

УДК 338.248.4.025.2:342.56

## ПРАГМАТИЗМ І ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ АЗАРТНИХ ІГОР ЯК ДЖЕРЕЛА ДОХОДІВ НАЦІОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТУ

**ОЛЬГА НІКОЛАЄВА,***кандидат наук з державного управління, доцент  
Макіївського економіко-гуманітарного інституту*

У статті розглянуто питання доцільності відновлення діяльності грального бізнесу з метою поповнення державного та місцевого бюджетів. Приділено увагу оцінці змін законодавства з регулювання підприємницької діяльності у сфері розваг. Наведено динаміку виданих та переоформлених ліцензій на організацію й проведення азартних ігор і патентів на здійснення операцій з надання послуг у цій сфері. Крім того, представлені показники надходжень за окремими статтями податків до Державного бюджету України. Зроблено висновки про необхідність якнайшвидшого державного врегулювання ринку азартних ігор та порядку зарахування коштів, одержаних від надання ліцензій або продажу торгового патенту.

**Ключові слова:** бюджет, доходи, податки, державне регулювання, підприємницька діяльність, гральний бізнес.

**Постановка проблеми.** Реформування податкової та бюджетної системи, модернізація фіскального законодавства, яке відбувається протягом останніх двох років, має на меті децентралізацію бюджетного устрою та побудову ефективної моделі розподілу бюджетних повноважень між органами державної та місцевої влади в напрямі зростання фінансового забезпечення останніх.

Але, як показують офіційні дані, незважаючи на випереджаючі темпи зростання доходів порівняно з видатками (відповідно до нового розподілу джерел за рівнями бюджетної системи [1]), зведений бюджет України за I півріччя 2011 р. виконаний із дефіцитом у 11,7 млрд грн, або 2 % ВВП проти 24,9 млрд грн у 2010 р. [2, 3]. Державний бюджет на цьому етапі перевиконано [3]. Виконання місцевих бюджетів складає в середньому 75-80 %.

Практика показує, що більшість великих за обсягами джерел, таких, наприклад, як податок на додану вартість (понад 40 % усіх доходів державного бюджету), податок на прибуток підприємств (складає майже п'яту частину всіх доходів), акцизний податок із вироблених в Україні, а також увезених на митну територію України підакцизних товарів (біля 10 %) та ін. зараховуються до державного бюджету.

Провідним податком місцевих бюджетів, як і раніше, є податок із доходів фізичних осіб, частка якого складає біля 80 % усіх доходів. Друге місце посідають надходження від плати за землю - 13-15 %. Упровадження в дію податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що належить до місцевих податків, входить до другого кошика. Цей податок, який, за оцінками експертів, має стати доходуотворюючим поряд із податком із доходів фізичних осіб, перенесено на 01.07.2012 р. у зв'яз-

ку із певними труднощами щодо механізмів його адміністрування.

Таким чином, проблема фінансового забезпечення реалізації повноважень державних та місцевих органів влади була й залишається актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі формування та виконання бюджетів усіх рівнів в Україні приділяється значна увага з боку науковців та практиків - В. М. Гопцій, В. І. Кравченка, О. П. Кириленко, О. О. Сунцової, І. О. Луніної, Ю. І. Ляшенко, Ю. В. Пасічника, С. І. Юрія та багатьох інших. Роль податків у зростанні доходів бюджетів визначалась В. П. Вишневським, П. В. Мельником та рядом інших учених. Питання державного регулювання економіки досліджують Л. І. Дмитриченко, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко, А. В. Скрипник, Д. М. Стеченко, С. М. Чистов та ін. У зв'язку з модернізацією законодавчої бази з питань регулювання фіскальної політики проблема збільшення доходної частини державного та місцевих бюджетів є актуальною й потребує подальших досліджень.

**Мета статті** - визначити перешкоди та перспективи наповнення доходної частини бюджетів за умов відновлення діяльності грального бізнесу.

**Виклад основного матеріалу.** У більшості європейських країн одним із великих джерел надходжень до національних бюджетів є податок на азартні ігри. В Україні діяльність грального бізнесу заборонено [4] до прийняття спеціального законодавства, що передбачатиме право здійснення азартних ігор у спеціально відведених гральних зонах. Проте ці дії привели до того, що гральний бізнес не припинив своєї діяльності, а перекваліфікувався у віртуальні казино та покерні клуби або взагалі функціонував нелегально.

Так, Асоціація дистанційних ігор доводить, що

в 2008 році світовий валовий дохід індустрії азартних ігор від он-лайн ігор склав 20,26 млрд дол. США (16,39 млрд євро), а вже в 2010 році він перебільшив 25,96 млрд дол. США (21 млрд євро) [4]. Українська асоціація дитячів грального бізнесу показує: щорічний обіг коштів суб'єктів підприємницької діяльності на вітчизняному ринку азартних ігор сягає від 1,5 млрд до понад 2 млрд доларів на рік, у ньому задіяно близько 20 % дорослого населення України [4, 5].

На сьогодні Податковим кодексом України [6] встановлено збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, зокрема діяльність у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей). Цей збір належить до місцевих і має на меті збільшити доходи бюджетів місцевого самоврядування. Зміни законодавства щодо вартості торгового патенту на здійснення операцій із надання послуг у сфері розваг та розміру збору за провадження підприємницької діяльності у сфері розваг представлено в табл. 1 [6-8]. Отже, відсутність спеціального законодавства з питань державного регулювання діяльності сфери азартних ігор привела до значних втрат доходів національним бюджетом України.

Вітчизняний гральний бізнес до 2009 р. практич-

но сформувався в окрему галузь економіки, на що вказували дані щодо кількості виданих та переоформлених ліцензій, патентів, зростання зайнятих у цій сфері, а також надходжень до бюджетів України.

Відповідно до умов ліцензування суб'єкт підприємницької діяльності, що працював у сфері грального бізнесу, мав отримати такі документи:

1) ліцензію на організацію й проведення азартних ігор від центрального органу влади - Міністерства фінансів України. Вартість такої ліцензії становить 150 тис. євро (30,0 тис. євро на рік, термін дії - п'ять років, а сума вноситься одноразово за весь термін дії ліцензії);

2) ліцензію на організацію та утримання тоталізаторів, гральних закладів - від місцевого органу влади (обласної держадміністрації), ціна якої складає 255 грн;

3) патент на здійснення операцій із надання послуг у сфері грального бізнесу в органах податкової служби у фіксованому розмірі (за рік).

За підрахунками Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, кількість ігорних закладів на 20.10.2008 складала 1962. Саме стільки ліцензій було видано, переоформлено та продубльовано всіма органами влади з 2003 до 2007 року (більше п'яти років ліцензії не діють) (табл. 2, 3) [9].

**Таблиця 1. - Зміни законодавства щодо вартості торгового патенту на здійснення операцій із надання послуг у сфері розваг та розміру збору за провадження підприємницької діяльності у сфері розваг, грн**

	Закон України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» (від 23.03.1996 № 99/96-ВР)* <i>утратив чинність</i>	Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності» (від 10.02.1998 № 102/98-ВР) * <i>утратив чинність</i>	Податковий кодекс України (від 02.12.2010 № 2755-VI) **
Для використання грального автомата (грального автомата "кран-машина", грального автомата, на якому проводяться дитячі ігри, іншого грального автомата, призначеного для проведення платних розважальних ігор)	4200	700	розмір мінімальної заробітної плати
Використання грального столу з кільцем рулетки	192000	32000	-
Використання інших гральних столів (спеціальних столів для казино, крім столів для більярду), за кожний стіл	144000	24000	-
Для використання гральних жолобів (доріжок) кегельбану, боулінгу, що вводяться в дію за допомогою жетона, монети або без них	6000	2000	розмір мінімальної заробітної плати, збільшений удвічі, за кожний гральний жолоб (доріжку)
Для використання столів для більярду, що вводяться в дію за допомогою жетона, монети або без них, крім столів для більярду, що використовуються для спортивних аматорських змагань	1800	600	розмір мінімальної заробітної плати за кожний стіл для більярду
Для проведення інших оплатних розважальних ігор	7200	2400	розмір мінімальної заробітної плати за кожне окреме гральне місце

\* Вартість торгового патенту на здійснення операцій із надання послуг у сфері розваг устанавлюється за рік

\*\* Ставка збору за здійснення діяльності у сфері розваг на квартал

Таблиця 2. - Кількість виданих та переоформлених ліцензій центральним органом влади

	Назва органу ліцензування	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
1.	Міністерство фінансів України	0	0	0	137	33	170

Таблиця 3. - Кількість виданих та переоформлених ліцензій, виданих місцевими адміністраціями

	Назва органу ліцензування	2003	2004	2005	2006	2007	Разом
1.	Рада міністрів АР Крим	13	11	8	7	13	52
2.	Вінницька ОДА	6	9	7	2	27	51
3.	Волинська ОДА	6	11	0	0	25	42
4.	Дніпропетровська ОДА	49	26	5	11	30	121
5.	Донецька ОДА	23	16	18	11	32	100
6.	Житомирська ОДА	7	5	4	2	26	44
7.	Закарпатська ОДА	14	12	4	7	16	53
8.	Запорізька ОДА	27	24	9	16	30	106
9.	Івано-Франківська ОДА	6	8	6	5	31	56
10.	Київська ОДА	7	5	6	5	26	49
11.	Кіровоградська ОДА	10	4	3	3	18	38
12.	Луганська ОДА	19	14	19	9	19	80
13.	Львівська ОДА	20	11	9	16	22	78
14.	Миколаївська ОДА	4	10	6	10	15	45
15.	Одеська ОДА	23	13	7	5	12	60
16.	Полтавська ОДА	10	4	7	3	28	52
17.	Рівненська ОДА	5	5	3	14	20	47
18.	Сумська ОДА	9	16	5	2	18	50
19.	Тернопільська ОДА	12	4	1	2	25	44
20.	Харківська ОДА	26	43	39	48	16	172
21.	Херсонська ОДА	9	5	4	17	26	61
22.	Хмельницька ОДА	16	14	14	7	27	78
23.	Черкаська ОДА	8	6	5	2	18	39
24.	Чернівецька ОДА	6	8	3	4	21	42
25.	Чернігівська ОДА	9	4	5	2	13	33
26.	Київська МДА	41	33	27	0	22	123
27.	Севастопольська МДА	5	15	11	18	27	76
	<b>РАЗОМ</b>	<b>390</b>	<b>336</b>	<b>235</b>	<b>228</b>	<b>603</b>	<b>1792</b>

Наведені показники не дають повної інформації про кількість легальних закладів. За законом, компанія, що володіла ліцензією Мінфіну, могла одержати скільки завгодно її копій. Разом із тим, слабким місцем у законодавстві є право надавати ліцензії на проведення азартних ігор місцевими адміністраціями поряд із Мінфіном.

Динаміка проданих патентів на гральні автомати, що представлена на рис. 1, указує на їх зростання вчетверо. Отже, на 01.07.2008 р. в Україні легально працювало 136 тис. гральних автоматів.

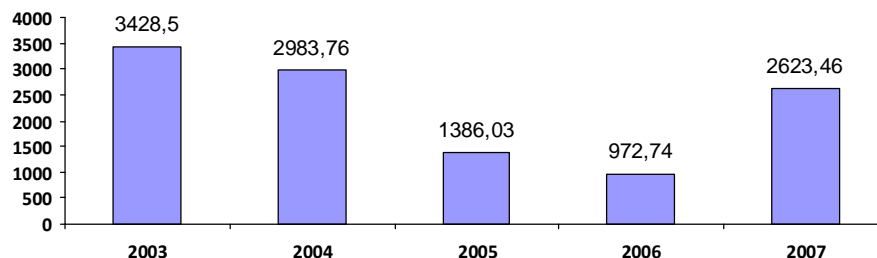
Спостерігаючи динаміку зростання кількості ліцензій та патентів, можна припустити, що граль-

ний бізнес легалізувався. Проте податок на прибуток (податківцями враховано платежі з казино, залів гральних автоматів, відеосалонів і концертно-видовищних заходів разом) як один з індикаторів легалізації вказує на те, що за 2007 р. сплачено податку на прибуток менше, ніж у 2003 р., а саме - 2,6 млн грн проти 3,4 млн грн (рис. 2) [9].

У результаті прийняття Закону України "Про заборону грального бізнесу в Україні" у 2009 р. було викрито 3,9 тис. фактів протиправної діяльності, серед них 1,8 тис. - надання послуг без відповідної ліцензії та 2,2 тис. - без патенту. Виявлено 13,5 тис. одиниць грального обладнання (гральні автомати та



Рис. 1. Кількість отриманих патентів на гральні автомати за період 2002-2008 рр.



**Рис. 2. Динаміка надходжень за окремими статтями податків до Державного бюджету України за 2003-2007 рр., тис. грн.**

столи), яке функціонувало без дозвільної документації. Зараз із моменту заборони електронних казино та інтерактивних клубів [10] практично щомісяця податківцями викриваються випадки порушення законодавства.

Узагалі в Україні гральний бізнес уважають соціальним злом: темпи розвитку цієї діяльності зіставляють за рівнем рентабельності та шкоди для суспільства з торгівлею зброєю або наркотиками [11]. Результати соціологічного дослідження, що було проведено інститутом Горшеніна, показали, що 73,4 % опитаних українців ставляться до грального бізнесу негативно. Поряд із цим, більше половини громадян (52,9 %) вважають, що цей бізнес треба локалізувати в спеціальних ігорних зонах [12].

Зараз в Україні немає єдиної точки зору щодо питання створення спеціальної території гральної зони. У світі ж умовно є три основні концепції. Перша - суворо обмежена зона, коли в депресивній території будується нове місто як величезна розважальна зона не лише з казино, але й концерт-холлами, атракціонами та іншими видами відпочинку. Друга - гральний бізнес забороняється в адміністративно-територіальних одиницях, але дозволяється за їх межами (у тому числі на воді). Третя концепція - коли встановлюються конкретні об'єкти, у яких може працювати гральний бізнес, і жорсткі вимоги до них.

Так, наприклад у Великій Британії, казино дозволяється відкривати у спеціальних зонах із дотриманням правила: 1 казино на 125 тис. жителів. Створювані нові казино можуть бути трьох видів:

1. Одне "регіональне" казино (вимоги: загальна площа не менше 5000 квадратних метрів, мінімум 40 гральних столів, гральних автоматів будь-якої категорії максимум 1250, тобто закріплюється обов'язкове співвідношення кількості гральних столів до автоматів 1:25).

2. Вісім "великих" казино (вимоги: загальна площа не менше 1500 квадратних метрів, мінімум 1 гральний стіл, гральних автоматів категорії B1-D максимум 150. Співвідношення кількості гральних столів до автоматів складає 1:5).

3. Вісім "маленьких" казино (вимоги: загальна площа не менше 750 квадратних метрів, мінімум 1 гральний стіл, гральних автоматів категорії B1-D максимум 80. Обов'язкове співвідношення кількості гральних столів до автоматів дорівнює 1:2).

Станом за I півріччя 2011 р. гральний бізнес Великої Британії представлений:

- 145 казино, із них 25 на території Лондона, де працює 16 тис. осіб;
- 200 тис. гральних автоматів, сумарний прибуток від яких склав 2,17 млрд фунтів;

- 690 клубів бінго, де працює 19 тис. осіб і загальна сума ставок дорівнює 2,012 млрд фунтів [13].

Отже, основними проблемами щодо діяльності у сфері грального бізнесу, на нашу думку, можна назвати:

- 1) цілковиту нерегульованість цієї діяльності законодавчими та нормативно-правовими актами України (у державі сьогодні немає жодного правового документа, що хоча б якось регламентував проведення азартних ігор);
- 2) відсутність статистичних даних щодо обліку кількості гральних закладів та устаткування, що ними встановлено;
- 3) а отже, неможливість прогнозувати прибутки цих закладів та обсяги податків, що ними перераховуватимуться до бюджету.

**Висновки**

Ринок азартних ігор потребує якнайшвидшого державного врегулювання в напрямі:

- прийняття нормативно-правового акта у сфері грального бізнесу, який передбачатиме встановлення вимог до організації та проведення цієї діяльності;
- створення системи захисту прав споживачів та контролю за дотриманням цих прав суб'єктами грального бізнесу (так, у Великій Британії гральний бізнес уважається одним із найбільш безпечних у світі, перш за все, для гравців, оскільки здійснюється тільки за готівку й не передбачає кредитів [13]);
- здійснення нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про державне регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор і застосування уповноваженими державними органами заходів впливу в разі його порушення.

Крім того, необхідне переведення підприємницької діяльності з надання послуг у сфері грального бізнесу на облік розрахункових операцій у готівковій та безготівковій формі із застосуванням реєстраторів розрахункових операцій.

Також актуальним є питання порядку зарахування коштів, одержаних від надання ліцензії на право здійснення діяльності у сфері азартних ігор або продажу торгового патенту. Так, законодавством, що втратило чинність [7, 8], кошти, одержані від продажу спеціальних торгових патентів, зараховувалися до бюджетів місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) таким чином: за місцем оплати спеціального торгового патенту - у розмірі 67 %; до Пенсійного фонду України - 17 %; до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення - 5 %; до Фонду соціального страхування України - 2 %; до державного фонду сприяння зайнятості населення - 1 %; до відповідних бюджетів у

порядку, передбаченому законодавством для зарахування податку на доходи фізичних осіб, - 6 %; до відповідних бюджетів у порядку, передбаченому законодавством для зарахування плати (податку) за землю, - 2 % загальних надходжень, або ж загальною сумою до бюджетів місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) за місцем оплати торгового патенту.

Отже, слід підтримати діючу практику зарахування до місцевого бюджету збору від підприємницької діяльності у сфері розваг від використання гральних автоматів, на яких проводяться дитячі ігри або інші платні розважальні ігри, гральних жолобів (доріжок) кегельбану, боулінгу, столів для більярду. Ми вважаємо за доцільне фінансові ресурси за отримання ліцензій та патентів на здійснення азартних ігор (за умов прийняття відповідного законодавства щодо можливості створення казино та використання гральних столів із кільцем рулетки, інших гральних столів (спеціальних столів для казино, крім столів для більярду), гральних автоматів, який передбачає грошовий вигреш) зараховувати до національного бюджету України.

На нашу думку, через складну ситуацію зі здоров'ям більшості громадян України та тенденцією зростання захворюваності кошти, які б сплачували суб'єкти за отримання ліцензії та патентів на здійснення азартних ігор, мали б зараховуватися до Державного бюджету України і спрямовуватися на реалізацію національних програм із підтримки здоров'я громадян - "ВІЛ/СНІД", "Туберкульоз", "Цукровий діабет", боротьби з раком тощо.

Таким чином, установлення чітких правил для сфери азартних ігор може дати змогу додатково залучати до бюджету понад 700 млн грн. Але остаточне вирішення питання доцільності й форм відновлення діяльності грального бізнесу в Україні є не тільки й не стільки економічним, як етичним, соціально-психологічним, моральним. Якщо ж позитивне рішення про відновлення грального бізнесу в Україні буде прийнято, то впроваджувати його слід тільки на окремо виділених територіях і не масово й одночасно, а із застосуванням попередніх пілотних проєктів.

**О. Nikolayeva**

## **PROBLEMS OF GOVERNMENT REGULATION OF GAMBLING AS A SOURCE OF INCOME OF THE NATIONAL BUDGET**

In the article the questions of expediency of the resumption of gambling to replenish the state and local budgets are considered. The focus is on assessing changes in legislation to regulate business activities in the field of entertainment. The dynamics of the issued, updated licenses to organize and conduct games of chance and patents for the realization of operations to provide services in this area is shown. Besides, the indicators of incoming taxes on particular articles of the State Budget of Ukraine are shown. Conclusions about the need of state regulation of gambling and order of funds transfer from licensing or sale of commercial patent are made.

**Key words:** budget, income taxes, government regulation, business activity, gambling.

© О. Николаєва

Надійшла до редакції 19.10.2011

### **ЛІТЕРАТУРА:**

1. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2010. - № 50-51. - Ст. 572. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Макроекономічний огляд, серпень 2011 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Inflation\\_report/MacroReview\\_VIII-11.pdf](http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Inflation_report/MacroReview_VIII-11.pdf).
3. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=307888&cat\\_id=77440](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=307888&cat_id=77440).
4. Закон України "Про заборону грального бізнесу в Україні" від 15.05.2009 №1334-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2009. - № 38. - Ст. 536 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Пояснювальна записка до Проекту Закону "Про азартні ігри" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=40180](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40180).
6. Податковий кодекс України від 23 грудня 2010 року № 2856-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Закон України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" від 23.03.1996 № 99/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про патентування деяких видів підприємницької діяльності" від 10.02.1998 № 102/98-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Акіменко О. Як гральний бізнес охоплює Україну і що робить центральна влада / О. Акіменко, Є. Соболев // Дзеркало тижня. - № 39. - 18.10.2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://dt.ua/ECONOMICS/avtomatna\\_cherga\\_yak\\_gralniy\\_biznes\\_ohoplyue\\_ukrayinu\\_i\\_scho\\_robit\\_tsentralna\\_vlada-55135.html](http://dt.ua/ECONOMICS/avtomatna_cherga_yak_gralniy_biznes_ohoplyue_ukrayinu_i_scho_robit_tsentralna_vlada-55135.html).
10. Рада запретила все електронні казино і інтерактивні клуби [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/news/14250964.html>.
11. Азартна зараза збирає в Україні 1,5 млрд доларів [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://val.ua/economic/ukraine/194488.html>.
12. Соціологічне дослідження, проведене Інститутом Горшеніна [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.kipu.com.ua/Komment/2009.05/k\\_29\\_05.html](http://www.kipu.com.ua/Komment/2009.05/k_29_05.html).
13. Игровой бизнес в Великобритании [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://katushka.in.ua/kyiv\\_casino/news-cazino/6233-igornyj-biznes-velikobritanii.html](http://katushka.in.ua/kyiv_casino/news-cazino/6233-igornyj-biznes-velikobritanii.html).