемної ігрової поведінки.

Закон № 768 передбачає такі інструменти для боротьби з ігровою залежністю (ми звертаємо увагу, що мова йде по-суті про зменшення поширеності лудоманії):

1) Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ) встановлює вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) (п. 16 ч. 1 ст. 8);

2) КРАІЛ щорічно звітує про вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) (ч. 6 ст. 11);

3) В державі повинна функціонувати Державна система онлайн-моніторингу всіх азартних ігор, яка повинна передбачати захист прав гравців і мінімізацію проявів ігрової залежності (лудоманії) (п. 5 ч. 1 ст. 13). Вказана система повинна була запрацювати з 2022 року, проте її досі немає;

4) На організаторів азартних ігор покладено обов'язок вживати заходів для боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), у тому числі розмішувати у загальному доступі в місцях провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор інформаційні матеріали щодо гральної залежності та відповідальності гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальності гри, ознаки патологічної та проблемної гральної залежності та про місця, де можна отримати допомогу в разі гральної залежності (п. 20 ч. 1 ст. 15);

5) Крім того, статті 16 Закону передбачає ряд вимог до боротьби з ігровою залежністю, серед яких: ідентифікація гравців та відвідувачів гральних закладів, заборона приймати ставки в осіб, яким заборонена участь в азартних іграх (молодші 21 року, недієздатні), заборона будь-яких бонусних виплат, подарунків та/або надання товарів (послуг) у будь-якій формі, використання інших видів заохочення, надання яких прямо чи опо-

середковано обумовлено настанням факту програшу гравця у відповідній азартній грі;

6) Ну і звісно ведення Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. По-суті сьогодні це чи не єдиний ефективний механізм позбавлення гравця з проблемами азартних ігор можливості грати в легальні азартні ігри. Але реєстр не вирішує проблему доступу до нелегальних азартних ігор.

КРАІЛ як уповноважений державний орган по регулювання та контролю за азартними іграми в сфері захисту суспільства від лудоманії не показало достатньої ефективності. Фактично їх діяльність обмежилась веденням реєстру та розміщенням зовнішньої соціальної реклами про шкоду азартних ігор, яка була доволі жорстко розкритикована в ЗМІ через неоднозначні заклики, наприклад «Гра – лише розвага, а не спосіб заробітку». Таке формулювання з використанням слова «лише» применшує ризики азартних ігор для суспільства і не дає інформації про небезпеки лудоманії.

КРАІЛ також затвердило 11 серпня 2021 року рішенням № 483 «Про затвердження Принципів відповідальності гри» принципи відповідальності гри, які б мали попередити та мінімізувати негативні наслідки участі фізичної особи в азартній грі, проте вони фактично дублюють положення Закону № 768 і не передбачають чітких та ефективних механізмів захисту гравців.

Рішенням КРАІЛ від 13.12.2022 № 423¹ «Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)» передбачено ряд заходів, які вже визначені в Законі № 768, а також заходи щодо інформування організаторами азартних ігор гравця щодо ризиків, ознак залежності, закладів, де можна отримати допомогу тощо. До того ж передбачено, що організатор азартних ігор подає звіт про вжиті заходи

¹ Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією): Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.12.2022 № 423 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-23#Text>> дата звернення 10.10.2023.

для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Проте це все свідчить про перекладання державою своїх функцій по захисту суспільства від лудоманії на організаторів азартних ігор, що вважаємо неприпустимим, адже держава завжди переслідує публічні інтереси, тоді як приватний бізнес акцентує увагу на приватних інтересах отримання прибутку¹. Тому саме держава повинна вживати механізмів по захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Ринок не може захищати своїх споживачів від себе ж самого.

Крім того, легальні організатори азартних ігор мають ряд зобов'язань згідно закону щодо застосування принципів відповідальної гри і відповідального ведення бізнесу. Натомість нелегальні організатори азартних ігор жодних зобов'язань перед державою та суспільством не мають. Тому саме держава має

створити комплексну програму для захисту суспільства від ігрової залежності і запобігання поширення лудоманії в суспільстві.

Висновки. Лудоманія є не лише медичною, а суспільною проблемою, оскільки вимагає від держави вжиття заходів по захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Сьогодні держава не показує ефективної політики по захисту суспільства від ігрової залежності, формально перекладаючи свої функції на організаторів азартних ігор.

Необхідним є активізація державних механізмів захисту суспільства від ігрової залежності і прийняття державної програми (стратегії) захисту суспільства від ігрової залежності, яка б передбачала комплексний підхід до цієї проблеми на рівні не лише КРАІЛ, а долучення всіх центральних органів виконавчої влади в межах і в спосіб, передбачений законодавством.

REFERENCES

LIST OF LEGAL DOCUMENTS

LEGISLATION

1. Pro derzhavne rehulivannia diialnosti shchodo orhanizatsii ta provedennia azartnykh ihor [On state regulation of activities related to the organization and conduct of gambling] Zakon Ukrainy vid 14.07.2020 № 768-IKh <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>> data zvernennia 10.10.2023 [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Vymoh shchodo borotby z vyrazhenoiu iatrovoi zalezhnisti (ludomania) [On the approval of the Requirements for combating severe gaming addiction (ludomania)] Rishennia Komisii z rehulivannia azartnykh ihor ta loterei vid 12.12.2022 № 423 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-23#Text>> data zvernennia 10.10.2023 [in Ukrainian].

BIBLIOGRAPHY

AUTHORED BOOKS

3. Toporetska Z M, *Publichne upravlinnia hralnym biznesom ta lotereinoiu diialnistiu i protydia zlochynam, pov'iazanym z nymy: teoriia ta praktyka* [Public management of gambling business and lottery activities and combating crimes related to them: theory and practice] (Kyiv, Alerta, 2022) 424 [in Ukrainian].
4. Toporetska Z, Slobodnichenko M, Aimerov K, Synitska T, Shum S, Oliynyk O, *Zvit za rezultatamy pershooho v Ukraini natsionalnoho doslidzhennia u sferi iatrovoi zalezhnosti* [Report on the results of the first Ukrainian national study in the field of game addiction] (Kyiv, 2023) 149 <<https://cmhmda.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/zvit-naczialne-doslidzhennya-u-sferi-igrovoyi-zalezhnosti.pdf>> data zvernennia 16.10.2023 [in Ukrainian].

¹ Детальніше див. З М Топорецька, Принцип боротьби з ігровою залежністю в системі принципів публічного управління гральним бізнесом. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення: матеріали міжвідом. наук. – практ. круглого столу (Київ, 04 листоп. 2021 р.). (Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2021) 258–261; З М Топорецька, Соціальна функція в системі функцій публічного управління гральним бізнесом. Приватно-правові механізми захисту прав людини: матеріали міжкафедрального науково-теоретичного круглого столу (Київ, 10 грудня 2021 року). (Київ, Нац. акад. внутр. справ, 2021) 168–171; З М Топорецька, Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика: монографія (Київ, Алерта, 2022) 424.

CONFERENCE PAPERS

5. Toporetska Z M, Pryntsyp borotby z irovou zalezhnistiu v systemi pryntsypiv publichnoho upravlinnia hralnym biznesom [The principle of combating gambling addiction in the system of principles of public management of the gambling business] *Kryminolohichna teoriia i praktyka: dosvid, problemy sohodennia ta shliakhy yikh vyrishennia: materialy mizhvidom. nauk. – prakt. kruhloho stolu* (Kyiv, 04 lystop. 2021 r.). (Kyiv, Nats. akad. vnutr. sprav, 2021) 258–261 [in Ukrainian].

6. Toporetska Z M, Sotsialna funktsiia v systemi funktsii publichnoho upravlinnia hralnym biznesom [Social function in the system of functions of public management of gambling business] *Pryvatno-pravovi mekhanizmy zakhystu prav liudyny: materialy mizhkafedralnoho naukovo-teoretychnoho kruhloho stolu* (Kyiv, 10 hrudnia 2021 roku). (Kyiv, Nats. akad. vnutr. sprav, 2021) 168–171 [in Ukrainian].

7. Toporetska Z M, Rol suspilnykh tsinnosti v obranni derzhavoiu modeli publichnoho upravlinnia hralnym biznesom [The role of social values in the state's choice of a model of public management of the gambling business] *Aktualni pytannia pravovoho ta patriotychnoho vykhovannia zdobuvachiv vyshchoi osvity ZVO zi spetsyfichnymy umovamy navchannia v umovakh voiennoho stanu: materialy nauk. – teoret. konf., prysviach. Dniu nauky ta pam'iaty S. M. Lehushi* (Kyiv, 19 trav. 2022 r.). (Kyiv, Nats. akad. vnutr. sprav, 2022) 153–156 [in Ukrainian].

WEBSITES

8. ICD-10 Version:2010 <<https://icd.who.int/browse10/2010/en#/F63.0>> data zvernennia 10.10.2023 [in English].

9. ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics <<https://icd.who.int/browse11/l-m/en/#http%3a%2f%2fid.who.int%2fid%2fentify%2f1041487064>> data zvernennia 10.10.2023 [in English].

Denysenko O. Y.,

Applicant of Research Institute of Public Law

ORCID ID: 0009-0006-6968-3702

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.3-4/267-272>

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF PROTECTING SOCIETY AGAINST GAMBLING ADDICTION (LUDOMANIA)

Abstract. Since 2020, gambling business has been allowed in Ukraine. As you know, the gambling business is a high-risk type of activity, due to the fact that gambling can form a person's gambling addiction, but effective comprehensive measures to protect society from gambling addiction have not yet been implemented. The purpose of the article is determined by the author to study the problems of administrative and legal means of protecting society from gambling addiction and the formation of scientific proposals for the improvement of state policy in the field of protecting society from gambling addiction.

The article analyzes pronounced game addiction as a medical diagnosis – a disease, and focuses on the incorrect formulation of the principle of state policy as a fight against game addiction (ludomania), because the disease needs to be diagnosed and treated. Having analyzed the provisions of the Law «On State Regulation of Activities in the Organization and Conduct of Gambling Games» and the decision of KRAIL on issues of combating gambling addiction, it is concluded that the state has not implemented all the mechanisms for the protection of society provided for by law, and KRAIL has transferred part of its powers to the organizers of gambling games.

The author emphasizes that state policy should be aimed at protecting society from gaming addiction by administrative and legal means. First of all, the author proposes to adopt at the state level a program (strategy) for the protection of society from gaming addiction, which would provide for a comprehensive approach to this problem at the level of not only KRAIL, but the involvement of all central executive authorities within the limits and in the manner prescribed by law.

Keywords: ludomania, gambling business, gambling addiction, administrative and legal means.