

НІМЕЦЬКА МОДЕЛЬ РЕГУЛЮВАННЯ ІГОРНОГО БІЗНЕСУ

МОРОЗОВ Володимир Сергійович,

кандидат економічних наук, доцент,

Інститут міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проаналізовано головні особливості німецької системи регулювання ігорного бізнесу, у т.ч. класифіковано форми власності ігорних закладів та види азартних ігор у ФРН, розкрито нормативно-правові основи та контролюючі функції німецької регулюючої моделі, досліджено режим оподаткування, розглянуто останні тенденції та зміни у сфері регулювання ігорного бізнесу у ФРН, а також виокремлено можливі сценарії його розвитку у майбутньому.

Ключові слова: ігорний бізнес, казино, оподаткування, ліцензування.

Дослідженню актуальних проблем та різноманітних аспектів розвитку міжнародного бізнесу присвячено науково-теоретичні праці відомих українських вчених-економістів: В. А. Вергуна, А. І. Кредісова, В. В. Волошина, С. М. Березовенка, О. І. Ступницького, Д. П. Расшивалова, В. П. Мазуренко, В. С. Будкіна, Л. Л. Кістерського, А. С. Філіпенка, В. І. Троненка, О. І. Шниркова, І. В. Бураковського, М. В. Безнощенка та багатьох інших.

Проте, слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі практично не існує комплексних досліджень щодо регулювання ігорного бізнесу в розвинутих країнах світу у цілому та у Німеччині зокрема.

Враховуючи цей факт, *головним завданням дослідження*, яке буде здійснене у даній статті, є дослідження особливостей національного регулювання ігорного бізнесу на прикладі ФРН.

Головною особливістю німецької моделі регулювання ігорного бізнесу є її повна децентралізація, тобто основні питання регулювання ігорного бізнесу належать до компетенції федеральних земель Німеччини за т.зв. регулюючим принципом: *16 земель — 16 правил*. [2, с. 25-35]

Федеральна влада самоусунулась від цієї сфери, надавши її в управління федеральним землям. Причини, які обумовили саме такий підхід до регулювання ігорного бізнесу, визначаються історією взаємин даного бізнесу з владою (як федеральною, так і регіональною). Так, федеральна влада за всю історію існування Німеччини лише двічі безпосередньо втручалась у дану сферу: у 1872 р., коли імперський уряд заборонив азартні ігри та у 1933 р., коли фашистська влада обмежила азартні ігри лише одним казино (у м. Баден-Баден).

Прийнята у 1949 р. Конституція ФРН віднесла регулювання ігорного бізнесу до компетенції федеральних земель. Проте з'явилися окремі обмеження, що надають можливість організації ігорних закладів тільки на курортах.

Розуміючи переваги та вигоди від відкриття ігорного бізнесу, федеральні землі не тільки легалізували його на своїх територіях, але й самі намагались і намагаються їм займатись. Зокрема, влада федеральної землі «Баварія» після скандалу навколо одного з баварських казино прийняла рішення перетворити казино в державні підприємства, і вже до кінця 50-х рр. ХХ ст. їм належали три з чотирьох казино. Подібні тенденції спостерігались і в інших землях. Так, федеральна земля «Заарланд» поділила ігорний бізнес на своїй території між собою (4/7) і однієї зі спортивних асоціацій (3/7).

У 1973 р. німецьке законодавство, що дозволяло до цього розміщення ігорних будинків лише на територіях курортів, значно лібералізується. Федеральні землі одержують повне право розміщувати казино в будь-якому місці на власний розсуд. Умовні кордони ігорного бізнесу починають істотно розширюватись. У 1975 р. з'являється казино, розраховане на міських жителів Гамбургу. Також у 1975 р. відкривається перше казино у м. Берлін, власником якого стає відомий німецький спортсмен Г. Янецке. На сьогодні у Берліні відкриті два казино. Це казино на «Александр Платц» у центрі колишнього Східного Берліну та ігорний будинок на «Потсдамер Платц» у центральній частині об'єднаного Берліну. [5, с.13-21]

Пізніше, у 1980 р. Федеральний уряд Німеччини дозволив землям встановлювати податки на ігорний бізнес. Таким чином, Федеральні землі зараз повністю контролюють цей бізнес. Не існує навіть єдиного контролюючого федерального органу. Кожна федеральна земля самостійно визначає, чи допускати в цю сферу приватний капітал.

Основні питання, пов'язані з регулюванням ігорного бізнесу (наприклад, ліцензування), вирішуються, як правило, органами поліції або міністерствами внутрішніх справ земельних урядів федера-

льних земель. У деяких землях (наприклад, Баварія або Нижня Саксонія) зазначені питання віднесені до компетенції міністерств фінансів або міністерств соціальних справ.

Тексти нормативно-правових документів, які регулюють сферу ігрного бізнесу у кожній з федеральних земель Німеччини (німецькою мовою) можна отримати за наступною Інтернет-адресою: <http://www.isa-casinos.de/data/11810.html>.

Зокрема до основних нормативно-правових документів, які регулюють ведення ігрного бізнесу у федеральній землі «Берлін» відносять:

1. Закон про допуск суспільних ігрових будинків в м. Берлін або т.зв. Закон про ігрові будинки від 01.01.2003 (нім. — *Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin — Spielbankengesetz (SpBG)*);

2. Порядок ведення ігрного бізнесу для ігрового будинку м. Берлін від 20.12.2001 (нім. — *Spielordnung für die Spielbank Berlin*);

3. Порядок ведення ігрного бізнесу для казино м. Берлін від 20.12.2001 (нім. — *Spielordnung für das Casino Berlin*). [3 С.32-40]

Що стосується **форм власності ігрових закладів**, то їх можна розподілити на **три види**:

1. *Приватний бізнес* (Гамбург, Берлін, Гессен та ін.).

2. *Спільний бізнес*. Казино належать компаніям, засновниками яких виступають як комерційні організації, так і влада федеральних земель. Ці казино, як правило, керуються, контролюються й інспектуються одночасно державною і приватною сторонами.

3. *Державні підприємства* (Баварія). Ігрові заклади цілком належать землям. [4, с. 67-81]

У Бремені, Заарланді і Північному Рейн–Вестфалії ігрові будинки є підрозділами регіональних суспільних банків та спортивних суспільств.

Федеральні землі визначають віковий ценз гравців; встановлюють години роботи ігрових закладів; дні, коли ігрові заклади повинні бути зачинені (релігійні і державні свята); визначають дозволені ігри; можуть встановлювати обмеження (для осіб, які не досягли 21 року) та заборони для визначених категорій громадян на відвідування казино (це, як правило, люди, які хворі лудоманією, а також жителі курортів, де розміщуються казино) тощо.

Контролюючі функції належать муніципальній владі. Органи місцевої влади стежать за виконанням рішень влади федеральної землі. За порушення законів вони мають право застосовувати різні міри відповідальності: від штрафу до закриття закладу.

Таким чином, законами та правовими актами федеральних земель встановлюється:

- хто має право відкрити ігровий будинок, де і який (вимоги до приміщення та компанії-заявника);

- які особи можуть грати в ігрових будинках;

- хто санкціонує діяльність ігрових будинків, і хто здійснює нагляд;

- яким чином використовується дохід ігрових будинків (в рамках земельного оподаткування). [6 С.33-58]

Крім перерахованих вище вимог закони та правові акти окремих федеральних земель можуть встановлювати *додаткові обмеження та правила*. Так, відповідний закон федеральної землі «Баден-Вюртенберг» (у м.Баден-Баден) встановлює вимогу, відповідно до якої заявник повинний при одержанні ліцензії погодити правила роботи ігрового будинку та проведення ігор, зокрема:

- правила ігор, включаючи мінімальні і максимальні ставки і порядок виплати виграшу;

- години відкриття ігрового будинку та перелік ігор, які в ньому проводяться;

- перелік інформації, яку персонал повинен обов'язково та негайно надавати відвідувачеві.

Правила, що містять перераховані вище вимоги, затверджуються Комісією з ігрного бізнесу і вивішуються на вході в ігровий будинок. Дана комісія наділена функцією здійснення контролю за діяльністю ігрових будинків і має право контролювати все підприємство, оглядати всі приміщення і перевіряти відповідну документацію, а також одержувати бухгалтерські баланси ігрових будинків.

Всі **азартні ігри** підрозділяються на **два види**.

Перший вид — т.зв. великі ігри (нім. — «*Grosse Spiele*») — включає рулетку, баккару, тридцять і сорок («*trente et quarante*»).

До *другого виду* відносяться блекджек, крепс, електронна рулетка та ін. Дана класифікація впливає на відкриття і закриття тих або інших ігрових столів. Наприклад, столи рулетки в казино м. Баден-Баден відкриті з 14:00 по 02:00, а блекджеку — з 17:00 по 01:00.

У **Німеччині** азартні ігри дозволені на території всієї держави, про територіальні обмеження можна говорити лише, приймаючи до уваги той факт, що *ігрові автомати* повинні бути відділені від приміщень казино.

При цьому ігрові автомати не є ігровими будинками, а являють собою т.зв. «ігрові точки» (пунк-

ти). «Ігрові точки» можуть функціонувати в приміщеннях, що доступні усім. Регулюються ці «точки» *федеральним законом — Постановою про професії/Постановою про промисли та ремесла від 1999 р. (нім. — Gewerbeordnung)*. [1, с. 26-33]

Дозвіл на відкриття «ігрових точок» видається адміністративними органами управління комун (міст і громад). Окрім того, ресторани (кафе), у яких дозволяється організація «ігрової точки», повинні управлятися надійними особами, які протягом останніх трьох років вели бездоганний спосіб життя.

Ставки податку і пільги знаходяться у компетенції влади суб'єктів федерації. У сфері оподаткування Німеччина застосовує по-справжньому «драконівські» міри. Середня по країні податкова ставка для ігрного бізнесу складає 80% від валового доходу ігрового закладу. Існують певні виключення: так, наприклад, податкова ставка може складати всього 65-70% у перші роки діяльності казино (але не менше 60%). Однак згодом вона все одно досягне рівня у 80%. Більш того, для закладів, доходи яких дуже високі, податкова ставка збільшується і може досягати більш, ніж 90% (в особливих випадках ставки доходять до 92% доходу).

Перерахований в якості податків валовий дохід розподіляється в такий спосіб: 75% — до бюджетів федеральних земель, 5% — до федерального бюджету і 20% — до місцевого бюджету. [2, с. 42-45]

Характеризуючи **останні тенденції та зміни у сфері регулювання ігрного бізнесу у ФРН**, слід згадати про рішення Конституційного Суду (КС) Німеччини від 28.03.2006 р., який ухвалив, що існування національних ігрових монополій є порушенням Конституції країни. Постанова, в першу чергу, стосується Баварії, де діє монополія на спортивні ставки. Відповідно до рішення німецького суду Баварія та інші федеральні землі Німеччини повинні або відкрити ігрову сферу вільній конкурентній боротьбі, тобто допустити приватних ігрових операторів, або довести, що ігровий бізнес є небезпечним видом дозвілля і може контролюватися тільки в централізованому порядку. Слід зазначити, що ухвалена постанова виглядає досить двозначною, оскільки залишає право за ігровими монополіями тримати ігровий ринок закритим і знову залишається незрозумілим питання про те, чи відбудеться демонополізація ігрової сфери в Німеччині чи ні.

Так, у рішенні КС міститься вказівка на те, що держава повинна одночасно піклуватися про профілактику психологічної залежності осіб, які регулярно беруть участь у тоталізаторах. Частина доходів від цього бізнесу йде на фінансування спорту. Загальна сума, яка виділяється на ці цілі з виторгу від тоталізаторів і лотерей, щорічно дорівнює 500 млн. євро. У бюджети ж федеральних земель з цих джерел (тобто від ігрного бізнесу) надходить щорічно від 4 до 5 млрд. євро.

У зв'язку з прийнятим КС рішенням прогнозуються різні сценарії розвитку цієї індустрії в Європі. Так, за рішенням суду ігорна держмонополія Німеччини «*Oddset*» може зберегти свій статус, якщо ця корпорація зможе переорієнтувати свій бізнес на запобігання ігрової залежності в країні, включаючи зміну змісту ігрових продуктів, обмеження реклами та ін. Іншими словами, компанія «*Oddset*» повинна буде направити усі свої зусилля на організацію контролю за ігорною діяльністю громадян Німеччини, інакше Федеральний уряд дозволить приватним ігровим операторам приймати ставки у населення.

КС Німеччини звинуватив держмонополію у втраті споконвічної функції — регулювання і стримування ігрової індустрії та у висуванні на перший план комерційної вигоди.

Слід згадати, що до кінця 2007 р. діяльність приватних ігрових операторів була заборонена на території Німеччини. Ця заборона поширювалась на всі ігрові продукти у всіх федеральних землях (ставки, лотерея, кено тощо). Однак суд залишив на розсуд місцевої влади питання про необхідність впровадження цієї заборони в окремих федеральних землях. Спосіб покарання за порушення даної постанови буде обирати місцевий суд у порядку розгляду індивідуальних справ.

КС висунув, зокрема, цілий *ряд пріоритетних напрямків діяльності державних ігрових операторів з метою збереження статусу монополій*:

- зменшення витрат на ігорну рекламу у всіх ЗМІ Німеччини, особливо це повинно позначитись на друкованих виданнях;
- обмеження щодо реєстрації ігрових продуктів: у майбутньому буде дуже складно затвердити новий ігровий продукт як необхідну модифікацію «старого»;
- скорочення роздрібною торгівлі ігровими продуктами: це повинно призвести до зменшення кількості ігрових пунктів роздрібного продажу, зараз їх близько 26 тис. на території Німеччини. Заплановане збільшення продажів за альтернативними каналами (супермаркети, заправні станції тощо) суд поставив під сумнів;
- збільшення ігрових продажів через Інтернет і стільникові телефони: державні ігрові оператори повинні бути конкурентноздатними у боротьбі з офшорними операторами. [4, с. 70-75]

Висунувши ряд серйозних вимог до ігрових держмонополій, суд не визначив, який орган буде контролювати відповідність діяльності корпорацій прийнятим нормам. До останнього часу подібний

контроль здійснювався місцевими органами влади (у Баварії, наприклад, це питання перебувало в руках секретаря фінансово-казначейського відділу), однак такий підхід, за словами суддів, не виправдав себе.

Як альтернативу було запропоновано створити свого роду контрольну комісію з ігорної справи, подібну до дослідницького центру по азартних іграх (*нім. — Forschungsstelle Glücksspiel*), до складу якої б увійшли незалежні експерти від ігорної індустрії. Одним із завдань цієї комісії повинно стати затвердження нових ігорних продуктів, каналів їхніх продажів, оцінка ігорної реклами та ін.

Ігорні аналітики намагаються в даний час проаналізувати можливі наслідки впровадження нової постанови суду: по суті, майбутнє ігорного ринку Німеччини тепер залежить від Федерального уряду і місцевих органів влади.

На перший погляд може здаватись, що органи влади віддають перевагу держмонополіям, однак експерти вказують, що запроваджені обмеження на монополії неминуче призведуть до скорочення надходжень до бюджету та спортивних асоціацій. Це означає, що режим функціонування обмежених монополій може не влаштовувати деякі федеральні землі Німеччини, і вони приймуть сторону лібералізації цієї галузі. Цей сценарій розвитку ігорної справи не здається аналітикам малоімовірним, особливо, якщо врахувати процес приватизації ігорних закладів у цій країні, який розпочався у 2005 р.: наприклад, казино Нижньої Саксонії перейшли в приватну власність корпорації «Casinos Austria», на сьогодні ряд інших ігорних будинків готові наслідувати цьому прикладові. Аналітики також акцентують увагу на можливій приватизації або продажу ігорних держмонополій приватним компаніям.

Ігорні експерти також спробували прокоментувати можливі наслідки постанови для власників приватних ігорних ліцензій, виданих органами влади колишньої НДР. Зараз у Німеччині існують 4 власники таких ліцензій, причому ліцензії зберегли свою дію за Договором про Об'єднання Німеччини. Однак існує безліч брокерів, які виступають посередниками у власників ігорних ліцензій. Те, чи дійсні їхні ліцензії і у масштабах нації або тільки регіонів, нова постанова суду так і не пояснює. Зокрема компанія BetandWin, власник ліцензії, виданої у колишній НДР, упевнена, що рішення Конституційного Суду не вплине на ігорну діяльність цього підприємства у Німеччині. [5, с. 18-24]

Інший власник приватної ігорної ліцензії, корпорація «Sportwetten Gera», вважає, що ринок особливо не зміниться після впровадження нового законодавства. Однак представники держмонополії Oddset, навпаки, виграють від того, що брокерські ліцензії не мають сили після постанови суду. Так що питання про законність брокерських ліцензій, виданих у колишній НДР, ще вимагають свого додаткового пояснення.

На нашу думку, незалежно від згаданих тлумачень нової ігорної постанови існують 2 категорії суб'єктів ігорного ринку, які, поза всякі сумніви, виграють від процесу впровадження рішення КС. У першу чергу, це — дрібні офшорні ігорні оператори, які не підпадають під дію німецьких законів, а також влада федеральних земель, до компетенції якої тепер належить визначення загальних тенденцій розвитку ігорного ринку.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Janssen H. Das staatliche Sportwettenmonopol in Deutschland: Fessel oder Schutzschild? / Hendrik Janssen // List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik. – 2008. – Bd. 34. – S. 175-198.
2. Christian D. Die Bilanzierung von Glücksspielen im IFRS-Abschluss des Veranstalters / Dieter Christian // Praxis der internationalen Rechnungslegung. – 2009. – Bd. 5. – S. 6-10.
3. Vieweg H-G. Europa verlangt einen adäquaten institutionellen Rahmen für den Glücksspielmarkt / Hans-Günther Vieweg // Ifo-Schnelldienst. – 2008. – Bd. 61. – 18. – S. 25-30.
4. Forrest D. Gambling policy in the European Union: too many losers? / David Forrest // Finanz-Archiv. – 2008. – Bd. 64. – 4. – P. 540-569.
5. Hashimoto K. Research on the casino industry / Kathryn Hashimoto // Handbook of hospitality marketing management. – 2008. – P. 524-547.
6. Daumann F. Zur Neuordnung des Lotteriemarktes in Deutschland / Frank Daumann // Ordo. – 2008. – Bd. 59. – S. 287-312.

Морозов В. С. Немецкая модель регулирования игорного бизнеса / Институт международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Проанализированы главные особенности немецкой системы регулирования игорного бизнеса в том числе классифицировано формы собственности игорных учреждений и виды азартных игр в ФРГ, раскрыты нормативно-правовые основы и контролирующие функции немецкой регулирующей модели, исследован режим налогообложения, рассмотрены последние тенденции и изменения в сфере регулирования игорного бизнеса в ФРГ, а также выделены возможные сценарии его развития в будущем.

Ключевые слова: *игорный бизнес, казино, налогообложение, лицензирование.*

Morozov V. German regulation model of gambling games / Institute of international relations Kyiv National Taras Shevchenko University.

In this article the author analyzed main distinctive features of the gambling business regulation. The article contains: classification of the property forms of the gambling institutions, types of gambling games in Germany, legislative basis and controlling functions of the German regulation model, overview of the tax regime, analysis of the latest tendencies and changes in the sphere of gambling business regulation in Germany, possible scenarios of future gambling business development.

Keywords: *gambling business, casino, tax regime, licenzation.*