



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

22 липня 2025 року

№ 18-1

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему „Гральний бізнес: очікування та реальність”

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему „Гральний бізнес: очікування та реальність”.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Попри законодавчу легалізацію грального бізнесу у 2020 році та активне ліцензування суб'єктів господарювання, яке спричинило суттєве зростання доходів і податкових надходжень у 2021–2024 роках, у державі не було забезпечено належного державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор та державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ) не забезпечила повноцінного захисту громадян і контролю за гральним бізнесом.

Впровадження Закону України від 14 липня 2020 року № 768-IX «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» стимулювало зростання ринку азартних ігор протягом 2021–2024 років: ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор отримали 88 суб'єктів господарювання (далі – суб'єкти грального бізнесу). Доходи суб'єктів грального бізнесу зросли у 43,7 раза (з 3,3 до 142,5 млрд грн), сплата податків – у 76,2 раза (з 217,2 млн грн до 16,8 млрд гривень).

Однак незапровадження Державної системи онлайн-моніторингу (далі – ДСОМ), неприйняття необхідних нормативно-правових актів у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерейній сфері призвели до неефективного державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор та у лотерейній сфері й створили ризики недонадходження податків та зборів до зведеного бюджету.

1. Хоча КРАІЛ формально реалізувала процедури стратегічного планування для втілення стратегічних цілей на кілька періодів (2022–2024, 2024–2026, 2025–

2027), але відсутність чітких очікуваних результатів, критеріїв оцінювання та регулярного перегляду планів призвела до низького рівня управлінської ефективності та обмежувала комплексну оцінку фактичного стану їх досягнення.

2. Ліцензування діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор загалом провадилось відповідно до затверджених нормативно-правових та розпорядчих актів. Протягом 2021–2024 років КРАІЛ видано 7,2 тис. різних ліцензій на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор. Водночас анулювання (припинення дії) 4,1 тис. ліцензій, з яких понад 83 відс. через несплату, засвідчило низьку платіжну дисципліну серед ліцензіатів та недостатню превенцію з боку Уповноваженого органу.

Відстрочення строків платежів за ліцензії у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор у 2022 році, визначене підпунктом 5 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 року № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану», та нерозроблення механізмів стягнення несплачених сум плати за анульовані такі ліцензії призвели до **недоотримання зведеним бюджетом 1,3 млрд гривень.**

Загалом до зведеного бюджету у 2021–2024 роках надійшло **6,6 млрд грн плати за ліцензії** у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор.

Через відсутність кворуму членів КРАІЛ рішення щодо анулювання ліцензій на провадження діяльності з організації та проведення букмекерської діяльності, азартних ігор казино та покер у мережі Інтернет трьом суб'єктам господарювання – організаторам азартних ігор КРАІЛ прийнято з затримкою в 5 місяців після застосування до них персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій). Це підірвало довіру до оперативності та ефективності Уповноваженого органу, створивши ризики безконтрольної діяльності санкційних компаній.

3. **Незапровадження інструментів моніторингу, незабезпечення нормативного врегулювання проведення перевірок та обмеження в їх проведенні призвели до неефективного державного нагляду (контролю) за сферою організації та проведення азартних ігор у 2021–2024 роках. КРАІЛ не реалізувала інституційного й технічного потенціалу для ефективного державного нагляду (контролю). Поєднання технічної неготовності (ДСОМ), процедурних прогалин та зовнішніх обставин (воєнний стан) зумовило недостатній нагляд (контроль), поставило під загрозу прозорість, законність та ефективність функціонування ринку азартних ігор.**

3.1. ДСОМ, яка мала б забезпечувати безперешкодну цілодобову в режимі реального часу передачу та прийом даних з можливістю обробки, обліку, накопичення та зберігання інформації про кожну операцію з прийняття ставки, повернення ставки, виплату виграшу (призу), здійснену виплату, інші операції, форму розрахунків з гравцями та валовий дохід організатора азартних ігор, **не розроблена і не запроваджена.**

Це унеможливлювало здійснення моніторингу господарської діяльності організаторів азартних ігор, оперативного аналізу операцій у сфері організації та проведення азартних ігор, послабило захист прав гравців та знизило прозорість ринку азартних ігор.

3.2. У 2021 році планові та позапланові перевірки КРАІЛ не здійснювались через незатвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю) щодо дотримання вимог законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор. Фактично завдяки цьому державний нагляд (контроль) був заблокований.

Припинення, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю)» (далі – постанова № 303), проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану обмежило контроль за діяльністю суб'єктів грального бізнесу, відповідно, ризики порушень та незаконної діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор зросли.

Після отримання дозволу на здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) у сфері азартних ігор (протокол засідання Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2022 року № 108), а також відновлення можливості здійснення позапланових перевірок (постанова Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2023 року № 1167 «Про внесення змін до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303») **КРАІЛ проведено 12 позапланових перевірок суб'єктів грального бізнесу та застосовано 14 млн грн фінансових санкцій (штрафів). Починаючи з 19.04.2024, рішення про проведення таких перевірок КРАІЛ не приймалися, відповідно, перевірки не проводились.** Неритмічність проведення перевірок, обмежена кількість рішень та зниження активності після квітня 2024 року були обумовлені слабкою управлінською спроможністю КРАІЛ і фактичною втратою нагляду (контролю) за дотриманням законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор.

Вимога постанови № 303 в частині припинення проведення планових заходів державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор діє і до сьогодні.

4. У лотерейній сфері понад 10 років не затверджено ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, внаслідок чого створено правовий вакуум, який унеможливлював належний нагляд (контроль) за діяльністю операторів державних лотерей.

Ринок державних лотерей в Україні функціонував непрозоро та неефективно: оператори державних лотерей здійснювали свою діяльність на основі ліцензій, отриманих у 2001 році, державний нагляд (контроль) у цій сфері не здійснювався.

Внаслідок **неоновлення ліцензій** зведеним бюджетом у 2021–2024 роках **недоотримано**, за розрахунками, **221 млн грн доходів** у вигляді плати за такі ліцензії.

Ведення КРАІЛ Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні, розпочато з 01.10.2021, до якого станом на 01.01.2025 внесено інформацію щодо 26 державних лотерей.

Наразі такий реєстр є неповним, оскільки не містить інформації про державні лотереї, що вносилися Мінфіном – уповноваженим органом щодо ведення Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні, до 13.08.2020.

5. КРАІЛ не вжито достатніх заходів для створення та функціонування необхідних реєстрів і моніторингу звітності організаторів азартних ігор. Неповнота інформації, яка повинна міститися в реєстрах у сфері організації та проведення азартних ігор, та недотримання організаторами азартних ігор зобов'язань щодо подання звітності стали основними причинами низької ефективності державного нагляду (контролю), що призвело до втрати прозорості ринку азартних ігор, бюджетних втрат і зростання соціальних ризиків.

5.1. Не забезпечено формування реєстрів організаторів азартних ігор. Інформація, розміщена на вебсайті КРАІЛ, щодо наявності у суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду діяльності, що підлягає ліцензуванню, сформована у ручному режимі та є **значно меншою за обсягом порівняно з інформацією, яка повинна міститися у відповідних реєстрах.** Це не відповідає принципу відкритості грального бізнесу, обмежило доступ до актуальної інформації та ускладнило виявлення правопорушень.

Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, функціонує та водночас протягом 2021–2024 років перебуває у дослідній експлуатації.

5.2. У середньому 70 відс. організаторів азартних ігор не подавали звітність до КРАІЛ у 2022–2024 роках, а подана звітність не містила усіх необхідних показників. Несистемний збір даних позбавив КРАІЛ інструментів моніторингу, погіршив державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор.

Після запровадження обов'язкового подання звітності (з 05.01.2025 до 05.03.2025) звітність подали 79 відс. організаторів азартних ігор, які станом на 01.01.2025 провадили діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор.

Неповнота даних у поєднанні з невизначеною нормативно-правовими актами відповідальністю організаторів азартних ігор за неподання звітності та незапровадження ДСОМ призвела до **втрати контролю за ринком азартних ігор, недоотримання доходів зведеним бюджетом та збільшення соціальних ризиків, пов'язаних з ігровою залежністю.**

6. Державною податковою службою України (далі – ДПС) не забезпечено ефективного контролю за дотриманням податкового законодавства суб'єктами грального бізнесу. Аудитом встановлено розбіжності в показниках податкової звітності та низький рівень сплати донарахованих сум грошових зобов'язань за результатами контрольно-перевірочної

роботи. Ці проблеми, без належної взаємодії ДПС з КРАІЛ та іншими державними органами, створили ризики заниження такими суб'єктами доходів та ухилення від оподаткування.

6.1. Протягом 2021–2024 років **обсяг нарахованих податків, зборів та інших платежів** суб'єктами грального бізнесу та операторами державних лотерей становив **36,4 млрд грн**, з яких до зведеного бюджету **надійшло 29,1 млрд гривень**. Крім того, такими суб'єктами нараховано та перераховано до бюджету **0,6 млрд грн** єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

За даними податкових декларацій з податку на прибуток підприємств за 2021–2024 роки, зазначеними суб'єктами господарювання загалом отримано **282,3 млрд грн доходів**. Загальний фінансовий результат до оподаткування становив **14,9 млрд грн**, у тому числі **прибуток – 30,8 млрд грн, збитки – 15,9 млрд гривень**.

Загалом, незважаючи на зростання показників прибутковості грального бізнесу, **збиткову діяльність декларують понад 50 відс. суб'єктів господарювання, що може свідчити про ризики ухилення від оподаткування та неналежний контроль за адмініструванням податкової звітності таких платників**.

6.2. Перебування суб'єктів грального бізнесу та операторів державних лотерей на спрощеній системі оподаткування у період з квітня 2022 року по липень 2023 року (за ставкою 2 відс.) **призвело до недонадходжень до зведеного бюджету, за розрахунками, 1,9 млрд гривень**.

У цей період, з урахуванням норм Закону України від 14 квітня 2022 року № 2192-IX «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України», спрощену систему оподаткування (за ставкою 2 відс.) застосовували 13 суб'єктів грального бізнесу та 2 оператори державних лотерей, якими задекларовано 11,6 млрд грн доходів та 232 млн грн єдиного податку.

6.3. **ДПС не забезпечено належного контролю за достовірністю та актуальністю даних платників податків**. Так, з 252 платників податків, які мають код основної діяльності за КВЕД 92.00 «Організування азартних ігор», **78 відс. не подавали податкову звітність понад 10 років**. Зазначене засвідчило недостатній рівень контролю за станом обліку, правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків такими платниками.

6.4. Аудитом встановлено суттєві розбіжності між задекларованими показниками виплаченого гравцям доходу, відображеними у додатках 4 ДФ «Відомості про суми нарахованого доходу, утриманого та сплаченого податку на доходи фізичних осіб та військового збору» до Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, і сум утриманого з них податку, а також сум

нарахованого єдиного внеску (далі – додатки 4ДФ до Податкового розрахунку), **та податковими деклараціями з податку на прибуток підприємств.**

За даними податкових декларацій з податку на прибуток підприємств у 2023 та 2024 роках, загальна сума доходів, виплачених гравцям у вигляді вигравів та призів, у 6,7 та 3 рази відповідно перевищувала показник, відображений у додатках 4ДФ до Податкового розрахунку.

При цьому окремими суб'єктами господарювання така сума доходів у податковій декларації з податку на прибуток підприємств не відображалась при одночасному її декларуванні у додатках 4ДФ до Податкового розрахунку.

У 2023 році одним суб'єктом господарювання – надавачем послуг у сфері організації та проведення азартних ігор задекларовано **5,8 млрд грн податку на доходи фізичних осіб** (далі – ПДФО) та військового збору від оподаткування процентів, вигравів (призів) у лотерею (розділ II додатка 4ДФ до Податкового розрахунку), тоді як згідно з даними податкової декларації з податку на прибуток підприємств дохід суб'єкта господарювання становив **1,2 млрд грн, а рядок 09 «Сума доходу, отриманого від діяльності з випуску та проведення лотерей» має нульове значення.**

Зазначені факти свідчать про невідповідність даних податкової звітності та фінансових показників і вимагають реагування.

6.5. Низький рівень узгодження та сплати донарахованих сум грошових зобов'язань, скасування таких сум у судах свідчить про нерезультативність контрольно-перевірочних заходів.

За результатами проведених територіальними органами ДПС 65 документальних (планових та позапланових) та 240 фактичних перевірок донараховано **78,7 млрд грн, узгоджено 1,4 млрд грн, з яких надійшло до зведеного бюджету 12,7 млн грн (0,9 відсотка).**

Узгодження донарахованих грошових зобов'язань та застосованих штрафних (фінансових) санкцій за результатами документальних та фактичних перевірок на рівні 1,8 відс. зумовлено оскарженням платниками податків результатів таких перевірок у судовому порядку.

За результатами судового розгляду понад 88 відс. рішень винесені на користь платників податків. Суди визнали рішення територіальних органів ДПС необґрунтованими та скасували їх переважно через недостатню доказову базу, яка використовувалась під час проведення перевірок та винесення рішень.

7. Неефективність державного регулювання та нагляду (контролю) у сфері організації та проведення азартних ігор у 2021–2024 роках суттєво послабила здатність держави протидіяти незаконній діяльності, застосовувати санкції та захищати громадян від соціальних ризиків, зумовлених гральною залежністю та агресивною рекламою.

7.1. КРАІЛ не була наділена повноваженнями самостійно блокувати вебсайти, на яких організовувались та проводились азартні ігри без ліцензії, що обмежувало ефективність боротьби з незаконним онлайн-гемблінгом.

Загалом протягом 2021–2024 років КРАІЛ надіслано **512 вимог** до осіб, які через вебсайт організовують, проводять чи надають доступ до азартних ігор без відповідної ліцензії, і постачальників послуг хостингу (зберігання інформації), на технічних засобах якого розміщений вебсайт або його частина, з використанням якого організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії, щодо обмеження доступу до таких вебсайтів. Водночас із надісланих вимог **виконано лише 29 відсотків**.

Неврегулювання питання відповідальності зазначених осіб і постачальників послуг хостингу (зберігання інформації) за невиконання вимог КРАІЛ призводило до продовження роботи таких вебсайтів і, як наслідок, до недонадходжень до зведеного бюджету та підвищення соціальних загроз для суспільства.

7.2. За порушення чинного законодавства про рекламу до суб'єктів господарювання КРАІЛ застосовано 35,7 млн грн фінансових санкцій (штрафів), з яких сплачено лише 20,1 відсотка.

3 серпня 2024 року фінансові санкції (штрафи) не застосовувались, зокрема через відсутність кворуму членів КРАІЛ, що паралізувало діяльність Уповноваженого органу та вивільнило простір для правопорушень.

За результатами вибіркового дослідження у січні 2025 року встановлено недотримання вимог Закону України від 03 липня 1996 року № 270/96-ВР «Про рекламу»: на 7 різних телеграм-каналах (з посиланням на онлайн-казино на Slots City: Casino Slot Online, Casino.ua, 777.ua, betking), гральних платформах, розташованих у застосунку Apple Store, на сайтах у мережі Інтернет при перегляді мультимедійного контенту, а також на радіостанціях здійснювалась реклама азартних ігор з перевищенням дозволеного часу її трансляції, гучності, швидкості та недотриманням розміру площі тексту попередження про негативний вплив азартних ігор.

Нерозроблення ефективного механізму блокування нелегальних сайтів, неналежне застосування фінансових санкцій (штрафів) та неконтрольована реклама азартних ігор створили умови для розвитку тіньового сектору, бюджетних втрат та загострення соціальних ризиків.

8. Відсутність даних щодо масштабів ігрової залежності в Україні знижує ефективність державної політики в частині захисту громадян та боротьби з ігровою залежністю.

Протягом 2021–2024 років кількість гравців, які беруть участь в азартних іграх та отримали доходи у вигляді виграшів, зросла більш ніж у 41 раз (з 15,6 до 640,3 тис. громадян, або з 0,09 до 5,5 відс. працездатного населення).

Через незапровадження ДСОМ та неподання до КРАІЛ організаторами азартних ігор звітності немає вичерпних даних про кількість гравців, які брали участь в азартних іграх, але не отримали доходи у вигляді виграшів. Отже, загальна кількість гравців, які брали участь в азартних іграх (з отриманням та без отримання доходів), є значно більшою.

Без системного збору даних та проведення соціальних досліджень держава фактично діє невпевнено у питанні боротьби з ігровою залежністю. Це знижує ефективність профілактики, збільшує соціальні ризики, а також ускладнює формування гуманної, обґрунтованої державної політики у сфері захисту громадян від негативного впливу азартних ігор.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту діяльності (ефективності) на тему „Гральний бізнес: очікування та реальність” (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України у п’ятнадцятиденний строк.

3. Поінформувати Офіс Генерального прокурора про результати аудиту з одночасним надсиланням рішення Рахункової палати і Звіту.

4. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати доручити Міністерству цифрової трансформації України:

4.1. Спільно з Державним агентством України ПлейСіті розробити та внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України:

проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та порядку плати за ліцензію на випуск і проведення лотерей (до 01.12.2025);

проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до постанови № 303 щодо врегулювання проведення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерейній сфері (до 01.12.2025);

проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 року № 171, в частині приведення його у відповідність із Законом України від 04 грудня 2024 року № 4116-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» (до 01.10.2025);

проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження порядку ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор (до 01.12.2025).

4.2. Забезпечити розроблення та прийняття нормативно-правових актів з питань впровадження ДСОМ (до 01.10.2025).

4.3. Спільно з іншими заінтересованими державними органами розглянути питання щодо:

проведення комплексного дослідження впливу азартних ігор на суспільство, соціологічних досліджень для виявлення нових ризиків та розроблення ефективних стратегічних рішень з мінімізації негативного впливу азартних ігор на суспільство (до 31.12.2025);

розроблення стратегії попередження та мінімізації негативного впливу азартних ігор та вжиття заходів щодо її реалізації (до 31.03.2026).

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Державній податковій службі України і рекомендувати:

5.1. Провести аналіз стану платників податків, які перебувають на обліку в територіальних органах ДПС за кодом основної діяльності за КВЕД 92.00 «Організування азартних ігор», та подання ними податкової звітності. Про результати повідомити Рахункову палату (до 31.12.2025).

5.2. Забезпечити проведення контрольно-перевірочних заходів щодо:

достовірності декларування суб'єктом господарювання – надавачем послуг у сфері організації та проведення азартних ігор показників розділу II «Зведені дані про оподаткування процентів, виграшів (призів) у лотерею» додатка 4 ДФ до Податкового розрахунку за IV квартал 2023 року (до 01.11.2025);

розбіжностей у податковій звітності суб'єктів грального бізнесу з ПДФО та податку на прибуток підприємств за 2021–2024 роки в частині декларування сум виграшів, виплачених гравцям (до 01.11.2025).

5.3. Забезпечити взаємодію та обмін інформацією, необхідною для здійснення територіальними органами ДПС контролю за достовірністю та повнотою нарахування та сплати податків та зборів організаторами азартних ігор, зокрема з Державним агентством України ПлейСіті (до 31.12.2025).

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Державному агентству України Плейсіті й рекомендувати:

6.1. Забезпечити якісну підготовку стратегічних планів діяльності, зокрема, включити чітко сформульовані цілі та конкретні завдання (заходи) щодо їх досягнення, визначити очікувані результати та кількісні / якісні індикатори оцінки ефективності таких завдань (заходів) (до 01.01.2026).

6.2. Розробити план заходів зі створення та впровадження Державної системи онлайн-моніторингу та надати його Рахунковій палаті (до 31.08.2025).

6.3. Забезпечити:

впровадження Державної системи онлайн-моніторингу (до 01.01.2026);

створення та впровадження електронних реєстрів організаторів азартних ігор (до 01.12.2025);

введення в експлуатацію Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх (до 31.12.2025).

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати і Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на Голову Рахункової палати Ольгу Піщанську.

Голова

Ольга ПІЩАНСЬКА