

## СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ В УКРАЇНІ

### GLOBAL EXPERIENCE OF GAMING BUSINESS REGULATION AND ITS ADAPTATION IN UKRAINE

Тімашов В.О., д.ю.н., професор,  
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
*Державний торговельно-економічний університет*

Дана стаття присвячена дослідженню світового досвіду із регулювання азартних ігор та його адаптації в правову систему України. Досліджуючи різноманітні наукові та правові підходи до адміністрування сфери азартних ігор в країнах Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки, визначаються ключові елементи, що формують сталу політику у сфері регулювання грального бізнесу. Особлива увага приділяється дослідженню органів, що здійснюють управління в сфері грального бізнесу, ліцензуванню та оподаткуванню, впливу на економічний розвиток, питанням уникнення тонізації бізнесу, вимогам, що ставляться до суб'єктів у сфері грального бізнесу.

В контексті України стаття пропонує рекомендації щодо впровадження міжнародних практик, з метою створення збалансованої та відповідальної системи регулювання азартних ігор із врахуванням національних особливостей України. Стаття містить у собі комплексний підхід до вивчення міжнародних моделей регулювання азартних ігор, їхніх успіхів та викликів.

Наголошується на досягненні балансу між розвитком азартних ігор як потенційного джерела доходу для економіки країни та необхідністю забезпечення високого рівня соціальної відповідальності і захисту громадян від негативних наслідків.

Враховуючи актуальність теми, стаття стане корисним ресурсом для законодавців, соціологів, а також для тих хто цікавиться питаннями розвитку і регулювання азартних ігор в Україні.

Висновки та рекомендації, викладені в статті, сприятимуть формуванню відкритої, прозорої та ефективної системи регулювання азартних ігор в Україні, яка б враховувала міжнародний досвід та відповідала сучасним вимогам і викликам. Наголошується на потребі в розробці ефективних механізмів моніторингу та контролю у сфері азартних ігор з метою запобігання зловживань та зменшення соціальних ризиків. Результати дослідження може бути використано для подальшого покращення правового регулювання сфери грального бізнесу із подальшим законотворчими ініціативами для їх подолання.

**Ключові слова:** гральний бізнес, азартні ігри, легалізація грального бізнесу, міжнародне регулювання грального бізнесу, Європейський форум регуляторів азартних ігор.

This article is devoted to the study of world experience in the regulation of gambling and its adaptation to the legal system of Ukraine. By studying various scientific and legal approaches to the administration of the field of gambling in the countries of the European Union, the United States of America, the key elements that form a stable policy in the field of regulation of the gambling business are determined. Special attention is paid to the research of the governing bodies in the field of gaming business, licensing and taxation, the impact on economic development, the issue of avoiding the toning of business, the requirements for entities in the field of gaming business.

In the context of Ukraine, the article offers recommendations on the implementation of international practices, with the aim of creating a balanced and appropriate system of gambling regulation, taking into account the national characteristics of Ukraine. The article contains a comprehensive approach to the study of international models of gambling regulation, their successes and challenges.

The emphasis is on achieving a balance between the development of gambling as a potential source of income for the country's economy and the need to ensure a high level of social responsibility and protect citizens from negative consequences. Given the relevance of the topic, the article will be a useful resource for legislators, sociologists, as well as for those who are interested in the development and regulation of gambling in Ukraine.

The conclusions and recommendations presented in the article will contribute to the formation of an open, transparent and effective gambling regulation system in Ukraine, which would take into account international experience and meet modern requirements and challenges. Emphasis is placed on the need to develop effective monitoring and control mechanisms in the field of gambling in order to prevent abuses and reduce social risks. The results of the study can be used to further improve the legal regulation of the gambling business with further legislative initiatives to overcome them.

**Key words:** gambling business, gambling, legalization of gambling business, international regulation of gambling business, European Forum of Gambling Regulators.

**Постановка проблеми.** В Україні гральний бізнес перебував за рамками правового поля з 2009 р. Компанії, що надавали гральні послуги, зазнали багатомільйонних збитків, десятки тисяч людей втратили роботу, державний бюджет позбувся стабільного джерела доходів.

З впливом часу та економічних прогнозів потенційного відновлення сфери грального бізнесу українська влада врешті-решт визнала, що ця раптова й безальтернативна заборона створила сприятливе середовище для корупції, розвитку тіньового ринку, спричинила вивід з вітчизняної економіки мільярдів гривень. Отже, після тривалого періоду заборони, 14 липня 2020 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» № 768-ІХ. Цим рішенням парламентарі дозволили діяльність офлайн- та онлайн-казино, покер в інтернеті, букмекерську діяльність і гральні автомати. Документ запроваджує кримінальну відповідальність за організацію азартних ігор без ліцензії. Дозволений вік

гравця азартних ігор – від 21 року [1]. Починаючи нову «каденцію» регулювання грального бізнесу, слід враховувати світовий досвід регулювання гральної сфери.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Правовий, соціальний, економічний та міжнародний аспекти досліджень гральної сфери досліджувалися та аналізувалися такими вченими, як Бурлаков Б. М., Беззуб І. В., Гетманець О. П., Заборовський В. В., Костюченко О. Д., Лукаш Є. Ю, Музичук О. М., Погорецький М. А., Профатіло К. В., Топорецька З. М. та інші.

**Метою статті** є дослідження світової практики регулювання грального бізнесу.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз проблематики адміністрування грального бізнесу та азартних ігор в Україні повинен покращити подальші кроки в нормотворчій діяльності органів державної влади. Вихід грального бізнесу із тіні, ефективна фіскальна політика, гнучке державне управління є запорукою для нормалізації сфери грального бізнесу в Україні. Велику роль в даному питанні

повинно бути приділено вивченню світового досвіду із врахуванням реалій геополітичного становища України.

Європейський Союз (ЄС) представляє собою унікальний приклад регулювання азартних ігор, оскільки політика в цій сфері значно варіюється між країнами-членами. На поточний момент Європейський Союз не має компетенції регулювати сферу азартних ігор і гральний бізнес. Відповідно, немає загального законодавства ЄС про азартні ігри. Тому держави-члени самостійно регулюють цей ринок, що на практиці призводить до існування національних ринків відповідних різновидів азартних ігор.

Усі країни ЄС мають законодавство про азартні ігри. Для переважної більшості характерним є ухвалення загальнонаціонального законодавства, що встановлює уніфікований правовий режим для грального бізнесу на території всієї держави. Проте в окремих державах (насамперед федеративних) регіональні влади користуються повноваженнями ухвалювати місцеве законодавство, що регулює гральний бізнес на відповідній території [2, с. 10].

Гральна індустрія в Європі стрімко розвивається, причому як в офлайн-, так і в онлайн-сегменті, однак не всі країни допускають гральну діяльність. В одних країнах – гри незаконні, в інших – ігрові клуби строго контролюються спеціальними регулюючими органами. А по-третє – гемблінг-закладу дозволені тільки для туристів.

Досліджуючи досвід європейських країн, які мають розвинуті та успішні системи регулювання азартних ігор, треба виділити їхні основні правові стандарти та організаційні аспекти. До них можна віднести:

Ліцензування: організатори гемблінгу з Європейського Союзу та країн Європи поза ЄС можуть отримати ліцензію для проведення азартних ігор за заздалегідь встановленим та незмінним механізмом, проте він має свої особливості в кожній із держав.

Податки: європейські країни мають різні підходи до оподаткування гральної індустрії. Єдиного стандарту не існує, але принципи оподаткування гемблінгу спільні, різняться переважно відсоткові ставки та розміри ліцензійних платежів.

Реклама: кожна європейська країна встановлює свої дозволи та обмеження на рекламу азартних ігор. Проте в усіх країнах Євросоюзу: реклама розрахована лише на повнолітніх і заборонена для дитячої та юнацької аудиторії; азартні ігри не мають подаватися в рекламі як спосіб вирішення фінансових чи особистих проблем, а виграти – як джерело доходу; реклама не має спонукати витратити більше коштів на ставки чи більше часу на гру для отримання більших вигравів; участь у грі не має подаватися як засіб стати більш привабливим, заможним, соціально значущим тощо [3].

У Латвії діяльність гральних клубів контролює Інспекція з нагляду за лотереями і азартними іграми. Крім цього, регульований орган видає ліцензію, а також розглядає кандидатів на посаду менеджера закладу.

Для того, щоб отримати документ, необхідно дотримуватися наступних умов: підприємець повинен зареєструвати в Латвії акціонерне товариство; 51% керівництва компанії повинен мати латвійське громадянство (або бути резидентом країни). У Латвії існує кілька основних типів ліцензій. Вартість ліцензії залежить від виду ігор та обраної майданчика. Для того щоб отримати ліцензію для відкриття свого онлайн-казино, необхідно: повністю оплатити ліцензію; вік власника повинен бути не менше 18 років; щороку продовжувати і вносити оплату за ліцензування сайту; регулярно оновлювати програмне оновлення; дозволяти проводити позапланові перевірки платформи.

В Естонії можна зареєструвати як наземне гральний заклад, так і інтернет-казино. Регулюванням роботи казино займається податково-митний департамент Міністерства фінансів (Estonian Tax and Customs Board). Регулятор

видає два види ліцензій: документ, який дає підприємцю право організувати азартні ігри; документ на відкриття закладів.

Щоб отримати дозвіл на здійснення ігрової діяльності, необхідно підтвердити наявність матеріально-технічної бази. До того ж, є вимоги щодо статутного і акціонерному капіталом, які слід дотримуватися. Документи видаються тільки після внесення внеску. Розмір мита залежить від виду азартних ігор. Крім цього, підприємець сплачує ліцензійний збір, сума якого також визначається категорією ігор.

Гемблінг-індустрія на території Великобританії розвивається дуже динамічно. У країні добре функціонують як наземні заклади, так і онлайн-казино. Для того щоб почати легально здійснювати ігрову діяльність, необхідно оформити ліцензію. Видачею документів займається Комісія з азартних ігор – (UK Gambling Commission, UKGC). Крім видачі офіційних ліцензій на надання наземних і онлайн-послуг, регулятор стежить за дотриманням порядку і правил всіх організацій і в разі будь-яких порушень застосовує штрафні санкції.

Sports Betting Intelligence Unit є окремим підрозділом комісії. Орган контролює діяльність букмекерських контор, які приймають ставки на спортивні події. А за лотерейні розіграші відповідає Національна лотерейна комісія. До того ж, з операторів грального бізнесу стягується 15% валового доходу [4].

Деякі види грального бізнесу дозволені в сусідній Польщі: ігри на удачу, ставки та гральні автомати. Усе це тільки в спеціальних закладах і для осіб віком від 18 років. Онлайн-казино в Польщі заборонені, можливі тільки онлайн-ставки, які обкладаються податком. Регулює гральний бізнес у країні Міністерство фінансів, воно ж і видає спеціальні ліцензії.

Особливістю грального законодавства країн ЄС є те, що в їх переважній більшості воно було суттєво оновлене протягом останніх максимум десяти років, і цей процес продовжується.

Основними причинами цього загальноєвропейського явища можна вважати низку чинників:

- старе законодавство було складно використовувати для ефективного регулювання нових видів правовідносин у сфері азартних ігор, що виникли внаслідок розвитку сучасних технологій, насамперед в аспекті гральних послуг у мережі Інтернет;

- старе законодавство не давало змоги належно регулювати ринок, що зазнав суттєвих структурних змін унаслідок швидкого розвитку онлайн-гемблінгу, зокрема, воно не вирішувало проблему відтоку коштів із національного ринку до закордонних онлайн-операторів;

- унаслідок позовів Європейської Комісії, що були підтримані Судом ЄС, національне законодавство низки держав – членів ЄС було визнано таким, що порушує їхні зобов'язання за установчими договорами Європейського Союзу, а саме зобов'язання гарантувати такі основоположні свободи Внутрішнього ринку ЄС як свобода заснування компаній і свобода надання послуг. На сьогодні, завдяки рішенням Суду ЄС, існує однозначне розуміння, що азартні ігри слід регулювати насамперед як послуги. У результаті держави-члени почали відкривати національні ринки гральних послуг для компаній-операторів, зареєстрованих у інших державах – членах ЄС;

- ставлення громадян ЄС до азартних ігор стало прихильнішим, ніж упродовж минулих десятиліть, – як унаслідок змін у загальній культурі європейських суспільств, так і завдяки масовому переходу грального бізнесу на принципи соціально відповідальної гри [2, с. 10–11].

Один зі світових лідерів грального бізнесу – США, там це дозволено в 48 штатах і повністю під заборороною у двох – штат Юта і Гаваї. Найбільший центр грального бізнесу в країні – це, звичайно, Невада з його знаменитим

Лас-Вегасом. Другий за величиною центр – штат Нью-Джерсі (місто Атлантик-Сіті). При цьому в штатах, де азартні ігри дозволені, діють деякі обмеження. Наприклад, у Міссурі, Луїзіані, Айові та Іллінойсі не можна грати на «землі штату», тому там працюють плавальні казино.

Правове регулювання такого бізнесу в США – у компетенції місцевої влади. Вести гральний бізнес можна, тільки отримавши ліцензію. Усього їх є три види: обмежена (не можна ставити гральні столи, можна максимум 15 гральних автоматів), необмежена й спеціальна (потрібна, якщо гральний бізнес розташовується в місці, яке не належить власнику бізнесу). Цікава ситуація в Штатах з онлайн-казино і електронними букмекерськими конторами: тривалий час вони були заборонені, зараз їх діяльність легалізована тільки на території штатів Невада, Нью-Джерсі і Делавер. Брати участь в азартних іграх у США можна з 18 або 21 року, це залежить від законодавства штату [5].

Разом із тим, державне регулювання сфери азартних ігор достатньо успішно співпрацює з некомерційними організаціями, діяльність яких спрямована на захист гравців, боротьбу зі зловживаннями, взаємодію між регуляторами та дослідження нових технологій у галузі азартних ігор. Такими, серед найпотужніших регуляторів, зокрема, є Європейський форум регуляторів азартних ігор (The European Forum for Gambling Regulators – GREF) та MGA (Malta Gaming Authority) – регулятор азартних ігор на Мальті. GREF складається з представників національних органів регулювання грального бізнесу з країн Європи та Європейського економічного простору, її метою є обмін інформацією та кращими практиками в галузі регулювання азартних ігор в Європі. MGA встановлює стандарти безпеки, захисту гравців, виконання антишпигункових правил, протидії відмиванню грошей та інші вимоги, які регулюють азартну діяльність [6, с. 115].

Інтеграція міжнародного досвіду в контексті регулювання азартних ігор в Україні вимагає зваженого підходу, що враховує як успішні практики з різних країн, так і унікальні соціальні, культурні та правові особливості України.

Так, позитивним кроком в регулюванні сфери грального бізнесу в Україні в умовах війни можна віднести рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня

«Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» [7]. Рішення щодо азартних ігор було ухвалено з метою захисту прав та законних інтересів громадян України, посилення заходів щодо протидії негативним наслідкам функціонування сфери азартних ігор в мережі Інтернет, а також недопущення використання особливостей цієї сфери державою-агресором.

Після легалізації грального бізнесу з 2020 року до бюджету почали поступати податки. Так Гральний бізнес протягом 2023 року сплатив до держбюджету України 10,4 млрд грн податків. Це в рази більше, ніж у минулих роках. Ця цифра у 51 раз більше, ніж у 2021-му та в 14 разів – ніж у 2022-му [8].

Аналіз міжнародного досвіду регулювання азартних ігор та його потенційна інтеграція в український контекст відкриває цілий ряд важливих висновків та рекомендацій. Міжнародний досвід показує, що ефективне регулювання азартних ігор вимагає гнучкості та адаптації до місцевих умов і культурних особливостей. Україна має розробити власну модель, яка б враховувала місцеві соціально-економічні умови.

**Висновок.** Правове регулювання грального бізнесу завжди було нестійким і мінливим, що залежало як від моральних цінностей суспільства, так і від економічної політики держави. В Україні законодавство в цій сфері отримало застій, що виявилось у відсутності правового регулювання в цій галузі протягом десяти років. Впровадження європейських правових стандартів у сфері азартних ігор вимагає негайної адаптації українського законодавства – перегляду національних нормативних актів і приведення їх у відповідність до вимог і принципів, що визначені в європейських правових документах. Така адаптація включає гармонізацію нормативних актів, їх узгодження з правилами ЄС і заохочення конвергенції.

Забезпечення належного адміністративно-правового регулювання за діяльністю, пов'язаною із гральним бізнесом та азартними іграми, що дозволить використовувати таку сферу суспільних відносин як певний засіб економічного зростання країни, та сприятиме мінімізації протиправності та корумпованості такої діяльності, що врешті-решт має сприяти підвищенню надходжень до Державного бюджету.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 № 768-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 66. Ст. 2129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>.
2. Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України. / За заг. ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р. Б. Хорольського. Київ: Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. 136 с.
3. Кучухідзе А. Європейські уроки гемблінгу для України: ліцензії, оподаткування виграшу і реклама. URL: <https://azart.comments.ua/ua/article/2024/evropeyski-uroki-gemblingu-dlya-ukraini-licenzii-opodatkuvannya-vigrashu-i-reklama-738018.html>
4. Гральний бізнес в Європі: де дозволено онлайн-казино. URL: [https://mukachevo.net/news/hralnyy-biznes-v-yevropi-de-dozvoleno-onlayn-kazyuo\\_830046.html](https://mukachevo.net/news/hralnyy-biznes-v-yevropi-de-dozvoleno-onlayn-kazyuo_830046.html)
5. Як гральний бізнес регулюється в країнах світу. URL: <https://www.slovovidilo.ua/2020/07/02/infografika/svit/yak-hralnyj-biznes-rehulyuyetsya-krajinax-svitu>
6. Музичук О.М., Гетманець О.П. Правові стандарти та організаційні аспекти європейського досвіду регулювання азартних ігор для України. *Форум Права*. 2023. № 1 (74). С. 113–121.
7. Рішення РНБОУ від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет». *Урядовий кур'єр*. 23.04.2024 р. № 82. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-24#Text>
8. Климковецький М. Гральний бізнес за рік сплатив у 50 разів більше податків, ніж у 2021-му. URL: <https://hromadske.ua/posts/gralnij-biznes-za-rik-splativ-u-50-raziv-bilsh-podatkov-nizh-u-2021-mu>