

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**БАЖЕНОВА А. А.**,  
здобувач кафедри адміністративного  
права і процесу та митної безпеки  
(Університет державної  
фіскальної служби України)

УДК 342.9

**ЛІЦЕНЗУВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ**

У статті на основі аналізу чинного законодавства України, зареєстрованих проектів законів, аналізу практики господарської діяльності деяких зарубіжних країн досліджено необхідність введення ліцензування господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор в Україні, запропоновано основні критерії та вимоги до ліцензування такої діяльності.

**Ключові слова:** ліцензування, азартні ігри, господарська діяльність, казино, співвідношення публічних і приватних інтересів, інвестиції.

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины, зарегистрированных проектов законов, анализа практики хозяйственной деятельности некоторых зарубежных стран исследована необходимость введения лицензирования хозяйственной деятельности по организации и проведению азартных игр в Украине, предложены основные критерии и требования к лицензированию такой деятельности.

**Ключевые слова:** лицензирование, азартные игры, хозяйственная деятельность, казино, соотношение публичных и частных интересов, инвестиции.

In the article, based on the analysis of the current legislation of Ukraine, registered draft laws, analysis of the practice of economic activity of some foreign countries, an analysis is made of the need to introduce licensing of economic activities for organizing and conducting gambling in Ukraine, and the main criteria and requirements for licensing such activities are put forward.

**Key words:** licensing, gambling, economic activities, casino, correlation of public and private interests, investments.

**Вступ.** 25 червня 2009 р. набув чинності Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні» № 1334-VI [1]. Результатом практичної реалізації цього Закону стали мільйонні втрати як для українських підприємців, так і для серйозних іноземних інвесторів.

Законом не було передбачено жодного перехідного періоду чи способу врегулювання правових відносин із суб'єктами підприємництва, які після набуття чинності згаданого акта зобов'язані були повністю припинити діяльність, сам на сам залишившись із цією проблемою, і, поміж іншого, припинення такої діяльності мало відбутися з дотриманням норм різних галузей законодавства України.

Прикінцевими положеннями згаданого Закону було визначено строки та порядок подальшого врегулювання правовідносин щодо формування та контролю ринку азартних



ігор в Україні. Кабінету Міністрів України було запропоновано протягом трьох місяців із дня набуття чинності Законом розробити і винести на розгляд Верховної Ради України законопроект про діяльність з організації та проведення азартних ігор у спеціально відведених для цього гральних зонах.

Незважаючи на добру мету та правильну спрямованість на впорядкування сфери азартних ігор, яка набула на той час ознак стихійності та безконтрольності (не секрет, що повсюдно: біля кожної станції метро та в інших більш-менш людних місцях повсякчас виникали нові «точки» у формі малих архітектурних форм із жерсті та фанери), Закон, на жаль, досі залишається нереалізованим, як нереалізовані і можливі перспективи залучення додаткових інвестицій в українську економіку.

Дослідженню проблем, пов'язаних із ліцензуванням азартних ігор, присвячені роботи О. Кушиної, О. Кириєнко, Ю. Ющенко, С. Авдоніної, однак ці роботи виконані до 2009 р., в період наявності цього виду господарської діяльності у переліку видів зазначеної діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановленому ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». У сучасних правових дослідженнях питання ліцензування азартних ігор не знайшло відображення.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження дієвості ліцензування як засобу державного регулювання такого виду господарської діяльності, як організація та проведення азартних ігор, а також аналіз негативних та позитивних наслідків введення нового виду ліцензованої діяльності з організації та проведення азартних ігор в Україні.

**Результати дослідження.** Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» № 222-VIII від 2 березня 2015 р. ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [2].

У науці адміністративного права ліцензування розглядають як систему державно-виконавчих відносин, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, де необхідне чітке дотримання параметрів (меж) визначеної правової поведінки. Така діяльність і є предметом ліцензування. Ліцензування є формою контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності підприємця як суб'єкта ліцензійних правовідносин та за правомірністю використання обмежених ресурсів [3, с. 9].

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» не встановлює законодавчі критерії віднесення того чи іншого виду господарської діяльності до тих, що підлягають ліцензуванню. Однак серед принципів державної політики у сфері ліцензування абзац 2 п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону називає застосування ліцензування виду господарської діяльності лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання. У літературі виділяють такі критерії віднесення діяльності до ліцензованої: небезпечність діяльності для необмеженого кола осіб, які безпосередньо не беруть участі в її здійсненні; надзвичайна прибутковість діяльності, у зв'язку із чим щодо неї здійснюється оподаткування за підвищеними ставками, і це потребує особливого контролю та нагляду з боку державних органів; діяльність, пов'язана із задоволенням невід'ємних потреб населення, з використанням вичерпних природних ресурсів або ресурсів, які мають стратегічне значення для держави; діяльність, до якої залучається велике коло учасників, і пов'язана вона зі значними витратами ресурсів [4, с. 6].

Очевидно, що цим критеріям відповідає господарська діяльність з організації та проведення азартних ігор, а тому вона має бути предметом ліцензування, оскільки саме цей засіб державного регулювання провадження господарської діяльності орієнтований на забезпечення співвідношення публічних і приватних інтересів та обмежуватиме приват-



ний інтерес суб'єкта господарювання лише тією мірою, яка необхідна для реалізації публічних інтересів. Повна ж заборона цієї діяльності не виправдано обмежує конституційне право на підприємницьку діяльність.

З огляду на необхідність мінімізації або повного виключення негативного впливу на суспільство, необхідно визначити форму організації та проведення азартних ігор. Потрібно визнати, що така форма існування азартних ігор, як казино, сама собою не несе ніякої загрози чи шкоди населенню.

Серед восьми офіційно зареєстрованих у Верховній Раді України проектів законодавчих актів щодо врегулювання азартних ігор в Україні більшість норм спрямовані на обмеження ризиків від цієї діяльності для соціально малозахищених верств населення [5–12].

Запропонованими нормами законопроектів передбачається територіально локалізувати можливість проведення азартних ігор і дозволити створення спеціалізованих територій виключно у готелях категорії 4–5 зірок із певними вимогами до кількості номерів, площі казино, кількості працівників.

Такий вид азартних ігор, як гральні автомати, не може існувати окремо від казино, як самостійний вид розваг та отримання доходу.

Поштовхом для такого неординарного заходу, як повна законодавча заборона гральної діяльності в Україні, став вибух та пожежа в залі ігрових автоматів у Дніпрі у травні 2009 р., внаслідок чого загинули та отримали травми десятки людей. Зал ігрових автоматів був розташований саме в такому МАФі з листків жерсті та фанери без дотримання найменших вимог безпеки до місць скупчення людей. Така ситуація була б абсолютною неможливою в готелі з високим рівнем зірковості, відповідним рівнем безпеки та обслуговування.

За даними Державної податкової адміністрації України, до заборони грального бізнесу в Україні налічувалося близько 10 200 гральних закладів, з яких 97,7% становили зали гральних автоматів, 1,6% – каси букмекерських контор і лише 0,7% – казино [6].

Казино призначені для розваг багатих людей і не є доступними для широких верств населення. За даними різних джерел, до заборони грального бізнесу в Україні відвідувачами казино у 65% випадків були іноземці, а в інших – люди з рівнем достатку вище середнього та високим рівнем достатку.

Виходячи з наявної у відкритих джерелах інформації в мережі Інтернет, у більшості країн Європи та в багатьох країнах світу максимальна кількість казино законодавчо обмежена і створюються вони у готелях високого класу. Так, в Австрії функціонує 12 казино, Австралії – 13, у Греції, Бельгії – по 9, Португалії – 8, Данії, Новій Зеландії – по 6, Швеції, Монако, Тунісі – по 4 [8].

В Україні історично так склалося, що система обмежень та спеціальних кваліфікаційних вимог до певних видів господарської діяльності створюється шляхом обов'язковості здійснення такої специфічної діяльності виключно на підставі спеціального дозволу уповноваженого державного органу – ліцензії.

І не можна не відзначити, що такий спосіб врегулювання відносин держави та суб'єктів підприємництва є досить ефективним та доречним.

Насамперед ліцензування передбачає видачу ліцензії, яка є доступною кожному. Ліцензія фактично у доступній для посереднього споживача формі підтверджує та гарантує, що послуга надається кваліфікованим професійним суб'єктом, перевірка якого проведена на державному рівні, тому, відповідно, держава певною мірою бере на себе гарантії та відповідальність за якість та безпечність надання певної послуги ліцензіатом.

Водночас держава може та надає гарантії виключно у разі відповідності суб'єкта кваліфікаційним, професійним та іншим вимогам, встановленим спеціальним нормативно-правовим актом, – ліцензійним умовам.

Така логічна будова системи державного контролю над провадженням виду господарської діяльності, що може порушувати публічні інтереси, є, беззаперечно, ефективною та дієвою, що унеможливує проникнення на ринок випадкових суб'єктів.



У більшості випадків у законопроектах щодо регулювання гральної діяльності пропонується визначити чіткі ліцензійні умови, виконання яких стане обов'язковим для отримання ліцензії на діяльність з організації та проведення азартних ігор у казино. Зокрема, створювати казино пропонується дозволити виключно у висококласних готелях категорії чотири та п'ять зірок із кількістю номерів, не менше вказаної у відповідних умовах провадження діяльності, мінімальна площа та кількість працівників казино повинна відповідати зазначеним у ліцензійних умовах, керівник та головний бухгалтер суб'єкта підприємницької діяльності з організації та проведення азартних ігор повинен мати необхідні освіти та досвід роботи, про що також зазначено в умовах для отримання відповідної ліцензії.

Крім того, законодавчо пропонується обмежити можливість проводити виключно ігри в карти, кості, циліндричні ігри (рулетку), а ігри на ігрових автоматах пропонується дозволити виключно на території казино в обмеженій кількості із жорсткою прив'язкою до площі казино та кількості гральних столів.

Водночас законопроектами пропонується заборонити проведення азартних ігор на комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, оскільки контроль дотримання ліцензійних вимог у таких закладах значно ускладнений або навіть фактично неможливий.

Також важливою умовою отримання ліцензії запропоновано зробити створення ефективної системи контролю за відвідувачами казино, обмеження віку відвідувачів та працівників казино, персоналізацію відвідувачів через особисті документи.

Оскільки діяльність підлягатиме ліцензуванню, то пропонується встановити плату за ліцензію в розмірах до 40 мільйонів гривень. Видана ліцензія даватиме право проводити азартні ігри виключно в одному приміщенні за визначеною в ліцензії адресою.

Для обмеження свавілля організаторів азартних ігор та створення належних умов для гравців пропонується встановити підвищені фінансові, організаційні та кваліфікаційні вимоги до організаторів азартних ігор та до казино. Зокрема, ліцензійними умовами пропонується передбачити мінімальний розмір статутного капіталу для такого організатора в розмірі не менше п'ятдесяти мільйонів гривень, що, зокрема, забезпечить належний рівень фінансування самого підприємства.

Для створення гарантій, що правила проведення азартних ігор у казино та виплати винагороди не порушуватимуться, пропонується ввести обов'язкове резервування певної суми грошових коштів на окремому рахунку казино, а також встановити максимальний строк виплати виграшу.

Через ліцензійні умови вводиться система контролю за проведенням азартних ігор у казино, за обігом фішок (прийнятими ставками та виплаченими виграшами) та за обігом готівки в касі казино. Для цього пропонується запровадити електронну систему, яка дозволить органу ліцензування контролювати в режимі реального часу операції із прийняття ставок та виплати виграшів, ввести відеофіксацію всіх процесів, які відбуваються за гральним столом, а також використовувати реєстратори розрахункових операцій, які передаватимуть інформацію про всі здійснені операції уповноваженим податковим органам.

Законопроектом також передбачається право органу ліцензування зупиняти дію ліцензії і, відповідно, призупиняти діяльність казино у разі виявлення ним порушень законодавства.

З погляду економічної вигоди азартних ігор розвиток діяльності казино в суворо визначених рамках та умовах матиме позитивний результат як у соціальній сфері на внутрішньодержавному рівні, так і для розвитку туризму в Україні на міжнародному рівні.

Виходячи з кількості казино, що існувала до заборони грального бізнесу в Україні (близько 100 одиниць), кількість додатково створених робочих місць становитиме не менше 10 000. Зростання рівня зайнятості населення невідворотно сприяє росту відрахувань до місцевих та державного бюджету, що використовуються на соціальні потреби населення загалом. На тлі тривалої економічної кризи виконуватиметься одне з першочергових завдань держави – створення умов для заробітку, що забезпечує належний рівень життя працівників та їхніх сімей.



Важливу роль у формуванні доходної частини державного бюджету відіграє плата за видачу ліцензії на право провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор. Загальноприйнятим у всьому світі є високий порівняно з іншими рівень плати за право здійснювати діяльність казино.

Необхідно зважати також на супутні позитивні впливи відновлення в Україні цивілізованого ринку азартних ігор. Зокрема, за даними різних загальнодоступних джерел, до введення в Україні заборони грального бізнесу гральні заклади, розташовані в готелях, надавали за різними оцінками від 30% до 60% завантаженості номерного фонду готелів. Отже, ініціатива розміщення спеціальних гральних зон може привести до значного поживлення на ринку готельних послуг. Подальшу ланцюгову реакцію можливо спрогнозувати самостійно [11].

У зв'язку із зазначеним і пропонується врегулювати сферу грального бізнесу на законодавчому рівні, встановити на високому рівні ліцензійні вимоги до гральних закладів та їх послуг, а також дозволити азартні ігри в казино виключно як розвагу для багатих, а інші азартні ігри заборонити.

Ліцензування дозволить державі контролювати азартні ігри, припинити шкідливий вплив на населення незаконних азартних ігор та неконтрольовану поширеність підпільних гральних закладів, а також отримувати додаткові надходження до державного бюджету.

Ліцензування є достатнім засобом контролю та регулювання діяльності гральних закладів в Україні, оскільки є засобом державного регулювання на всіх етапах: як на етапі видачі ліцензії, контролю за дотриманням ліцензіатами умов провадження господарської діяльності, так і на етапі створення дієвого механізму притягнення до відповідальності за порушення ліцензійних умов.

Також створення чіткої, прозорої та зрозумілої системи регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор позитивно вплине на інвестиційний мікроклімат у сфері грального бізнесу, коли іноземні інвестори знайдуть спосіб вигідного капіталовкладення саме в Україні, чітко знаючи і розуміючи умови та правила гри на ринку.

Основною соціальною складовою частиною запровадження ліцензування та законодавчого регулювання грального бізнесу в Україні стане захист громадян від шкідливого впливу неконтрольованих та незаконних азартних ігор, зменшення кількості злочинів, скоєння яких мотивовано здобуттям коштів незаконними шляхами, усунення негативних проявів у діяльності суб'єктів підприємництва у сфері азартних ігор, які набули останнім часом масового характеру.

**Висновки.** Висновком здійсненого в цій статті аналізу є те, що створивши ефективну систему регулювання та контролю за діяльністю з організації та проведення азартних ігор, держава може розумно врахувати публічні та приватні інтереси. Засобом державного регулювання, соціальне призначення якого полягає в особливому державному контролі за здійсненням таких видів господарської діяльності, які мають певні особливості, пов'язані з реалізацією найбільш важливих публічних інтересів, є ліцензування.

Убезпечивши населення від негативного впливу гральних закладів в Україні, можливо створити умови для здійснення підприємницької діяльності для отримання прибутку від азартних ігор, що матиме певні позитивні наслідки як для держави загалом, так і для певної великої кількості громадян, залучених до такої діяльності.

У розрізі жорсткості та ефективності способів і засобів регулювання та контролю специфічної надприбуткової підприємницької діяльності, якою є гральний бізнес, провідна роль має бути відведена саме ліцензуванню. Відповідність суб'єктів господарювання та їх діяльності визначеним державою ліцензійним умовам, контроль за виконанням ліцензійних умов провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор має стати тим непорушним бар'єром, який не дозволить приватним інтересам взяти гору над розумним веденням господарської діяльності в рамках закону.



**Список використаних джерел:**

1. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15 травня 2009 р. № 1334-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 536.
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
3. Шестак Л. Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. Шестак ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 18 с.
4. Шпомер А. Ліцензування господарської діяльності (господарсько-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Шпомер ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 20 с.
5. Про діяльність казино в Україні : Проект Закону від 28 січня 2015 р. № 1869 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53729](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53729).
6. Про діяльність казино в Україні : Проект Закону від 22 грудня 2014 р. № 1571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53064](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53064).
7. Про детінізацію ринку азартних ігор в Україні : Проект Закону від 1 червня 2016 р. № 4663-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59278](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59278).
8. Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань : Проект Закону від 13 травня 2016 р. № 4663 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59089](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59089).
9. Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань : Проект Закону від 11 грудня 2015 р. № 3632 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57390](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57390).
10. Про азартні ігри : Проект Закону від 15 вересня 2015 р. № 3094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56467](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56467).
11. Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор : Проект Закону від 24 липня 2015 р. № 2441а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56185](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56185).
12. Про державне регулювання азартних ігор в Україні : Проект Закону від 21 січня 2015 р. № 1807 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53650](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53650).

