

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.13>

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОПОДАТКУВАННЯ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ: ВИКЛИКИ, ІННОВАЦІЇ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Євсєєв Д.І.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: 0009-0000-3281-2335

Топорецька З.М.,

доктор юридичних наук, доцент,

головний науковий співробітник

наукової лабораторії №1 науково-організаційного центру

Національної академії Служби безпеки України

ORCID: 0000-0002-2441-4852

Євсєєв Д.І., Топорецька З.М. Європейський досвід оподаткування грального бізнесу: виклики, інновації та правове регулювання.

У статті проведено ґрунтовний аналіз систем оподаткування грального бізнесу в країнах Європейського Союзу з урахуванням фіскальних, правових та соціальних аспектів. Метою дослідження автори визначили виявлення основних підходів до оподаткування грального бізнесу в країнах Європейського Союзу, аналіз їх впливу на економічну стабільність, регуляторну ефективність та соціальну безпеку, а також розробка пропозицій щодо адаптації української фіскальної політики у сфері азартних ігор до європейських стандартів в умовах сучасних викликів. Автори досліджують особливості оподаткування, які існують в різних країнах Європи: оподаткування доходу (виручки) або оподаткування валового ігрового доходу (GGR), а також вивчають питання оподаткування виграшів в азартні ігри та структуру ліцензійних платежів. Проаналізовано нещодавні фіскальні стратегії у сфері азартних ігор в Італії, Словаччині, Румунії, Естонії, Болгарії, Словенії, Чехії, Латвії, Литві та інших країнах, які демонструють загальну тенденцію до посилення державного контролю над галуззю, збільшення податкового навантаження та активізації заходів із боротьби з нелегальними операторами. Значну увагу приділено соціальним ризикам, пов'язаним із розвитком грального бізнесу, зокрема поширенню ігрової залежності, що посилює загрозу криміналізації гравців, підвищенню рівня боргового навантаження, соціальної дезадаптації та вразливості до злочинних впливів. Розглянуто інструменти державного втручання, спрямовані на зниження рівня соціальних втрат: обмеження доступу, впровадження механізмів самообмеження, нагляд за рекламою азартних ігор. Також підкреслюється роль цифрових технологій у контролі над гральним сектором та відстеженні фінансових потоків. У статті розглядаються тенденції переходу від класичних моделей оподаткування до адаптивних систем, орієнтованих на динаміку онлайн-гемблінгу та потребу в міждержавному співробітництві для запобігання податковим втратам. У результаті сформульовано пропозиції для адаптації української податкової політики до європейських стандартів, що забезпечуватимуть одночасно надходження до бюджету та захист громадян від негативних наслідків грального бізнесу в умовах економічної нестабільності та війни.

Ключові слова: гральний бізнес, азартна гра, оподаткування, адміністрування податків, податок на GGR, реформи, лудоманія, податкове навантаження, гравці.

Yevsieiev D.I., Toporetska Z.M. European experience of gambling taxation: challenges, innovations and legal regulation.

This article provides an in-depth analysis of gambling taxation systems in European Union countries, considering fiscal, legal, and social aspects. The authors defined the purpose of the study as identifying the main approaches to gambling taxation in the European Union countries, analyzing their impact on economic stability, regulatory efficiency and social security, as well as developing proposals for adapting Ukrainian fiscal policy in the field of gambling to European standards in the face of modern challenges. The authors examine the specific features of taxation across various European jurisdictions, including revenue-based taxation and gross gaming revenue (GGR) models, as well as issues related to the taxation of gambling winnings and the structure of licensing fees. Recent fiscal strategies in Italy, Slovakia, Romania, Estonia, Bulgaria, Slovenia, Czech Republic, Latvia, Lithuania and other EU states are analyzed, revealing a general trend toward increased government oversight, higher tax

burdens, and intensified efforts to combat illegal gambling operators. Particular attention is paid to the social risks associated with the expansion of the gambling sector, especially the rise of gambling addiction, which increases the risk of player criminalization, debt accumulation, social maladaptation, and vulnerability to criminal exploitation. The study also explores state intervention tools aimed at reducing social harm, such as access restrictions, self-exclusion mechanisms, and stricter regulation of gambling advertising. Emphasis is placed on the role of digital technologies in monitoring the gambling sector and tracking financial flow. Furthermore, the article highlights a shift from traditional tax models toward adaptive systems that respond to the dynamics of online gambling and the growing need for international cooperation to prevent tax base erosion. Based on this analysis, the authors propose recommendations for aligning Ukraine's gambling taxation policy with European standards to ensure both effective budget revenues and protection of citizens from the negative consequences of gambling under conditions of economic instability and wartime.

Key words: gambling business, gambling, taxation, tax administration, GGR tax, reforms, gambling addiction, tax burden, players.

Постановка проблеми. Після легалізації грального бізнесу в Україні не вщухають дискусії щодо необхідності податкових змін для грального бізнесу, ніхто не заперечує їх важливість, але досі немає єдиної позиції щодо того, що і як необхідно змінити, щоб оподаткування грального бізнесу було справедливим, а його адміністрування ефективним. Обговорюють різні моделі: оподаткування виручки, оподаткування валового ігрового доходу (GGR – виручка зменшена на виплачені виграші), оподаткування чи ні додатково податком на прибуток і якщо так, то чи враховувати його при обрахунку GGR. Доволі складним питанням залишається лише ставка податку, але й модель адміністрування податків з виграшів. Спираючись на історію оподаткування грального бізнесу в Україні та порівнюючи систему оподаткування із надходженнями до бюджету, можна буде оцінити позитиви та недоліки кожної з них і напрацювати такі пропозиції, які б дозволили впровадити позитивні зміни, натомість усунувши прогалини в податковому законодавстві.

Але не лише історія України має бути визначальною у прийнятті рішення щодо моделі оподаткування грального бізнесу. Дуже важливо, щоб після війни гральний бізнес залишався інвестиційно привабливим ринком і став одним з інструментів відновлення економіки та відбудови України і відновлення її туристичної привабливості [1, с. 44].

Всі ці питання потребують глибоких наукових осмислень, вивчення зарубіжного досвіду насамперед країн Європейського Союзу, адже Україна неодноразово підтверджувала свої прагнення стати частиною ЄС. Європейські загальнолюдські цінності поступово інтегруються в національну систему цінностей України, впливаючи на всі аспекти суспільного розвитку – від правових норм до соціокультурних установок.

Однією з ключових сфер, де спостерігається така інтеграція, є формування цивілізованого ринку азартних ігор, що має ґрунтуватися на європейських засадах правової культури, прозорості, відповідальності та соціальної відповідальності бізнесу [2, с. 22]. У зв'язку з отриманням Україною статусу країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу, особливого значення набуває процес гармонізації національного законодавства з нормативно-правовою базою ЄС [3, с. 157]. Це охоплює всі сфери державної політики, зокрема й регулювання питань оподаткування грального бізнесу, де необхідно забезпечити відповідність правовим стандартам ЄС задля подальшої інтеграції та стабільного розвитку відповідного ринку в Україні.

Метою дослідження є виявлення основних підходів до оподаткування грального бізнесу в країнах Європейського Союзу, аналіз їх впливу на економічну стабільність, регуляторну ефективність та соціальну безпеку, а також розробка пропозицій щодо адаптації української фіскальної політики у сфері азартних ігор до європейських стандартів в умовах сучасних викликів.

Стан опрацювання проблематики. Свого часу зарубіжний досвід державного регулювання та оподаткування грального бізнесу досліджував Д.О. Гетманцев, акцентуючи увагу на історичному аспекті формування цивілізованих легальних ринків грального бізнесу станом на 2008 рік [4, с. 62]. С.Г. Осика досліджував моделі оподаткування грального бізнесу з економічної точки зору, оцінюючи реальний оборот ринків в різних країнах світу до 2011 року [5, с. 208].

Колектив авторів на чолі з І.В. Сергієнко узагальнили моделі оподаткування грального бізнесу у світі і класифікували їх на три види податкового регулювання: загальне, коли для гемблінгу застосовуються такі ж правила, як для інших видів бізнесу, зокрема, загальний податок на прибуток і ПДВ; спеціальне, коли для гемблінгу застосовується особлива система нарахування податків – податок з обороту ставок або податок з валового ігрового прибутку; комбіноване, коли поряд із загальними правилами оподаткування для гемблінгу застосовуються ще й спеціальні вимоги [6, с. 42].

Пізніше питання оподаткування гравального бізнесу досліджувала фрагментарно З.М. Топорецька з точки зору взаємозв'язку ставок податків з вартістю ліцензій та моделлю публічного управління ринком. Як зазначає З.М. Топорецька, в Європі немає єдиного підходу до оподаткування цього ринку, а кожна країна (а іноді навіть регіон країни) обирає свою модель оподаткування. При цьому, види податків, ставки податку та об'єкти оподаткування суттєво відрізняються, але модель оподаткування обирається в залежності від моделі регулювання ринку і враховує вартість ліцензій за підходом «дорогі ліцензії – низькі податки» і навпаки [7, с. 94]. Але авторка аналізувала цей досвід ще до моменту впровадження державами останніх реформ державного регулювання та оподаткування гравального бізнесу.

Наразі у вітчизняній юридичній науці відсутні наукові дослідження останніх реформ оподаткування гравального бізнесу в країнах Європи. Але, враховуючи прагнення нашої країни якомога швидше стати частиною Європейського Союзу, вважаємо за необхідне дослідити сучасні тенденції щодо зміни підходів в регулювання та оподаткуванні гравальних ринків урізних країнах.

Виклад основного матеріалу.

Румунія є країною, яка межує з Україною та в останні роки впроваджує ряд реформ у правовому регулювання та оподаткуванні гравального бізнесу. Організатори в Румунії сплачують податок у розмірі 21% на дохід, який отримують компанії. Дохід визначається як різниця між сумою, зібраною з гравців, і загальною сумою виплачених виграшів (GGR). При цьому також встановлюється певна мінімальна сума такого податку на дохід. Наприклад, для ставок з фіксованими коефіцієнтами – традиційно: 21% від доходів від азартних ігор, але не менше 200 000 євро. У 2023 році в Румунії також підняли податки на виграші. Компанії зобов'язані утримувати від 3% (для малих призів до 2000 євро) до 40% вартості великих призів понад 12 000 євро. Раніше ставка податку становила 1%, 16% і 25%. Також в Румунії з 2016 року запроваджені обов'язкові внески на відповідальну гру [8, с. 243]. З січня 2024 року держава суттєво підвищила відрахування на відповідальну гру. Для онлайн організаторів ця сума становить 500 000 євро щорічно; для ліцензій II класу (послуги у сфері азартних ігор) 15 000 євро щорічно. Завдяки такому підвищенню за оцінками Міністерства фінансів, сума, зібрана лише за один рік, досягатиме 18-20 мільйонів євро [9].

Цікавим для нас є досвід **Болгарії**, яка в 2023 році посилила державне регулювання ринку гравального бізнесу, а з 2024 змінила підходи до оподаткування та ставки податку. Так, з 2024 року ставка податку на GGR для всіх операторів азартних ігор, включаючи онлайн та наземні заклади була змінена, замість 15% податку на всі ставки (виручку) було впроваджено 20% податку на GGR. Але при цьому, не сплачуються податки з виграшів. Також Болгарія (як і Румунія) запровадила збір на відповідальну гру у розмірі 100 000 BGN для онлайн-казино, половина якого спрямовується на програми лікування азартної залежності, що дуже важливо впроваджувати і в Україні [10, с. 196].

Також Болгарія суттєво підвищила платежі за різні ліцензії: на онлайн-казино підвищено вартість ліцензії з 100 000 BGN (~51 000 EUR) до 400 000 BGN (~204 000 EUR); для наземних казино збір за 5-річну ліцензію зріс з 100 000 BGN до 300 000 BGN; за 10-річну – з 200 000 BGN до 600 000 BGN. Зали гравальних автоматів: залежно від населення міста, збори варіюються від 75 000 BGN до 150 000 BGN за 5-річну ліцензію, а також додатково квартальний збір за кожен ігровий автомат збільшено з 500 BGN до 800 BGN [11].

Естонія з 2024 року розпочала впровадження реформ у сфері оподаткування та регулювання ринку гравального бізнесу, яке планує продовжити в 2025 та остаточно завершити реформи всередині 2026 року. Так, з 1 січня 2024 року відбувається підвищення ставок податків: азартні ігри, що оподатковувались податком у розмірі 18%, оподатковуватимуться ставкою 22% (лотереї) з продажу, а азартні ігри, що оподатковуються податком у розмірі 5%, оподатковуватимуться ставкою 6% GGR. З 1 січня 2024 року та 7% GGR (турніри з азартних ігор, тоталізатори) з 1 січня 2026 року [12]. Виграші в азартні ігри у ліцензованих операторів не оподатковуються.

Також в Естонії крім платежів за видачу ліцензії (невисоких) застосовуються фіксовані ставки податків для інших азартних ігор (казино та гравальні автомати): на організацію азартних ігор в ігрових закладах, які теж зросли з 2024 року. Так, з 1 січня 2024 року податок зріс з 1278,23 євро до 1406 євро за ігровий стіл та з 31,95 євро до 32 євро за ігровий автомат для гри на спритність. Для звичайного ігрового автомата передбачено податок 300 євро за кожен ігровий автомат та 10 відсотків від загальної суми ставок, зроблених на ігрових автоматах, за вирахуванням виграшів [12].

Латвія з 2024 року розпочала поступове збільшення податків у гравальному бізнесі. З 2024 року відбулось збільшення ставки податку на гравальні автомати (за один ігровий автомат) з 5172 євро до 6204 євро за календарний рік (Починаючи з 1 січня 2027 року, цей податок становитиме 7440 євро). Підвищення ставки податку на рулетку, карткові ігри та ігри в кості (за стіл) за календарний рік з 28 080 євро до 33 696 євро (починаючи з 1 січня 2027 року, цей податок буде встановлено на рівні 40 440 євро). Підвищення ставки податку на інтерактивні азартні ігри з 10% до 12% від

доходів, отриманих від організації цих ігор, тоталізатор – 15 % від GGR, для лотерей ставку податків підвищили з 10% до 15% від виручки від продажу білетів, з яких вираховані виграші [13].

На відміну від зазначених вище країн, виграші в Латвії оподатковуються. Так, гравці зобов'язані сплачувати податок на доходи фізичних осіб за ставкою 23% з виграшів в азартних іграх, якщо сума виграшів протягом податкового року перевищує 3 000 євро, та 31% якщо сума виграшів понад 78 100 євро. Додатково стягується державний збір (мито) одноразово за видачу ліцензій, який становить за ліцензію на організацію всіх видів азартних ігор 427 000 євро [13].

Литва також іде по шляху підвищення податків для грального бізнесу. З 2025 року відбулось підвищення податку на валовий ігровий дохід (GGR) з 20% до 22% для всіх видів азартних ігор, включаючи ігрові автомати, настільні ігри, бінго, ставки та дистанційні азартні ігри [14]. У Литві гравець сам має задекларувати дохід у вигляді виграшу та сплатити з нього податок за ставкою 15%, але виграші, отримані від легальних організаторів не оподатковуються [14].

Чехія також з 1 січня 2024 року підвищила ставки податків для грального бізнесу: лотереї та технічні ігри (включно з онлайн-казино, слотами) – ставки податку на GGR підвищено з 23% до 35%; тоталізатор, бінго, живі ігри, томболи тощо – ставки підвищено з 23% до 30% GGR. Крім того, запровадили податки на виграш. Тепер виграші понад 50 000 CZK (~2000 євро) оподатковуються за ставкою 15%, гравці повинні самостійно декларувати такі доходи у податковій декларації [15]. Ліцензійні платежі за видачу ліцензій невеликі: плата за подання заяви на отримання базової ліцензії становить 5000 чеських крон (приблизно 198 євро); плата за подання заяви на отримання ліцензії на приміщення становить 4000 чеських крон (приблизно 158 євро) [16].

В **Італії** у 2024-2025 роках відбулися реформи у сфері оподаткування та ліцензування грального бізнесу, спрямовані на модернізацію ринку, збільшення бюджетних надходжень і боротьбу з нелегальними операторами. Зокрема, для всіх сфер бізнесу відбулось незначне підняття податків. Так, податок на валовий ігровий дохід (GGR): на ставки та віртуальні ігри: підвищено з 24% до 24,5%; для онлайн-казино, бінго та покеру підвищено з 25% до 25,5%. Для наземних закладів: ставки на спорт податок підвищено з 20% до 20,5% для ВЛТ з 22% до 24,5%. При цьому податок на ставки на кінні перегони з фіксованими коефіцієнтами: знижено з 43% до 20,5%. Також запроваджено додатковий щорічний внесок: 0,2% від чистого доходу, який спрямовується на кампанії з відповідальної гри [17].

Але суттєве підвищення торкнулось вартості ліцензій на онлайн ігри. Так, ліцензія на онлайн-гемблінг до 2024 року коштувала 200 тис євро (на 9 років). З 2025 року вартість ліцензії на ці ж 9 років склала коштувати 7 млн євро (зростання у 35 разів). Вартість сплачується у два етапи 4 млн євро при отриманні ліцензії та ще 3 млн євро перед початком діяльності. Додатково запроваджено річний операційний збір в розмірі 3% податку на прибуток та антикорупційний збір та щонайменше 3,7 мільйона євро [18]. Також посилені фінансові вимоги до організаторів (фінансові гарантії, депозити), а один організатор зможе отримати не більше 5 ліцензій. Оскільки нові правила ліцензування починають діяти з 30 травня 2025 року, оцінити ефект реформи можна буде не раніше 2026 року.

У **Фінляндії** у 2024 розпочалась реформа державного регулювання ринку грального бізнесу і перехід від державної монополії до ліцензованого та регульованого ринку. Очікується, що нове законодавство буде введено в дію з 2026 року, а в 2027 – видані перші ліцензії. Також в рамках реформи заплановано підняття податків з 12% від GGR до 22%. Також планується, що буде введено щорічний наглядний збір, який залежатиме від прибутковості оператора та може становити від 0,5% до 1% від GGR для більшості B2C операторів. Для B2B операторів цей збір буде фіксованим – 1,500 євро [19]. Виграші в азартні ігри ліцензованих організаторів оподатковуватись не будуть.

Висновки. Таким чином, аналізовані в останні роки реформи з регулювання та оподаткування грального бізнесу в країнах Європи свідчать про те, що Європа рухається до регульованого ліцензованого ринку, при цьому зменшується кількість державних монополій. Також в цілому в країнах є тенденція відкриття онлайн-ринків азартних ігор і збільшення вартості ліцензій на онлайн.

Більшість країн оподатковують гральний бізнес податком на валовий ігровий дохід (GGR), відмовляючись від оподаткування виручки. Виграші в азартні ігри ліцензованих в країнах ЄС організаторів. Як правило не оподатковуються. Лише окремі країни вимагають декларування виграшів та оподатковують їх, але при цьому встановлюють певну межу неоподаткованого виграшу. Окремі країни додатково впроваджують обов'язкові відрахування на відповідальну гру, які використовують на зменшення шкоди азартних ігор і допомогу гравцям з ігровою залежністю.

Також більшість країн посилюють законодавство щодо боротьби з відмиванням коштів, розголошенням персональних даних, обмежують рекламу та на законодавчому рівні впроваджують додаткові обмеження для мінімізації ризиків ігрової залежності серед гравців.

Наразі політика держав Європи щодо останніх реформ оподаткування грального бізнесу показує, що при впровадженні таких змін країни послугуються не інтересами наповнення бюджету, а суспільними інтересами та забезпечують захист прав гравців грати безпечно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Volodymyr Vazhynskyi, Mykola Pohoretskyi, Zoriana Toporetska Assessment of Key Markets for Institutional Investors in Ukraine in the Context of War. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. № 9 (4). P. 44–49. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2023-9-4-44-49>.
2. Volodymyr Vazhynskyi, Mykola Pohoretskyi, Zoriana Toporetska Responsible business by institutional investors as the main means of preventing violations of the public interests of citizen-investors. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2024. № 10 (1). P. 20–29. URL: <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2024-10-1-20-29>.
3. Топорецька З.М., Важинський В.М. Щодо розуміння поняття «відповідальне ведення бізнесу» та його значення для охорони суспільних інтересів в адміністративному праві. *International scientific conference "Development trends in legal science and education of Ukraine in the context of European integration": conference proceedings* (November 1–2, 2023. Częstochowa, the Republic of Poland). Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2023. С. 156–159. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-372-9-40>.
4. Гетманцев Д.О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші. К.: ТОВ «СЕММ Принт», 2008. 209 с.
5. Осыка С.Г. Государственное регулирование глобальной индустрии азартных игр. – К.: «К.И.С.», 2011. 528 с.
6. Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України. За заг. ред. І.В. Сергієнко, І.Ю. Фоміна, Р.Б. Хорольського. К.: Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. 136 с.
7. Toporetska, Z. Reforming of gambling taxation in Ukraine in the context of the European integration. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. № 4. P. 94–104. URL: <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2022-4-12>.
8. Toporetska, Z., Shcherbyna, L., Denysenko, O., Bilan, S., & Kryshchak, O. (2024). Legal mechanisms for gambling addiction protection: analysis of an emerging regulatory model in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 13(78), 242–249. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2024.78.06.20>.
9. Comunicate de presă. URL: https://mfinante.gov.ro/despre-minister/-/asset_publisher/uwgr/content/reform-c4-83-c3-aen-domeniul-jocurilor-de-noroc-au-fost-adoptate-m-c4-83-suricare-s-c4-83-protejeze-juc-c4-83-torii-vulnerabili-c8-99i-s-c4-83-contribuie-la-cre-c8-99-terea-veniturilor-fiscale-ale-statului.
10. Топорецька З.М., Старенький О.С. Проблеми законодавчого регулювання спрямування коштів від грального бізнесу в Україні на захист суспільства від ігрової залежності (людоманії). *Вісник кримінального судочинства*. 2023. № 3-4. С. 196–204. URL: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.3-4/196-204>.
11. Bulgaria's Gambling Landscape: 2024 Taxation and Regulatory Overhaul. URL: <https://4h.agency/everything-else/tpost/lxrzutint1-bulgarias-gambling-landscape-2024-taxati?utm>.
12. Hasartmängumaksu seaduse muutmise seadus 146 SE 19.06.2023. URL: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/eelnou/98b9e888-a86b-4ce0-b0fc-8707517d0f47/hasartmangumaksuseaduse-muutmise-seadus>.
13. Changes in taxation and finances from 2025. URL: <https://www.fm.gov.lv/en/changes-taxation-and-finances-2025>.
14. Lithuania Leads 'Centralized Control' in Gambling Law. URL: <https://sbceurasia.com/en/2024/11/12/lithuania-leads-centralized-control-in-gambling-law/>.
15. Zákon č. 187/2016 Sb. *Zákon o dani z hazardních her*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-187>.
16. Zákon č. 634/2004 Sb. *Zákon o správních poplatcích*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-634>.
17. Budget Law extends Italian gambling concessions as tax segments are adjusted. URL: <https://sbcnews.co.uk/featurednews/2025/01/15/budget-law-italia-tax/>.
18. Italy Commences Comprehensive Gambling Law Reform. URL: <https://igamingexpress.com/italy-commences-comprehensive-gambling-law-reform/>.
19. Finnish gambling reform – first regulatory steps towards liberalization. URL: <https://www.imgl.org/publications/imgl-magazine-volume-3-no-1/finnish-gambling-reform-first-regulatory-steps-towards-liberalization>.