

3. Острович С. Е. Місцеві податки і збори як фінансова основа місцевого самоврядування (вітчизняний і зарубіжний досвід) / С. Е. Острович // Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно правові дослідження». – 2009. – № 2. – С. 107–112.
4. Праць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. В. Праць // FINANCIAL SPACE. – 2015. – № 1 (17). – С. 221–227.
5. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : Навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність. – 2009. – 224 с.
6. Зубко Г. 2016 рік стане роком ефективного використання податків на розвиток громад / Г. Зубко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248748746
7. Радчук О. Чи бути в Бюджеті-2015 децентралізації? / О. Радчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slovodilo.ua/articles/6675/2014-12-30/byt-li-v-byudzhet-2015-decentralizacii.html>.
8. Кириленко О. П. Органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів / О. П. Кириленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/olga-kirilenko-organimiscevogosamovryaduvannya-p/>.
9. Слобожан О. Бюджет-2016. Тут похована децентралізація / О. Слобожан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/12/16/572561/>

УДК 352

ГАРМОНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ ТА ЄС

HARMONISATION OF THE LEGAL REGULATION OF GAMBLING IN UKRAINE AND EU

Мулявка Д.Г.,
к.ю.н., доцент,

виконуючий обов'язки начальника

кафедри організації оперативно-розшукової діяльності

Національний університет державної податкової служби України

У статті розглянуті основні аспекти регулювання сфери грального бізнесу в Україні на основі реформи законодавства, а також запропоновані найбільш вірогідні шляхи врегулювання конфліктних питань в цій сфері. На думку автора, гральний бізнес є специфічним видом підприємницької діяльності в Україні. Азартні ігри потребують цивілізованого державного регулювання, яке, при збереженні прибутковості сфери азартних ігор, здійснюватиме дієвий захист гравців, контролюватиме їх можливі втрати та зводитиме їх до мінімально можливих величин. Тому пропонується прийняття спеціального законопроекту, який сприятиме розвитку сфери азартних ігор у правовому руслі.

Ключові слова: азартні ігри, гравці, азартний бізнес, сфера азартних ігор.

В статье рассмотрены основные аспекты регулирования сферы игорного бизнеса в Украине на основе реформы законодательства, а также предложены наиболее вероятные пути урегулирования конфликтных вопросов в этой сфере. По мнению автора, игровой бизнес является специфическим видом предпринимательской деятельности в Украине.

Азартные игры требуют цивилизованного государственного регулирования, которое, при сохранении прибыльности сферы азартных игр, осуществляло бы эффективную защиту игроков, контролировало его возможные потери и возводило их в минимально возможные величины. Поэтому предлагается принятие специального законопроекта, который будет способствовать развитию сферы азартных игр в правовом русле.

Ключевые слова: азартные игры, игроки, азартный бизнес, сфера азартных игр.

The article describes the main aspects of the regulation of gambling business in Ukraine based reform legislation and proposed the most likely solution to the conflict issues in this area. The author believes that gambling is a specific type of business activity in Ukraine. Gambling require a civilized state regulation, which, while maintaining profitability gambling, will perform effectively protecting players will control their possible losses and will bring them to the lowest possible values and obtain additional source of revenue in the budget. Therefore, it is proposed to pass a special bill will contribute to the development of gambling in a legal way.

With the development of Ukraine as a European state, there is a need to harmonize regulation of many areas of public life, including in the field of gambling. Currently result of legal uncertainty in this area is the lack of state control, causing the criminalization and shadowing gambling shortfall in the state budget of Ukraine gambling revenue in taxes and other payments.

Gambling is based on a combination of two interrelated problems – the acquisition of wealth and meeting their needs, are the desire to reach a certain state of stress. Recognizing the real situation in the Ukrainian economy, the introduction of an effective system of state regulation of gambling in Ukraine meets the necessary prerequisites for the creation of additional revenues to the State Budget of Ukraine.

Key words: gambling, players, gambling business, sphere of gambling.

Із розвитком України як європейської держави постає необхідність гармонізації правового регулювання багатьох сфер суспільного життя, включаючи сферу азартних ігор. Наразі наслідком правової невизначеності у даній сфері є відсутність державного контролю, що спричиняє криміналізацію та тінізацію грального бізнесу, недоотримання державним бюджетом України доходу від азартних ігор у вигляді податків та інших платежів.

Виручка (gross gambling yield – валовий дохід від грального бізнесу) США як найбільша в світі у 2014 році досягла неймовірної цифри – 142,6 млрд. дол., Японії – трохи

менше 30 млрд. дол., Макау (Китай) – 13 млрд. дол., Сінгапуру – 8,9 млрд. дол., Південної Кореї – 7,9 млрд. дол. ЄС займає перше місце в світі за обсягом ВВП, випереджаючи США і Китай. Високий рівень економічного розвитку забезпечують в тому числі надходження від європейського грального бізнесу, які стабільно становлять чверть світового доходу грального бізнесу (86,5 млрд. євро у 2014 році). Країни ЄС, Великобританія, Іспанія, Німеччина, Італія та Франція – ключові країни, на частку яких припадає близько 75% від загального обороту європейського грального ринку. У Європі за 2014 рік валовий дохід Данії від грального

бізнесу досягнув 383 млн. євро (за 2013 рік – 318 млн. євро). За 11 місяців 2015 року в бюджет Латвії поступило 22,25 млн. євро прибуткового податку від організації азартних ігор та лотерей, Італії та Великобританії – 23,9 млрд. дол. і 23,6 млрд. дол. відповідно [1]. В Україні до 2009 року надходження до бюджету України складала до 2 млрд. грн. щорічно. Проте, Верховною Радою України 15 травня 2009 року було прийнято Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні», і на всій території України діяльність юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у сфері грального бізнесу була віднесена до заборонених в Україні видів господарської діяльності.

Гральний бізнес заснований на поєднанні двох взаємозалежних задач – придбанні матеріальних благ і задоволенні своїх потреб, що полягають у бажанні досягти певного стресового стану. Гральний бізнес є специфічним видом підприємницької діяльності в Україні [2]. На думку В. М. Берекета, класифікація ігор на азартні та інші не потрібна, тому що це сприяє плутанині, а пряmlinійне визнання одних ігор призводить до появи інших: замість карт – доміно й шахи, замість шах – комп'ютерні ігри й автомати. Саме тому, у юриспруденції найбільш важливим є питання законності діяльності юридичних і фізичних осіб, пов'язаних з азартними іграми [3].

Визнаючи реальний стан справ в українській економіці, запровадження ефективної системи державного регулювання діяльності у сфері азартних ігор в Україні відповідає необхідності створення передумов для додаткових надходжень до Державного бюджету України. Як наслідок, відповідно до ст. 93 Конституції України, Кабінетом Міністрів України 11 грудня 2015 року подано в порядку законодавчої ініціативи для розгляду Верховною Радою України проект Закону України «Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань». Запропонований Законопроект встановлює основні правові та організаційні засади господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні і спрямований на забезпечення прав і законних інтересів громадян, соціальне забезпечення, підтримку охорони здоров'я, спорту та культури.

Термін «азартна гра» визначається у ньому як будь-яка гра, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), наявність і розмір якого повністю або частково залежить від випадковості (ст. 1 Законопроекту).

Законопроект на території України пропонується дозволити організувати та проводити виключно такі види діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор (ст. 2 Законопроекту): 1) організація та проведення букмекерської діяльності; 2) організація та проведення азартних ігор казино; 3) випуск та проведення лотерей. Особливістю вказаного законопроекту є те, що до грального бізнесу встановлюються суворі вимоги, а плата за ліцензування є високою: лише юридична особа може бути організатором азартних ігор, а статутний капітал такої особи повинен становити не менше 2 млн. євро. Для казино вартість щорічної ліцензії пропонується в розмірі 300 тис. євро в містах з чисельністю населення менше 500 тис. осіб, 600 тис. євро – з чисельністю населення понад 500 тис. осіб, та 1 млн. євро у м. Києві. На організацію та проведення букмекерської діяльності в букмекерських конторах вартість щорічної ліцензії становить 1,5 млн. євро.

Слід звернути увагу на те, що для букмекерської діяльності в мережі Інтернет вартість ліцензії пропонується встановити у розмірі 300 тис. євро, а для он-лайн-казино – 1,5 млн. євро. Проте, мережа Інтернет існує поза територіальними рамками, тому для реалізації державної політики щодо ліцензування та обмеження азартних ігор в мережі Інтернет необхідно формувати окрему ефективну політику відносно іноземних гральних Інтернет-ресурсів в Україні.

Широкі повноваження надаються Законопроектом Уповноваженому органу у сфері організації і проведення азартних ігор та Державній фіскальній службі України. Слушно зазначив Д. О. Гетманцев про те, що в Україні необхідним є формування в системі права нашої держави нового правового інституту фінансового права, який би врегулював відносини в процесі організації та проведення азартних ігор в Україні [4]. Передбачається Законопроектом і запровадження електронної системи державного моніторингу у сфері організації та проведення азартних ігор, яка, серед іншого, має забезпечити належний контроль за цією діяльністю. Застосування єдиних підходів, обґрунтованих аналізом ризиків, може слугувати ефективним способом забезпечення фінансової системи і загальної економічної стабільності в рамках внутрішнього ринку кожної держави. Вимагає також законодавчого врегулювання в сфері азартних ігор в Україні вжиття заходів по набуттю Україною членства у міжнародних організаціях органів-регуляторів у сфері азартних ігор та забезпечення фінансування міжнародної діяльності України у цих організаціях.

Таким чином, азартні ігри потребують цивілізованого державного регулювання, яке, при збереженні прибутковості сфери азартних ігор, здійснюватиме дієвий захист гравців, контролюватиме його можливі втрати та зводитиме їх до мінімально можливих величин. Тому, прийняття спеціального закону сприятиме розвитку сфери азартних ігор у правовому руслі.

Щодо оподаткування цієї сфери, то положення урядового проекту податкової реформи передбачають наступне.

Відповідно до пропонованого п. 147.6 ст. 147 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), під час провадження букмекерської діяльності, діяльності з випуску та проведення лотерей, азартних ігор (у тому числі казино та азартних ігор з використанням гральних автоматів) одночасно із загальною ставкою податку на прибуток, визначеною у пропонованому п. 147.1 ст. 147 ПКУ, ставка податку на дохід встановлюється у розмірі 17% від доходу, отриманого від букмекерської діяльності, діяльності з випуску та проведення лотерей, азартних ігор (у тому числі казино та азартних ігор з використанням гральних автоматів), зменшеного на суму виплачених виплат гравцям.

Відповідно до пропонованого п. 152.7 ст. 152 ПКУ, суб'єкти, що здійснюють букмекерську діяльність, діяльність з випуску та проведення лотерей, азартних ігор (у тому числі казино та азартних ігор з використанням гральних автоматів), одночасно з податком на прибуток за загальною ставкою сплачують податок на дохід за ставкою, визначеною у п. 147.6 ст. 147 ПКУ.

Нарахований суб'єктом, що здійснює букмекерську діяльність, діяльність з випуску та проведення лотерей, організацію та проведення азартних ігор (у тому числі казино та азартних ігор з використанням гральних автоматів), податок на дохід за ставкою, визначеною у п. 147.6 ст. 147 ПКУ, є різницею та зменшує фінансовий результат такого суб'єкта, що підлягає оподаткуванню за ставкою, визначеною у п. 147.1 ст. 147 ПКУ.

Правове регулювання азартних ігор у ЄС.

Використання ігрового сектору для відмивання доходів від злочинної діяльності є суттєвою причиною для тривоги не лише в Україні, але і в ЄС. Вся діяльність із надання послуг у сфері грального бізнесу в країнах ЄС підлягає ліцензуванню, і контроль за цим щораз посилюється. Європейська комісія випустила спеціальну четверту директиву «Про запобігання підтримки фінансових систем, направлених на відмивання грошей і фінансування тероризму» [5], яка, на відміну від попередніх директив, охоплює всю сферу азартних ігор. Нова Директива суттєво розширює контроль над ігорними послугами, і держави ЄС повинні гарантувати дотримання постачальниками послуг у сфері азартних ігор всіх вимог, прописаних цією Директивою [6].

Запровадження нових підходів зумовлює інтерес до існуючого досвіду системи (бази) оподаткування та податкових ставок в країнах ЄС.

Зокрема, в Польщі податок на ігри врегульовано Законом «Про азартні ігри» від 19 листопада 2009 року [7].

Податкове зобов'язання виникає із початком операцій ігор і припиняється після повного його виконання.

Законодавчо передбачено, що не включаються до бази оподаткування непостійні і періодичні доходи, за винятком виплат переможцям грошових розіграшів вище 2280 злотих (574,05 дол.) та переможцям у конкурсах та іграх, організованих засобами масової інформації, а також змагання в галузі культури, науки, мистецтва, журналістики та спорту, якщо величина індивідуального призу не перевищує 760 злотих (191,35 дол.). При перевищенні визначених сум доходи обов'язково підлягають оподаткуванню за єдиною базовою ставкою у розмірі 10% від виграшу. Організатори зобов'язані утримати податок перед видачею призу.

Законом Польщі про оподаткування податком на прибуток фізичних осіб передбачено пільги щодо оподаткування для осіб-переможців в числових грошових лотереях, бінго-гри, парі, взаємних рекламних розіграшах та аудіотекстових фантових, за умови, що індивідуальна вартість таких призов не перевищує 2280 злотих (574,05 дол.) і такі заходи проводяться уповноваженою особою держави-члена ЄС або в іншій країні, що належить до Європейської економічної зони.

Податкову базу податку на ігри визначено:

- у лотереях і бінго-грі – загальною виручкою від продажу квитків або інших доказів участі у грі;
- у числових іграх – сумою, що виплачується зі ставок;
- у відеолотереях – сумою різниці між сумою, сплаченою або зарахованою в пам'яті терміналу і суми виграшів, отриманих учасниками гри;
- у грошовій грі в бінго – номінальною вартістю акцій, придбаних компанією купонів;
- приз в бінго-грі – номінальною вартістю коробки, використовуваної у грі;
- у циліндричних іграх, кістках і карткових іграх – різницею між сумою грошових виплат від обміну жетонів в руці і за настільною грою, та сумою, сплаченою за кількістю грошових коштів по повернутих маркерах;
- в ігрових автоматах – різницею між сумою, отриманою від обміну жетонів або зберігання грошей і зарахованих у пам'яті слот-машини або зберігання в машині, і кількістю виграшів, отриманих учасниками гри;
- у покері, в якому учасники грають один з одним і азартних іграх – сумою ефектів казино в цьому відношенні;
- у пайових ставках – сумою, з якої виплачуються ставки [7, ст. 73].

Податкові ставки в Польщі застосовуються наступні:

- розіграш призу і бінго – 10 %;
- лотерея (грошових коштів) – 15 %;
- гра чисельна – 20 %;
- ігри бінго готівкою, бінго, лотереї та покерний турнір – 25 %;
- ігрові автомати циліндричні ігри, кістки ігри, карткові ігри, за винятком покерного турніру, – 50 %;
- ставки на спортивні змагання тварин на основі дозволу, виданого виключно на них – 2,5 %;
- ставки, крім перерахованих вище – 12 %.

Платники податків, які здійснюють види ігрової діяльності машин гри з низькими призами, зобов'язані платити ігровий податок одноразово – 2000 злотих (503,55 дол.) на місяць, за ігри, організовані на кожній машині [7, ст. 74].

Одночасно в Польщі заборонено організувати та приймати участь, встановлювати ставки в азартних іграх, організованих через Інтернет.

Затвердження правил азартних ігор, видача ліцензії винятково для акціонерних товариств або товариств з обме-

женою відповідальністю, створених на території Польщі, здійснюється Міністром фінансів [7].

Дозволи на організацію лотереї, призу бінго або лотереї просування, організованою в правовій площині, уповноважено надавати директора Митної палати за місцем проживання заявника.

Право на проведення бінго-ігор і рекламних лотерей може надаватися організаціям фізичних осіб, юридичним особам або особам без створення юридичної особи на території Польщі.

Закон Польщі також включає, серед іншого, докладні правила щодо умов для роботи азартних ігор, професійні сертифікати, обмеження в організації ігор, гральні ліцензії та дозволи, правила азартних ігор, збори, ігровий податок, звітність, доплати і штрафи, а також перехідні положення, зокрема ті, які стосуються ігрових автоматів, що працюють у салонах ігрових і слот-машин [8].

Потрібно відзначити, що незважаючи на наявність у ЄС єдиного економічного простору, правове регулювання грального бізнесу в різних країнах здійснюється по-різному. Європейська комісія періодично вимагає від тієї чи іншої країни привести гральне законодавство до спільного європейського знаменника, але на практиці єдиного простору для грального бізнесу в Європі поки не склалося.

Основні діючі на даний момент законодавчі норми були прийняті в країнах ЄС з 2005 по 2011 роки. На сьогоднішній день найбільш досконала система регулювання грального ринку діє у Великобританії. Виконання законодавства всіма можливими сегментами азартних ігор суворо контролюється Гральною комісією, яка публічно звітує про свою діяльність. Податок на гральний бізнес встановлено у розмірі 10-15% від прибутку букмекера, а конкретна ставка податку залежить від сегмента роботи компанії.

В Іспанії та Німеччині немає єдиного федерального регулятора, що відповідає за всі сегменти грального бізнесу (гемблінгу). Наприклад, в Іспанії букмекери, покер, бінго, рулетка, блекджек і баккара он-лайн врегульовано на загальнонаціональному рівні, а live-ставки дозволено встановлювати або забороняти місцевим органам влади. Виключною прерогативою місцевих органів влади є визначення місця пунктів прийому ставок. Відповідно, в оподаткуванні грального бізнесу є два рівні – федеральний і місцевий.

Різні закони діють і в різних регіонах Німеччини, і найдемократичніші – на землі Шлезвіг-Гольштейн. Так, наприклад, запроваджене регіональними указами місцевої влади ліцензування широкого спектру сегментів гральної сфери скасоване федеральним урядом, однак, не анулювало вже видані місцевою владою ліцензії, тому компанії, які їх отримали, продовжують працювати за регіональними указами.

У Франції та Італії узаконено поняття «коефіцієнт виплати», який полягає в обов'язку букмекерів занижувати виплати гравцям на ставку 10-15 %.

А в Італії коефіцієнт виплати додатково залежить від типу ставки – у випадку з ординарами виплати занижуються на 10-20 %, а у випадку з мультиставками виплата може знижуватися на 10-30 %, залежно від кількості подій.

У Франції та Італії букмекери платять податок з суми ставок та збір на розвиток спорту.

Надходження в Австрії використовуються на підтримку національного драматичного театру (20 %), інвалідів (10 %), спорту (10 %), тобто 40% спрямовується на культурні проекти.

В ЄС для забезпечення повноти надходжень до бюджету і дотримання правил здійснення відповідної діяльності встановлюються високі штрафи за порушення. Наприклад, у ЄС діє подвійна ставка від втраченої для бюджету вигоди, тобто якщо гральне підприємство не сплатило державі 50% прибутку, то штраф становить 100 %, а у разі

затримання неповнолітньої особи в казино, його закривають на 1 рік [9].

Таким чином, державне регулювання вітчизняного законодавства у сфері індустрії грального бізнесу потребує адаптації з метою наближення українського законодавства до загально визнаних європейських стандартів, а саме:

1. Регулювання сфери азартних ігор єдиним законом.
2. Проведення азартних ігор у казино Національним організатором азартних ігор, а також лише юридичними особами, що отримали ліцензію в обсязі угоди, укладеної із Національним організатором азартних ігор.
3. Проведення азартних ігор у електронному віртуальному казино та азартних ігор в тоталізаторі або парі виключно Національним організатором азартних ігор.
4. Використання коштів від проведення азартних ігор на соціальні потреби та розвиток спорту, освіти та науку, реалізацію заходів по запобіганню негативного впливу азартних ігор на вразливі групи населення, профілактику та попередження виникнення ігрової залежності, сприяння розвитку відповідальної гри та участі у міжнародному співробітництві у сфері азартних ігор.
5. Встановлення вимог до фінансового стану операторів азартних ігор у казино.
6. Запровадження системи ліцензування та патентування діяльності у сфері азартних ігор.
7. Здійснення азартних ігор виключно за стандартами здійснення відповідальної гри.

8. Забезпечення відповідності національних стандартів та технічних регламентів грального обладнання та програмного забезпечення для проведення азартних ігор вимогам грального обладнання та програмного забезпечення у сфері азартних ігор, загальноприйнятим міжнародним стандартам та усталеній практиці країн ЄС.

9. Обмеження реклами азартних ігор як за місцем розташування, так і за змістом та соціальною направленістю у відповідності до європейських стандартів умов здійснення реклами азартних ігор.

10. Встановлення контролю в режимі он-лайн за проведенням азартних ігор.

11. Облік усіх ставок на сервері Національного організатора азартних ігор, доступ до якого в режимі реального часу повинні мати Державне казначейство та спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державного регулювання сфери азартних ігор.

12. Передбачення механізму здійснення заходів по запобіганню та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму у сфері азартних ігор.

13. Заборона проведення азартних ігор на гральних автоматах.

Такими чином, усі азартні ігри в Україні повинні проводитись під жорстким контролем держави, а кошти від азартних ігор повинні направлятись на соціальні потреби та розвиток освіти, науки та спорту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Casinomics : The Socioeconomic Impacts of the Casino Industry By Douglas M. Walker. – Part 1.
2. Дорогих В. М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Дорогих. – Ірпінь, 2004. – 197 с.
3. Берекет В. М. Адміністративно-правовое регулирование игорного бизнеса : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. М. Берекет. – СПб., 1998. – 250 с.
4. Гетманцев Д. О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші : Монографія. – К. : СЕЕМ Принт, 2008. – 209 с.
5. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.
6. The Regulation of Gambling : European and National Perspectives edited by Alan David Littler, Cyrille Fijnaut. – P. 9.
7. Dz. U. 2015 poz. 612 Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych // Dziennik Ustaw. – 2009. – № 4.
8. Corporate Taxation, Country Analyses IBFD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.ibfd.org/document/cta_pl_chaphead
9. Загальний опис дії правил у різних юрисдикціях Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europecasinoassociation.org/fileadmin/user_upload/pdf/ECA_European_Casino_Industry_Report_2013-web.pdf