

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

БОДРОВ ЮРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА
ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР**

081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____Ю.Бодров

Науковий керівник:

Гуржій Тарас Олександрович

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР	28
1.1. Генезис адміністративно-правових досліджень у сфері організації та проведення азартних ігор.....	28
1.2. Мета і цілі адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.....	44
1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.....	63
Висновки до Розділу 1.	97
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР	101
2.1. Нормативно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор.	101
2.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.....	129
2.3. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.....	141
Висновки до Розділу 2.	158
РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР.	161
3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.....	161
3.2. Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні.	194
Висновки до Розділу 3.	204

ВИСНОВКИ.....	207
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	214

АНОТАЦІЯ

Бодров Ю.В. Адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Державний торговельно-економічний університет, Київ, 2025.

Дисертація є одним із перших комплексних досліджень, орієнтованих на комплексне вирішення наукових і практичних проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. У роботі обґрунтовано низку нових положень, які розширюють уявлення про мету, цілі та принципи адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор, висвітлюють зарубіжний досвід такого регулювання та окреслюють перспективи його імплементації у вітчизняну нормотворчу практику.

На основі аналізу науково-правового забезпечення організації та проведення азартних ігор визначено його роль у розбудові правових засад гравального бізнесу. Констатовано відсутність дієвого взаємозв'язку між галузевою наукою та практикою адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор. Обґрунтовано необхідність застосування наукового підходу при вирішенні актуальних проблем нормотворчої і правозастосовної діяльності в сфері організації та проведення азартних ігор.

З урахуванням найбільш значущих віх державної політики в сфері гравального бізнесу здійснено структурування генезису науково-правового забезпечення організації та проведення азартних ігор. Встановлено, що на сучасному етапі розвитку основні зусилля галузевих дослідників спрямовуються на вирішення практичних проблем нормотворчої і правозастосовної діяльності в сфері організації та проведення азартних ігор.

З метою налагодження дієвого взаємозв'язку між наукою і практикою запропоновано визначити пріоритетні напрями правових досліджень у сфері гравального бізнесу, забезпечити їх ґрунтовну розробку правничими школами України, а також включити питання правового регулювання організації та проведення азартних ігор до змісту державних цільових програм економічного

розвитку.

У дисертації підкреслено важливість побудови чіткого уявлення про мету й цілі адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, яке виступає необхідною умовою для об'єктивної оцінки його ефективності, спрямування процесів його розвитку в руслу державної правової політики, а також для виявлення його загальних закономірностей та особливостей його реалізації.

На основі узагальнення провідних доктринальних концепцій, положень чинного законодавства та практики його застосування доведено, що головною метою адміністративно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор є створення правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, сталого економічного розвитку держави та її регіонів, утвердження засад економічної багатоманітності, реалізації приватних і публічних економічних інтересів, безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність.

У рамках цієї мети дисертантом визначений перелік конкретних цілей адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, які корелюються з основними функціями адміністративного права та пріоритетними напрямками державної політики у сфері грального бізнесу.

Необхідною умовою системного підходу до адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є визначення принципів, покладених в його основу. Доведено, що адміністративно-правове регулювання даної сфери суспільних відносин ґрунтується на системі загальних принципів права, галузевих принципів адміністративно-правового регулювання, а також спеціальних принципів, іманентних адміністративно-правовому регулюванню організації та проведення азартних ігор. Зокрема, до спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор віднесено принципи: забезпечення однакових для всіх гравців умов азартної гри; забезпечення прозорості, стабільності, відкритості, рівності, справедливості та об'єктивності проведення азартних ігор; заборони протиправного впливу на проведення і результати азартних ігор та спортивних подій; захисту персональних

даних; забезпечення відповідальної гри та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Велика увага в дисертаційній роботі приділена аналізу нормативно-правового регулювання сфери азартних ігор. Встановлено, що фундаментальною основою нормативно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор слугують законодавчі акти. Здійснено комплексний аналіз законодавчих актів (законів і кодексів України), якими визначаються правові, економічні, соціальні та організаційні умови функціонування сфери азартних ігор, засади здійснення державного регулювання господарської діяльності у цій сфері, механізми запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, засади запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань, правила справляння податків і зборів у сфері грального бізнесу, підстави і процедури притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства про азартні ігри.

Визначено роль загальних і спеціальних підзаконних актів у системі нормативно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, висвітлено їх основні положення, а також практичні аспекти їх творення та реалізації.

На основі проведеного аналізу констатовано, що практично всі основні рівні (законодавчий, урядовий, відомчий) нормативно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор характеризуються системними недоліками, які помітно знижують його ефективність. З урахуванням нагальних суспільних потреб, кращих світових практик та загальних тенденцій розвитку адміністративного права запропоновано здійснити комплексний перегляд вітчизняного законодавства про азартні ігри, забезпечивши актуалізацію його положень, приведення у відповідність до вимог нормотворчої техніки, усунення наявних “прогалин”, колізій і дублювань, повноту регуляторного “охвату”, системний вплив на регульовану сферу суспільних відносин.

Здійснено системно-функціональну характеристику суб’єктів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, проаналізовано правові та організаційні аспекти їх регуляторної діяльності. З’ясовано, що до системи таких суб’єктів входять:

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, а також центральний орган виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей.

У результаті вивчення регуляторної практики суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор зроблено висновок про те, що їх система функціонує недостатньо ефективно. Майже на всіх рівнях цієї системи мають місце проблеми, обумовлені прогалинами законодавства, наявністю в ньому суперечностей, недостатньою чіткістю його окремих положень. Встановлено, що однією з головних причин гальмування процесів розробки та прийняття нормативно-правових актів з питань грального бізнесу є слабкий рівень взаємодії між суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор.

З метою вирішення окреслених проблем в дисертації пропонується здійснити законодавчу конкретизацію повноважень Уряду щодо формування та реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, збалансувати повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, а також створити дієвий механізм координації та взаємодії між суб'єктами галузевого регулювання.

Обґрунтовується доцільність розробки та прийняття довгострокової стратегії розвитку системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, яка переслідуватиме чітко визначені цілі, втілюватиме комплексний підхід, спиратиметься на передовий зарубіжний досвід, враховуватиме публічні інтереси, втілюватиме принципи відповідальної гри та мінімізації негативних наслідків гемблінгу.

У рамках комплексного дослідження правових та організаційних аспектів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор проаналізовано його основні форми і методи. Підкреслюється, що попри наявність сталого інтересу до форм і методів адміністративно-правового регулювання, вітчизняна правова доктрина досі не виробила єдиного підходу до їх розуміння.

Висвітлено методологічні недоліки поширених доктринальних концепцій, які

передбачають ототожнення форм і методів адміністративно-правового регулювання з формами і методами публічного адміністрування. Доведено, що форми і методи адміністративно-правового регулювання можуть реалізовуватись як у системі методів державного управління, так і поза цією системою. Вони можуть співпадати лише у тій мірі, в якій адміністративно-правове регулювання та його методи використовуються суб'єктами публічно-владних повноважень в управлінській діяльності. Таким чином, форми і методи адміністративно-правового регулювання репрезентують регуляторний вплив адміністративного права на суспільні відносини.

Шляхом критичного осмислення та узагальнення провідних доктринальних концепцій поняття “форми адміністративно-правового регулювання в сфері азартних ігор” визначено як: конкретні типи нормативно-правових актів (актів адміністративного законодавства), якими регламентуються суспільні відносини з приводу адміністрування, організації та проведення азартних ігор в Україні.

Водночас, під методом адміністративно-правового регулювання в сфері азартних ігор запропоновано розуміти: сукупність прийомів і способів впливу норм адміністративного права на поведінку (діяльність) учасників регульованих ними суспільних правовідносин з приводу публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор. З огляду на те, що основна маса адміністративних правовідносин у зазначеній сфері регулюються зобов'язуючими нормами, зроблено висновок про імперативний характер метода адміністративно-правового регулювання в сфері азартних ігор.

Здійснено порівняльний аналіз національних систем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор Болгарії, Польщі, Словаччини та Угорщини. Обґрунтовано, що з огляду на помітний прогрес зазначених держав у напрямку європеїзації національного законодавства (зокрема, законодавства про гральний бізнес), їх досвід становить значний інтерес для сучасної України, яка наполегливо рухається курсом на євроінтеграцію. Зокрема, врахування передового європейського досвіду є важливим елементом широкої регуляторної адаптації до ключових елементів *acquis* Європейського Союзу, передбаченої Преамбулою Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

На підставі проведеного аналізу констатовано, що правове регулювання грального бізнесу країн Болгарії, Польщі, Словаччини та Угорщини перебуває у фазі динамічного розвитку. У галузевому законодавстві зазначених країн прослідковуються спільні тенденції до уніфікації умов і правил проведення азартних ігор, впровадження принципів відповідальної гри, забезпечення соціальної відповідальності грального бізнесу, розвиток державного і громадського контролю в сфері азартних ігор. Зроблено висновок про те, що урахування окреслених тенденцій при оновленні галузевого законодавства істотно сприятиме забезпеченню стабільності і безпеки грального бізнесу, його контрольованості державою і громадськістю, мінімізації його негативних соціально-економічних наслідків.

Разом з тим, встановлено, що національні системи правового регулювання організації та проведення азартних ігор потерпають від ряду спільних проблем, таких як: наявність законодавчих лакун, існування корупційних ризиків, колізії з актами законодавства ЄС в частині гарантування доступу іноземних компаній до національних ринків азартних ігор. Вирішення окреслених проблем є важливим елементом національних політик і стратегій розвитку грального бізнесу.

У цілому вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор дозволило оцінити перспективи впровадження в Україні найбільш ефективних моделей публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор, виявити основні тенденції і закономірності розвитку законодавства про гральний бізнес різних держав, прослідкувати їх кореляцію з процесами євроінтеграції та європеїзації національних правових систем, з'ясувати витoki існуючих проблем та віднайти оптимальні шляхи їх вирішення.

Обґрунтовано необхідність визначення пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, на яких мають ґрунтуватися всі правові та організаційні заходи, нормотворення і правозастосування, державний і громадський контроль, встановлення та реалізація правових обмежень, а також будь-які інші види діяльності, пов'язаної з публічним

адмініструванням, організацією та проведенням азартних ігор.

У рамках цього підходу пропонується законодавче закріплення пріоритетних напрямів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор: комплексне регулювання суспільних відносин з приводу організації та проведення азартних ігор; посилення фінансових, юридичних та інших ліцензійних вимог до організаторів азартних ігор; посилення вимог щодо допуску громадян до участі в азартних іграх; розвиток механізмів самовиключення та самообмеження на відвідування гральних закладів та/або участі в азартних іграх; заборона азартних ігор, які не гарантують рівних умов для всіх гравців; посилення обмежень (аж до повної заборони) на рекламу та пропагування азартних ігор; забезпечення всебічного інформування громадян про існуючі механізми профілактики гральної залежності та допомоги особам, які від неї потерпають; централізація та оптимізація системи публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор; конкретизація наглядових, контрольних і юрисдикційних повноважень органу який виконує функції державного регулятора азартних ігор; надання територіальним громадам права самостійно встановлювати додаткові обмеження або забороняти роботу гральних закладів на відповідних територіях.

***Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, азартні ігри, онлайн-гемблінг, гральний бізнес, публічне адміністрування, адміністративна відповідальність, адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, адміністративне провадження.*

ABSTRACT

Bodrov Y.V. Administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling. Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 – Law. State University of Trade and Economics, Kyiv, 2025.

The dissertation is one of the first comprehensive studies focused on a comprehensive solution to the scientific and practical problems of administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling. The work substantiates a

number of new provisions that expand the understanding of the purpose, goals and principles of administrative and legal regulation in the field of organization and conduct of gambling, highlight the foreign experience of such regulation and outline the prospects for its implementation in domestic lawmaking practice.

Based on the analysis of the scientific and legal support for the organization and conduct of gambling, the author states that it plays a leading role in the development of the domestic gambling business. The absence of an effective relationship between industry science and the practice of administrative and legal regulation of the gambling sphere has been stated. The need to apply a scientific approach in solving current problems of regulatory and law enforcement activities in the field of organization and conduct of gambling has been substantiated.

Taking into account the most significant milestones of the State policy in the field of gambling business, the author structures the genesis of scientific and legal support for the organization and conduct of gambling. It is established that at the current stage of development, the main efforts of industry researchers are aimed at solving practical problems of rule-making and law enforcement activities in the field of organization and conduct of gambling.

With a view to establishing an effective link between science and practice, the author proposes to identify the priority areas of legal research in the field of gambling business, to ensure their thorough development by law schools of Ukraine, and to include the issues of legal regulation of gambling organization and conduct into the content of the State targeted economic development programs.

The dissertation emphasizes the importance of building a clear understanding of the purpose and objectives of administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling, which is a prerequisite for an objective assessment of its effectiveness, for directing its development processes in line with the State legal policy, and for identifying its general patterns and specifics of its implementation.

Based on the generalization of the leading doctrinal concepts, provisions of current legislation and the practice of its application, it is proved that the main purpose of administrative and legal regulation in the field of organization and conduct of gambling

is to create legal conditions for effective public administration of this area, sustainable economic development of the State and its regions, establishment of the principles of economic diversity, realization of private and public economic interests, unhindered exercise of property rights and the right to entrepreneurial activity.

As part of this goal, the author identifies a list of specific objectives of administrative and legal regulation of organization and conduct of gambling, which are correlated with the main functions of administrative law and priority areas of state policy in the field of gambling.

A prerequisite for a systematic approach to administrative and legal regulation of organization and conduct of gambling is to define the principles underlying it. The author proves that administrative and legal regulation of this area of public relations is based on a system of general principles of law, sectoral principles of administrative and legal regulation, and also special principles inherent in administrative and legal regulation of organization and conduct of gambling. In particular, the special principles of administrative and legal regulation of the organization and conduct of gambling include the principles of: ensuring the same conditions for all players; ensuring transparency, stability, openness, equality, fairness and objectivity of gambling; prohibition of unlawful influence on the conduct and results of gambling and sports events; protection of personal data; ensuring responsible gambling and counteraction gambling addiction (ludomania).

Much attention in the dissertation is paid to the analysis of the legal and regulatory framework for gambling. It is established that the fundamental basis for the legal regulation of the organization and conduct of gambling is legislative acts. A comprehensive analysis of the legislative acts (laws and codes of Ukraine) which define the legal, economic, social and organizational conditions for the functioning of the gambling sector, the principles of state regulation of economic activity in this area, the mechanisms for preventing and counteracting legalization (laundering) of proceeds from crime, the principles for preventing the impact of corruption offenses on the results of official sports competitions, the rules for collecting taxes and fees in the gambling business, the grounds and procedures for bringing to justice, and the role of the state in the regulation of gambling activities is carried out.

The author defines the role of general and special bylaws in the system of legal regulation of the organization and conduct of gambling, and highlights their main provisions, as well as practical aspects of their creation and implementation.

Based on the analysis, the author states that virtually all the main levels (legislative, governmental, and departmental) of legal regulation of organization and conduct of gambling are characterized by systemic shortcomings which significantly reduce its effectiveness. Given the urgent social needs, best international practices and general trends in the development of administrative law, the author proposes to carry out a comprehensive review of domestic gambling legislation, ensuring that its provisions are updated, brought into line with the requirements of rule-making technique, and that existing “gaps”, conflicts and duplications are eliminated, and that the regulatory “coverage” is complete and has a systemic impact on the regulated area of social relations.

The author makes a systemic and functional characterization of the subjects of administrative and legal regulation of gambling, and analyzes the legal and organizational aspects of their regulatory activities. It is found that the system of such subjects includes: The Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, and the central executive body responsible for state regulation of activities in the field of organization and conduct of gambling and lotteries.

The study of the regulatory practice of the subjects of administrative and legal regulation of gambling concluded that their system is not functioning effectively enough. At almost all levels of this system, there are problems caused by gaps in legislation, contradictions in it, and insufficient clarity of its individual provisions. The author has established that one of the main reasons for slowing down the development and adoption of gambling regulations is the weak level of interaction between the subjects of administrative and legal regulation of the gambling sector.

In order to solve these problems, the dissertation proposes to legislatively specify the powers of the Government to formulate and implement the State policy in the field of organization and conduct of gambling, to balance the powers of the central executive body responsible for the State regulation of activities in the field of organization and

conduct of gambling and lotteries, and to create an effective mechanism for coordination and interaction between the subjects of sectoral regulation.

The author substantiates the expediency of developing and adopting a long-term strategy for the development of the system of subjects of administrative and legal regulation of gambling, which will pursue clearly defined goals, implement an integrated approach, rely on the best foreign experience, take into account the public interest, implement the principles of responsible gambling and minimize the negative consequences of gambling.

As part of a comprehensive study of the legal and organizational aspects of administrative and legal regulation of gambling, the author analyzes its main forms and methods. The author emphasizes that despite the existence of a steady interest in the forms and methods of administrative and legal regulation, the national legal doctrine has not yet developed a unified approach to their understanding.

The author highlights the methodological shortcomings of common doctrinal concepts which imply that the forms and methods of administrative and legal regulation are identified with the forms and methods of public administration. The author proves that the forms and methods of administrative and legal regulation can be implemented both within the system of public administration methods and outside this system. They can coincide only to the extent that administrative and legal regulation and its methods are used by the subjects of public authority in their administrative activities. Thus, the forms and methods of administrative and legal regulation represent the regulatory impact of administrative law on public relations.

Through critical reflection and generalization of the leading doctrinal concepts, the concept of “forms of administrative and legal regulation in the field of gambling” is defined as: specific types of legal acts (acts of administrative legislation) which regulate social relations in relation to the administration, organization and conduct of gambling in Ukraine.

At the same time, the author proposes to understand the method of administrative and legal regulation in the field of gambling as a set of techniques and methods of influence of administrative law provisions on the behavior (activities) of participants to

the public legal relations regulated by them with regard to public administration, organization and conduct of gambling. Given that the bulk of administrative legal relations in this area are regulated by binding norms, the author concludes that the method of administrative and legal regulation in the field of gambling is imperative.

A comparative analysis of the national systems of administrative and legal regulation of organization and conduct of gambling in Bulgaria, Poland, Slovakia and Hungary is carried out. It is substantiated that given the significant progress of these countries towards Europeanization of national legislation (in particular, gambling legislation), their experience is of considerable interest to modern Ukraine, which is persistently pursuing the course of European integration. In particular, consideration of the best European practices is an important element of broad regulatory adaptation to the key elements of the EU acquis, as provided for in the Preamble to the EU-Ukraine Association Agreement.

Based on the analysis, the author concludes that the legal regulation of the gambling business in Bulgaria, Poland, Slovakia, and Hungary is in a phase of dynamic development. In the sectoral legislation of these countries, there are common trends towards unification of the conditions and rules for conducting gambling, implementation of the principles of responsible gambling, ensuring social responsibility of the gambling business, and development of state and public control in the field of gambling. The author concludes that taking into account these trends when updating sectoral legislation will significantly contribute to ensuring the stability and security of the gambling business, its control by the State and the public, and minimizing its negative socio-economic consequences.

At the same time, it has been established that national systems of legal regulation of the organization and conduct of gambling suffer from a number of common problems, such as: the presence of legislative gaps, the existence of corruption risks, and conflicts with EU legislation in terms of guaranteeing access of foreign companies to national gambling markets. Addressing these issues is an important element of national policies and strategies for the development of the gambling business.

In general, the study of foreign experience in administrative and legal regulation of

organization and conduct of gambling allowed the author to assess the prospects for implementation in Ukraine of the most effective models of public administration, organization and conduct of gambling, to identify the main trends and patterns of development of gambling legislation in different countries, to trace their correlation with the processes of European integration and Europeanization of national legal systems, to find out the origins of existing problems and to find the best ways to solve them.

The author substantiates the need to determine the priority areas of administrative and legal regulation of gambling, which should be the basis for all legal and organizational measures, rule-making and law enforcement, state and public control, establishment and implementation of legal restrictions, as well as any other activities related to public administration, organization and conduct of gambling.

Within the framework of this approach, it is proposed to legislate the priority areas of administrative and legal regulation of gambling: comprehensive regulation of public relations regarding the organization and conduct of gambling; strengthening of financial, legal and other licensing requirements for gambling organizers; tightening of requirements for admission of citizens to participate in gambling; development of mechanisms for self-exclusion and self-restriction of visiting gambling facilities and/or participation in gambling; prohibition of gambling which does not guarantee

Keywords: *administrative-legal regulation, gambling, online gambling, gambling business, public administration, administrative liability, administrative justice, administrative proceedings.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у наукових фахових виданнях України:

1. Бодров Ю.В. Мета адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №6. С. 292-294. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/66>
2. Бодров Ю.В. Генезис адміністративно-правових досліджень у сфері грального бізнесу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. №3(50). С. 33-38. <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2023.7>
3. Гуржій Т.О., Бодров Ю.В. Поняття та сутність принципів адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 79. Т. 2. С. 42-48. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.6>
Особистий внесок здобувача: здійснено систематизацію адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, визначено галузеві та спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.
4. Бодров Ю.В. Законодавче регулювання організації та проведення азартних ігор: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету Серія: «Право»*. 2024. Вип. 84. Ч. 3. С. 17-24. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.2>
5. Бодров Ю.В. Генезис адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор у Республіці Польща. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. №8. С. 211-214. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-8/47>

Публікації, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Бодров Ю.В. Спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання організації і проведення азартних ігор. *Сталий розвиток держави і права в умовах глобалізаційних процесів* : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Хмельницький, Україна. 15-16 вересня 2023. Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2023. С. 47-51.

<https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/view/58/926/1937-1>

7. Бодров Ю.В. Цілі адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини та держави*. Матеріали ІІ науково-практичної конференції (м. Одеса, 5-6 квітня 2024 р.). Одеса: Видавництво «Молодий вчений», 2024. С. 41-44.
<https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/view/82/1345/2791-1>
8. Бодров Ю.В. Поняття мети адміністративно-правового регулювання. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*. Випуск 58: матеріали Міжнародної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща, 13 – 14 лютого 2024 р.) / редкол. : О. Яремко та ін. ГО “Наукова спільнота”. WSZIA w Opolu. Тернопіль : ФО-П Шпак В.Б. 2024. С. 9-13. https://www.lex-line.com.ua/data/downloads/file_1712735451.pdf
9. Бодров Ю.В. Адміністративно-правове регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор: досвід країн Східної Європи. *Актуальні дослідження правової та історичної науки*. Випуск 64: матеріали Міжнародної наукової інтернет-конференції (м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща, 12 вересня 2024 р.) / редкол. : О. Яремко та ін. ГО “Наукова спільнота”. WSZIA w Opolu. Тернопіль : ФО-П Шпак В.Б. 2024. С. 12-16. URL: https://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3927
10. Бодров Ю.В. Генезис науково-правових досліджень у сфері організації і проведення азартних ігор. *Європеїзація національного права: проблеми, виклики та перспективи* [Електронний ресурс] : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 24 квіт. 2024 р.) / відп. ред. Т. О. Гуржій. Київ : Держ. торг.-екон. ун-т, 2024. С. 100-104.
<https://knute.edu.ua/file/MzEyMQ==/ff10ea357e2b3d55e9c93a4f29a9d4d3.pdf>

ВСТУП

Індустрія азартних ігор (гральний бізнес, гемблінг) відіграє помітну роль в економічному і соціальному житті найбільш розвинутих світових держав. Загальний обсяг глобального ринку азартних ігор становить близько 84.79 млрд доларів США. Згідно з прогнозами, до 2033 року цей показник може зрости щонайменше на 50% – до 164.53 млрд доларів США [1]. Легалізація та інтеграція грального бізнесу в національні економічні системи забезпечує створення нових робочих місць, покращення соціальної інфраструктури, стабільне наповнення державних і місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень і ліцензійних зборів.

Мережі гральних закладів створюють широкий простір для соціальної взаємодії, розваг і відпочинку. Багатьма експертами розвинутий гральний бізнес розглядається як позитивний чинник впливу на рівень задоволеності життям. Так, наприклад, за даними фахівців Інституту Геллапа (Gallup, Inc.), країни, в яких легалізовано гральний бізнес, є лідерами світового рейтингу за індексом людського щастя (Ranking of Happiness). Лише в трьох країнах з першої двадцятки цього рейтингу (Ісландія, Ізраїль та Норвегія) азартні ігри частково або повністю заборонені. У решті країн-учасників рейтингу гральний бізнес є інтегральною складовою національних економік [2].

Разом з тим, азартні ігри можуть слугувати джерелом ряду соціальних проблем, пов'язаних з ігровою залежністю людини – лудоманією. Лудоманія як патологічна хвороба включена Всесвітньою організацією охорони здоров'я до Міжнародної статистичної класифікації хвороб та проблем, пов'язаних зі здоров'ям (ICD-11), під кодом 6C50 «Ігрові розлади» [3]. За негативними наслідками для психіки людини сучасні вчені ставлять лудоманію в один ряд з такими хворобами як алкоголізм і наркоманія. Протягом останнього десятиліття, поширення цієї хвороби серед населення набуло колосальних масштабів [4, с. 97].

Особливо чітко ця негативна тенденція окреслилася у 2019-2021 роках – під час пандемії COVID-19, коли стрес і карантинні обмеження призвели до стрімкого

збільшення кількості учасників азартних ігор, які проводяться в режимі онлайн, а це, своєю чергою, потягнуло за собою масове розповсюдження ігрової залежності.

Станом на кінець 2024 року понад 7,8 тис. українців були внесені до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, причому тільки за перші 6 місяців кількість таких осіб збільшилася удвічі [5]. І це лише офіційні дані. За оцінками експертів, реальна кількість осіб, які потерпають від ігрової залежності, на порядок більша. Зокрема, дослідження, проведені Європейською асоціацією азартних ігор і ставок (EGBA), показують, що відсоток хворих на лудоманію в окремих державах ЄС сягає 6,4% від загальної кількості дорослого населення [6, с. 4].

Функціонування ринку азартних ігор в Україні супроводжується численними економічними ризиками, які негативно впливають на державний бюджет та загальний стан економіки. Існування значного тіньового сегмента грального ринку призводить до недоотримання податкових надходжень на мільярди гривень. За оцінками Бюро економічної безпеки, ймовірні обсяги тіньових операцій грального бізнесу сягають 12 млрд грн на місяць, а обсяги несплачених податків – 2 млрд грн на місяць [7]. Відсутність дієвого контролю за діяльністю операторів грального бізнесу підриває довіру до системи державного регулювання у сфері азартних ігор та ставить під сумнів доцільність існування окремих її елементів. Не в останню чергу, саме нездатність ефективно контролювати ринок азартних ігор стала причиною рішення законодавця про ліквідацію Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) [8].

Крім того, за умови недостатньо ефективного регулювання та контролю з боку держави гральний бізнес може перетворитися на джерело масштабних безпекових ризиків, включаючи, легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення. Особливої актуальності для України ця проблема набула у рамках військового та економічного протистояння з російською федерацією. Зокрема, наприкінці 2024 року було припинено діяльність російського онлайн-казино, задіяного у відмиванні російських грошей, а також у незаконному зборі

персональні даних і відомостей про місце перебування клієнтів – військовослужбовців ЗСУ та інших військових формувань [9].

Проблемні аспекти гемблінгу зумовлюють необхідність досконалого адміністративно-правового регулювання питань організації та проведення азартних ігор, яке б, з одного боку, сприяло максимальній соціально-економічній “віддачі” грального бізнесу, а з іншого – нівелювало його економічні, соціальні, політичні, безпекові та інші ризики.

За загальним визнанням науковців і практиків, сучасний стан адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор не відповідає об’єктивним потребам практики. Практично на всі його рівні характеризуються наявністю системних недоліків, обумовлених вадами нормативного забезпечення, відсутністю дієвої координації, слабким рівнем міжінституційної взаємодії, недостатньою визначеністю правового статусу ключових суб’єктів формування та реалізації державної політики в сфері азартних ігор.

Усунення цих недоліків – дуже відповідальне і, водночас, складне завдання, успішно вирішити яке можна тільки на основі всебічно обґрунтованого наукового підходу.

В основу такого підходу лягли загальнотеоретичні праці відомих українських правників: В. Б. Авер’янова, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Т. О. Гуржія, П.В. Діхтієвського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А.Т.Комзюка, О.О.Кравчука, О. В. Кузьменко, О. І. Остапенка, а також спеціальні правові дослідження у сфері азартних ігор Д. О. Васильєва, В.М.Дорогих, Н.П.Капітаненко, Н.О.Петричко, К.В.Профатіло, С. В. Рябчук, В.С.Філютович-Герасименко та ін.

Разом з тим, динамічний розвиток грального бізнесу та нові реалії його здійснення в умовах особливих правових режимів актуалізували питання якості, повноти й ефективності адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин. На сьогодні остаточно невирішеними є проблеми інституційного забезпечення такого регулювання, своєчасності та послідовності

його здійснення, координації та взаємодії його провідних суб'єктів, моніторингу його ефективності, актуалізації нормативно-правових актів з питань організації та проведення азартних ігор, узгодженості практики їх застосування та багато інших.

Викладене свідчить про актуальність досліджуваної проблематики, а також про необхідність пошуку оптимальних способів її вирішення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Напрями дослідження корелюються з Пріоритетним напрямом розвитку науки і техніки (Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-III “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”) та Пріоритетними тематичними напрямом наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні (Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. № 476).

Дисертація виконана у рамках науково-дослідної роботи за темою “Публічне право в умовах євроінтеграції” (державний реєстраційний номер 0120U103029), котра є складовою Плану науково-дослідної роботи Державного торговельно-економічного університету на 2024-2025 роки.

Мета та завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у вирішенні актуальних теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор.

Вказана мета обумовлює постановку таких завдань:

- охарактеризувати основні етапи генезису науково-правових досліджень у сфері азартних ігор, висвітлити актуальні проблеми науково-правового забезпечення організації та проведення азартних ігор, запропонувати шляхи їхнього вирішення;
- визначити мету, цілі та принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор;
- висвітлити актуальні проблеми нормативно-правового регулювання сфери азартних ігор, запропонувати дієві способи їхнього вирішення;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор;
- сформулювати єдиний концептуальний підхід до розуміння форм і методів

адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор;

– вивчити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, визначити шляхи його імплементації у вітчизняну нормотворчу і правозастосовну практику;

– окреслити перспективні напрями розвитку та вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини щодо публічного адміністрування азартних ігор.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор.

Методи дослідження. В ході написання дисертації була використана раціональна сукупність загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Діалектичний метод забезпечив комплексне дослідження загальних властивостей, відношень та об'єктивних зв'язків адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Метод абстрагування дозволив відійти від несуттєвих властивостей предмета дослідження та зосередитись на розгляді його найважливіших аспектів. За допомогою метода дедукції на основі знань про загальні закономірності і тенденції розвитку правового регулювання сфери азартних ігор окреслено перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні (підрозділ 3.2); Індуктивний метод дозволив висвітлити системні вади нормотворчої діяльності суб'єктів державного регулювання сфери азартних ігор шляхом розкриття конкретних практичних проблем (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Метод аналізу був використаний при вивченні положень вітчизняного та зарубіжного законодавства про азартні ігри, матеріалів нормотворчої практики у сфері організації та проведення азартних ігор, а також статистичних даних і наукових праць; (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). Метод синтезу втілюється в розробці комплексу пропозицій по вдосконаленню адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.2). Функціональний метод

ліг в основу систематизації завдань, функцій і повноважень суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор (підрозділи 2.2). Завдяки системному підходу адміністративно-правові норми з питань організації та проведення азартних ігор розглянуто як цілісну систему, об'єднану спільними цілями та функціональними зв'язками (підрозділи 2.1).

Крім того, в роботі використовувались спеціальні методи досліджень: формально-логічний – при побудові авторських визначень і класифікацій (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); логіко-семантичний – при розробці пропозицій щодо внесення змін до законодавства України про азартні ігри (підрозділи 2.1, 2.2, 3.3); логіко-юридичний – при виробленні практичних рекомендацій у сфері нормотворення та правозастосування (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.2.); статистичний – при вивченні соціальних та економічних аспектів гемблінгу в Україні та світі (підрозділи 3.1, 3.2), історико-правовий та порівняльно-правовий методи сприяли вивченню зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор (підрозділ 3.1).

Емпіричну основу дослідження становлять: акти вітчизняного та зарубіжного законодавства про азартні ігри, законодавчі та підзаконні акти з питань юридичної відповідальності за правопорушення в сфері азартних ігор; наукові праці (монографії, дисертації, статті); матеріали нормотворчої практики суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор; статистичні дані Державної служби статистики України, матеріали адміністративних справ у сфері адміністрування, організації та проведення азартних ігор.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

вперше:

– визначено спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор: забезпечення однакових для всіх гравців умов азартної гри; забезпечення прозорості, стабільності, відкритості,

рівності, справедливості та об'єктивності проведення азартних ігор; заборона протиправного впливу на проведення і результати азартних ігор та спортивних подій; захисту персональних даних; забезпечення відповідальної гри та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);

– обґрунтовано ідею щодо визнання бездоганної репутації юридичних осіб обов'язковою умовою провадження господарської діяльності у сфері азартних ігор;

– обґрунтовано доцільність законодавчого визначення державних лотерей як різновиду азартних ігор при вдосконаленні правових засад організації та проведення азартних ігор в Україні;

удосконалено:

– нормативне і доктринальне визначення поняття “азартної гри”, під яким запропоновано розуміти: будь-яку гру, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), імовірність отримання і розмір якого повністю або частково залежать від випадковості. Запропоноване визначення ґрунтується на загальноприйнятому в світовій практиці розумінні азартної гри як гри, результат якої не обов'язково залежить від знань і майстерності гравця;

– понятійно-категоріальний апарат нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією та проведенням азартних ігор, зокрема, шляхом його узгодження з термінологією спеціальних (базових) законів: Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” та Закону України “Про державні лотереї в Україні”;

– зміст нормативно-правових заборон, спрямованих на закріплення державної монополії в сфері організації лотерей, зокрема обґрунтовано скасування загальної заборони на участь у лотереях, організованих за межами України;

– класифікацію дозволених видів господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор;

дістали подальшого розвитку:

– система цілей адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор, побудована на основі збалансованого

врахування інтересів громадянина, суспільства, держави та суб'єктів господарської діяльності;

– система принципів адміністративно-правового регулювання, у рамках якої принципи адміністративно-правового регулювання будь-якої сфери суспільних відносин (в тому числі – сфери організації та проведення азартних ігор) розглядаються на загально-правовому, галузевому та інституційному рівнях;

– сучасне розуміння сутності азартних ігор, згідно з яким під азартною грою пропонується розуміти будь-яку гру, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), імовірність отримання і розмір якого повністю або частково залежать від випадковості;

– ідея про те, що концепція розвитку інституційного забезпечення державної політики в сфері азартних ігор повинна відповідати визначеним критеріям якості та ефективності, зокрема: охоплюватись рамками довгострокової стратегії, переслідувати конкретні, вимірні цілі, бути реалістичною, послідовною і гнучкою, втілювати комплексний підхід, враховувати публічні інтереси, спиратися на передовий зарубіжний досвід, втілювати принципи відповідальної гри та мінімізації негативних (соціальних, економічних тощо) наслідків гемблінгу.

Практичне значення одержаних результатів обумовлене тим, що викладені в дисертації висновки, рекомендації і пропозиції можуть бути використані:

– у правотворчій діяльності – при розробці та вдосконаленні нормативно-правових актів з питань публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор;

– в правозастосовній діяльності – при розробленні практичних рекомендацій щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у сфері організації та проведення азартних ігор (*довідка про впровадження Київського окружного адміністративного суду від 20.10.2024р.*);

– у навчальному процесі – при розробці навчально-методичних комплексів та викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право” та “Адміністративна відповідальність” у закладах вищої освіти;

– у науково-дослідній сфері – при виконанні науково-дослідної роботи за темою “Публічне право в умовах євроінтеграції” (державний реєстраційний номер 0120U103029) (*довідка про впровадження Державного торговельно-економічного університету*).

Особистий внесок здобувача. Висновки сформульовано за результатами особистих досліджень автора. Дисертація є самостійною науковою працею; окремі проблеми висвітлені в адміністративно-правовій науці вперше; деякі питання викладені в новій інтерпретації з урахуванням існуючих тенденцій розвитку теорії адміністративного права та сучасної практики адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дослідження були апробовані на наступних міжнародних науково-практичних конференціях: Міжнародна науково-практична конференція «Законодавство України: реалії та перспективи» (20-21 жовтня 2023 р., м. Київ); II Міжнародна науково-практична конференція «Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини та держави» (5-6 квітня 2024 р., м. Одеса); Міжнародна наукова інтернет-конференція «Актуальні дослідження правової та історичної науки» (13-14 лютого 2024 р., м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща); Міжнародна наукова інтернет-конференція «Актуальні дослідження правової та історичної науки» (13-12 вересня 2024 р., м. Тернопіль, Україна, м. Ополе, Польща); Міжнародна науково-практична конференція «Європеїзація національного права: проблеми, виклики та перспективи» (24 квітня 2024 р., м. Київ).

Публікації. Основні положення та результати дисертації знайшли відображення у 10 наукових публікаціях, з яких – 5 статей у фахових виданнях з юридичних наук, а також 5 тез, опублікованих у збірниках матеріалів міжнародних наукових та науково-практичних конференцій.

Обсяг та структура дисертації. Робота складається зі вступу, 3 розділів, 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (253 найменування на 27 сторінках) і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 241 сторінку, із яких обсяг основного тексту – 196 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР

1.1. Генезис адміністративно-правових досліджень у сфері організації та проведення азартних ігор.

Протягом років, що минули після легалізації грального бізнесу в Україні (2020 р.), перед системою галузевого управління дедалі гостріше окреслювалось питання якості та ефективності адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор.

Значною мірою саме якість адміністративно-правового регулювання визначає темпи розвитку грального бізнесу, а також ступінь його прозорості, контрольованості й соціальної відповідальності. Якісне правове регулювання слугує запорукою динамічного розвитку як самого грального бізнесу, так і механізмів нейтралізації його негативних впливів. Водночас, недоліки правового регулювання слугують першопричиною багатьох проблем в організації азартних ігор, збоїв у системі контролю та нагляду за їх проведенням, появи правових конфліктів, неузгодженостей в правозастосуванні тощо.

Забезпечення високої ефективності адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор – відповідальне і складне завдання, яке стоїть перед системою галузевого управління. Це завдання передбачає розробку широкого комплексу організаційно-правових заходів, але найпершим кроком до поставленої мети повинно стати створення надійного наукового підґрунтя. Адже, ключові процеси функціонування та розвитку грального бізнесу протікають у канві, окресленій правом, а тому – обумовлюються станом і результатами науково-правових досліджень, які сприяють розбудові законодавства, визначають зміст

правовідносин, формують загальне уявлення про мету, цілі та принципи правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Як свідчить бібліографічний аналіз, до кінця ХХ ст. правові аспекти організації та проведення азартних ігор у вітчизняній науці ґрунтовно не досліджувались. Така ситуація була обумовлена слабким розвитком гравального бізнесу та загальним браком уваги до пов'язаної з ним проблематики. Однак, подальше розширення національної мережі гравальних закладів актуалізувало широке коло правових, організаційних, соціальних, етичних та інших питань, вирішення яких дедалі більше потребувало наукового підходу.

Одним з перших українських правників, які звернулися до системного розгляду цих питань, став В.М.Дорогих. Починаючи з 1997 року, В.М.Дорогих оприлюднив серію наукових праць, присвячених вирішенню актуальних проблем правового регулювання гравального бізнесу в Україні та світі [10; 11; 12; 13; 14; 15; 16]. В узагальненому вигляді результати наукових пошуків автора знайшли відображення на сторінках дисертації “Адміністративно-правове регулювання гравального бізнесу в Україні” (2004 рік), котра стала першим комплексним монографічним дослідженням, орієнтованим на розкриття соціально-правової природи гравального бізнесу, удосконалення його правового регулювання, виявлення та припинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з азартними іграми [17].

У рамках вказаного дослідження В.М.Дорогих було визначено поняття, зміст і структуру гравального бізнесу, як соціально-правового явища та виду господарської діяльності; охарактеризовано генезу вітчизняного і зарубіжного законодавства про організацію азартних ігор; розкрито адміністративно-процесуальну специфіку процедур легалізації гравального бізнесу в Україні; проаналізовано механізми контролю і нагляду за додержанням правил у сфері гравального бізнесу; висвітлено актуальні проблеми публічного адміністрування та протидії деліктності в сфері азартних ігор, сформульовано комплекс пропозицій щодо їх усунення. До найбільш значущих на час написання дисертації концептуальних висновків автора можна віднести висновки про детермінованість розвитку гравального бізнесу офіційною

політикою держави, а також про загальносвітову тенденцію до посилення державного контролю і нагляду за організацією та проведенням азартних ігор [18, с. 4-5, 16]. Слушність цих висновків підтверджена, зокрема, подальшою історією розвитку легального грального бізнесу в Україні. Під впливом існуючого політичного курсу держави він припиняв (2009р.) та відновлював (2020р.) своє існування, при цьому держава, даючи легальному гральному бізнесу “зелене світло”, постійно вдосконалює і посилює механізми контролю за його діяльністю.

Однією з найважливіших пропозицій, обґрунтованих В.М.Дорогих, стала пропозиція щодо прийняття спеціального законодавчого акту з питань організації та проведення азартних ігор. При цьому, окрему главу такого закону В.М.Дорогих пропонував присвятити регулюванню державного контролю за фінансовою діяльністю суб’єктів грального бізнесу [18, с. 13]. Зауважимо, що практичну реалізацію дана ідея отримала тільки у 2020 році, з прийняттям Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, що, з одного боку, свідчить про безперечну актуальність наукових ідей автора, а, з іншого – змушує констатувати наявність значного розриву між наукою і практикою.

На наш погляд, ця ситуація дуже наочно ілюструє справедливість висновку А.Л.Петрицького про те, що у ряді сфер публічного адміністрування: “через відсутність зворотного зв’язку потужний науковий потенціал працює надаремно, а генеровані ним ідеї тривалий час перебувають без запиту. Водночас уповноважені суб’єкти публічної адміністрації змушені діяти навмання. Не маючи ґрунтовної наукової підтримки, вони припускаються доволі серйозних помилок [124, с. 28]”. З такою оцінкою важко не погодитись. Як свідчить практика, далеко не всі прогресивні наукові ідеї (зокрема, у сфері правового регулювання організації та проведення азартних ігор) своєчасно втілюються у життя. Багато з них лишаються незатребуваними або ж реалізуються надто повільно для того, щоб розраховувати на максимальний позитивний ефект від нововведень.

Так, приміром, наразі не отримали належної уваги з боку законодавця пропозиції В.М.Дорогих про запровадження адміністративної відповідальності за

порушення встановлених правил проведення азартних ігор, про вдосконалення системи адміністративних стягнень і деякі інші. З нашої точки зору, відповідні пропозиції досі зберігають свою актуальність, а отже вартують предметного вивчення.

Разом з тим доводиться констатувати, що окремі ідеї В.М.Дорогих мають виражений дискусійний характер. Однією з найбільш дискусійних ідей автора вважаємо ідею про існування вичерпного переліку легалізованих азартних ігор, які провадяться в гральних закладах. На думку В.М.Дорогих, до вказаного переліку належать виключно такі ігри: рулетка (ігри, в яких закладено принцип колеса, що обертається, із стрілкою), “Блек-Джек”, “Оазис”, а також ігри на гральних автоматах з грошовим вигрешом [18, с. 16].

Зі свого боку, зауважимо, що в історії грального бізнесу незалежної України не було жодного періоду, коли б діюче законодавство визначало назви конкретних азартних ігор, дозволених для проведення в гральних закладах. Подібного переліку не містять ні найперший законодавчий акт з питань надання послуг у сфері грального бізнесу (Закон України від 23.03.1996р. № 98/96-ВР “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності”[19]), ані діючий нині Закон України від 14.07.2020р. №768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” [63]. Більше того, зі змісту ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” випливає, що азартні ігри казино – це фактично будь-які циліндричні ігри (рулетка), ігри в карти, ігри в кості, ігри на гральних автоматах, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання вигрешу (призу) [63]. З огляду на це, гральні заклади України, хоч і надають перевагу проведенню найбільш популярних азартних ігор, проте в цілому не є обмеженими в ігровому асортименті. Вибір конкретних азартних ігор для проведення здійснюється ними з урахуванням суто економічних чинників, а не на вимогу законодавства.

Важко також повністю погодитись із висновком автора про подвійне (позитивне та, водночас, негативне) ставлення держави до грального бізнесу, яке обумовлене тим, що, з одного боку, він генерує значні надходження до бюджету, а

з іншого: “не пов’язаний з матеріальним виробництвом або наданням послуг [18, с. 7]”. На наш погляд, цей висновок можна вважати обґрунтованим лише в першій частині. Дійсно, легалізація грального бізнесу продиктована, насамперед, заінтересованістю держави в додаткових джерелах бюджетних надходжень. У цьому сенсі нинішнє ставлення держави до індустрії азартних ігор у цілому може вважатися позитивним, принаймні, якщо розуміти під позитивом не пряму підтримку, а створення належного правового та організаційного підґрунтя.

Що ж до негативного ставлення держави до грального бізнесу, то воно мало місце лише на певному історичному етапі (з 2009 по 2020 р.р.) і проявилось в повній забороні такого бізнесу на території України. При цьому причиною такого ставлення була зовсім не відсутність зв’язку грального бізнесу з матеріальним виробництвом чи наданням послуг, а його негативні соціальні прояви: суперечність нормам моральності, шкода здоров’ю населення, можливість використання власності на шкоду людині і суспільству (див.: преамбулу Закону України від 15.05.2009р. № 1334-VI “Про заборону грального бізнесу в Україні” [20]). Не маючи на той час дієвих інструментів їх нейтралізації, держава оцінила сукупний суспільний ефект грального бізнесу як шкідливий та прийняла рішення про його повну заборону.

За 10 років відбулося кардинальне переосмислення державою ролі грального бізнесу в житті суспільства та розвитку національної економіки. Держава визнала, що наслідками раптової та безальтернативної заборони грального бізнесу стали: пряма втрата доходів державного бюджету у розмірі понад 10 млрд гривень на рік; знищення цілої галузі економіки; зменшення кількості робочих місць; розвиток тіньового ринку; відсутність можливостей для успішної протидії зловживанням та функціонуванню нелегального ринку азартних ігор [21]. У результаті такого переосмислення гральний бізнес було знову легалізовано, а його оцінка державою змінилася з негативної на позитивну.

Викладене свідчить про таке. По-перше, на різних етапах історичного розвитку ставлення держави до грального бізнесу може бути різним. Воно може змінюватися з позитивного на негативне і навпаки, проте не буває “подвійним”

одночасно. По-друге ж, витoki негативного ставлення держави до грального бізнесу в конкретні історичні моменти завжди криються в площинах суспільної моралі та суспільного здоров'я. Історія людства не знає жодного прикладу, коли б причиною заборони грального бізнесу стала організаційна специфіка його ведення, відсутність безпосередніх зв'язків з матеріальним виробництвом, наданням послуг тощо.

Втім, хоч і не всі ідеї В.М.Дорогих крізь призму сьогодення виглядають бездискусійними, загальний внесок автора у розбудову теоретико-правових засад організації та проведення азартних ігор переоцінити неможливо. Саме В.М.Дорогих уперше розглянув відповідну проблематику на монографічному рівні, і саме його науковий доробок слугує “відправною точкою” для більшості сучасних досліджень, які проводяться у цій сфері. Більш того, дисертація В.М.Дорогих понад півтора десятиліття залишалася чи не єдиною в Україні капітальною працею, цілковито присвяченою питанням адміністративно-правового регулювання діяльності грального бізнесу.

Офіційна заборона грального бізнесу у 2009 році обумовила тривалу перерву у дослідженні адміністративно-правових аспектів його функціонування та розвитку. У період з 2009 по 2020 роки гральний бізнес України перемістився в тіньовий сектор економіки, а основна увага правничого загалу зосередилася на боротьбі з ним як незаконним видом підприємницької діяльності. При цьому, оскільки боротьба з нелегальним гральним бізнесом велася в основному засобами кримінального права, то переважна більшість тогочасних правових досліджень проводилася у рамках однойменної наукової галузі. Серед найбільш значущих кримінально-правових та кримінологічних досліджень даного періоду варто виділити дисертації: Н.О.Петричко “Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та кримінологічне дослідження” (2010), В.В.Висоцької “Зайняття гральним бізнесом: кримінально-правовий аналіз складу” (2016), С.В.Рябчука “Кримінологічна характеристика та запобігання гральному бізнесу” (2018), Д.О.Васильєвої “Кримінологічна характеристика злочинів у сфері грального бізнесу” (2019) [22; 23; 24; 25].

Тим не менш, протягом 2009-2020 років ряд досліджень з питань протидії нелегальному гральному бізнесу здійснили представники адміністративно-правової науки. У даному зв'язку на увагу заслуговує науковий доробок Н.П.Капітаненко, який складається з серії праць, присвячених питанням відповідальності за адміністративні правопорушення в сфері грального бізнесу [26; 27; 28; 29; 30]. У зазначених працях визначаються нормативні, фактичні та процесуальні підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу; надається детальна характеристика складів таких правопорушень; висвітлюються практичні проблеми їх кваліфікації; розкриваються зміст і структура провадження по відповідній категорії адміністративних справ; обґрунтовується доцільність розробки та прийняття Кодексу України про азартні ігри, який би, серед іншого, визначав підстави відповідальності за порушення встановленого порядку організації та проведення азартних ігор [30, с. 14-15].

Безумовним науковим здобутком Н.П.Капітаненко слід вважати систематизацію об'єктивних і суб'єктивних ознак адміністративних проступків у сфері грального бізнесу, характеристику їх змісту, а також розкриття алгоритму їх встановлення у процесі кваліфікації. На основі аналізу правозастосовної практики авторка виділила типові процесуальні помилки при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з проведенням азартних ігор. Зокрема, нею було встановлено, що найбільш поширеною помилкою є пропуск строків направлення адміністративних справ на розгляд до місцевих (районних, районних у місті, міських, міськрайонних) судів, внаслідок чого відповідні справи підлягають закриттю без вирішення по суті. Варто зазначити, що з роками ця проблема анітрохи не втратила своєї актуальності. Порушення процесуальних строків наразі лишається однією з найбільших перепон для ефективного вирішення справ про адміністративні проступки у сфері грального бізнесу. У зв'язку з цим наукові висновки і практичні пропозиції, сформульовані Н.П.Капітаненко, заслуговують на прискіпливу увагу з боку сучасних фахівців.

Разом з тим, на наш погляд, вельми спірними є міркування авторки про

перспективи прийняття Кодексу України про азартні ігри. Розглядаючи такий крок як частину масштабної кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства на основі створення базових кодексів, Н.П.Капітаненко обстоює ідею прийняття єдиного кодифікованого акту, який би впорядковував питання організації та проведення азартних ігор, визначав правовий статус учасників відповідних правовідносин, встановлював матеріальні та процесуальні засади відповідальності за правопорушення у сфері грального бізнесу [30, с. 15].

Зі свого боку зауважимо, що об'єктивна необхідність кодифікації виникає лише там, де є потреба систематизувати великий масив взаємопов'язаних юридичних норм, "розпорошених" по великій кількості нормативно-правових актів. Як пише В.О.Антоненко: "у процесі кодифікації відбувається якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються неузгодженості, дублювання, суперечності і прогалини у правовому регулюванні, скасовуються неефективні і застарілі норми. Значна кількість розрізнених нормативних актів замінюється зведеним, оновленим, ефективнішим у сучасних умовах... [31, с. 36]". Між тим, аналіз сучасного стану правового регулювання організації та проведення азартних ігор свідчить про те, що суспільні відносини у цій сфері регламентуються порівняно вузьким колом законодавчих актів. При цьому лише один з них (Закон України 14.07.2020р. № 768-IX "Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор") по відношенню до сфери азартних ігор має спеціальний характер та безпосередньо спрямований на визначення правових засад функціонування грального бізнесу (детальніше про нормативно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор – у підрозділі 2.1 дисертації).

Викладене змушує констатувати відсутність об'єктивних передумов для кодифікації законодавства про організацію та проведення азартних ігор. На сьогодні, практично всі спеціальні норми, спрямовані на регулювання даної сфери суспільних відносин, містяться в спеціальному законі. Вони не потребують системної переробки, між ними практично відсутні дублювання і колізії, їх актуальність не підлягає сумніву. За таких обставин кодифікація позбавлена практичного сенсу, а у разі проведення вона буде суто номінальною: чи не

найбільш помітним її результатом імовірно стане зміна назви та найменування спеціального законодавчого акту.

Серед нечисленних адміністративно-правових досліджень, проведених у період офіційної заборони азартних ігор в Україні, на окрему увагу заслуговують наукові праці В.С.Філютович-Герасименко, присвячені питанням правового та організаційного забезпечення протидії незаконному гральному бізнесу [32; 33; 34]. Констатуючи недостатню ефективність існуючого на той час механізму протидії незаконному гральному бізнесу, авторка сформувала наукове підґрунтя для його вдосконалення та розвитку. Зокрема, нею було визначено зміст і структуру адміністративно-правового механізму протидії незаконному гральному бізнесу, окреслено коло суб'єктів такої протидії, визначено їх правовий статус, досліджено форми і методи їх діяльності, розкрито особливості їх взаємодії [34, с. 5, 6]. Визначальною рисою наукового підходу В.С.Філютович-Герасименко стало широке врахування зарубіжного досвіду організації та проведення азартних ігор, зокрема, у країнах ЄС: Австрії, Болгарії, Греції, Італії, Латвії, Мальті, Нідерландах, Норвегії, Швейцарії. Такий підхід дозволив не лише виявити кращі практики регулювання грального бізнесу, але й окреслити перспективні шляхи їх імплементації у рамках євроінтеграційного курсу України.

Про обґрунтованість висновків і пропозицій В.С.Філютович-Герасименко свідчить той факт, що значна їх частина була втілена у життя під час легалізації вітчизняного грального бізнесу (тобто, починаючи з 2020 року). Це і ліцензування господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор, і запровадження режиму спеціальних гральних зон, і впровадження спеціальних вимог до грального обладнання та програмного забезпечення, і встановлення дієвого державного контролю за гральним бізнесом, і створення спеціального органу державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор, і інші.

Разом з тим, деякі концептуальні ідеї авторки, отримали лише фрагментарне відображення в чинному законодавстві, зазнавши при цьому кардинальних змін. Одна з таких ідей – територіальна локалізація проведення азартних ігор, яка передбачає функціонування гральних закладів лише в окремих локаціях

(спеціальних територіальних гральних зонах), розташованих за межами населених пунктів та цілковито відведених для функціонування індустрії розваг і грального бізнесу. Керуючись досвідом Італії, Португалії і Франції, В.С.Філютович-Герасименко запропонувала встановити законодавче обмеження на розташування спеціальних територіальних гральних зон. Відповідні зони пропонувалося розміщувати на відстані не менше 40-50 км від великих населених пунктів з населенням понад 250 тис. жителів, а рішення про їх створення – віднести до компетенції органів місцевого самоврядування. За задумом авторки, такий крок мав істотно сприяти наповненню місцевих бюджетів та розвитку депресивних регіонів країни [34, с. 166, 167].

Однак, у ході розробки та прийняття Закону України 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” первинна ідея територіальної локалізації азартних ігор зазнала неабиякої трансформації. Стаття 26 цього Закону відносить створення спеціальних територіальних гральних зон до компетенції Кабінету Міністрів України. При цьому створення таких зон допускається у межах будь-яких населених пунктів, а відкриття гральних закладів можливе й поза цими зонами (наприклад, у готелях, які відповідають встановленим вимогам) [63]. Як не важко помітити, такий підхід до локалізації азартних ігор істотно відрізняється від наведеного вище. Чи має він переваги – питання риторичне, оскільки після прийняття Закону України 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” жодної спеціальної територіальної гральної зони Урядом створено не було.

Ще однією пропозицією В.С.Філютович-Герасименко, яка внаслідок суттєвого переосмислення законодавцем була реалізована далеко не в повній мірі, є пропозиція заборонити розташування гральних закладів поблизу культових будівель і споруд [34, с. 167]. Загальновідомо, що практично всі провідні релігії світу таврують азартні ігри як соціальне зло, несумісне із суспільною мораллю і духовними цінностями. З огляду на це, ряд європейських держав (зокрема, Польща, Франція та ін.), проводячи політику релігійної і світоглядної терпимості, поваги до

релігійних традицій і почуттів віруючих, забороняють розташування букмекерських контор, гральних закладів, ігрових автоматів тощо у безпосередній близькості до релігійних будівель (церков, мечетей, синагог та ін.).

Ідею про необхідність взаємовіддаленого розташування осередків грального бізнесу та релігійних об'єктів поділяє і вітчизняний законодавець. Однак, реалізація цієї ідеї у законодавстві свідчить про вельми обмежене її розуміння. Так, Закон України 14.07.2020р. № 768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” встановлює заборону розташування букмекерських пунктів, пунктів розповсюдження державних лотерей та залів гральних автоматів тільки: “безпосередньо в приміщеннях культових будівель та споруд, а також приміщеннях, які належать релігійним організаціям [63]”. Фактично це означає, що Закон допускає можливість розташування букмекерських пунктів, пунктів розповсюдження державних лотерей та залів гральних автоматів безпосередньо біля релігійних об'єктів, зокрема, у прилеглих до них будівлях. Як уявляється, створення подібної можливості навряд чи можна визнати проявом глибокої поваги до релігійних традицій і почуттів віруючих.

Більш того, аналіз положень Закону України 14.07.2020р. № 768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” свідчить про те, що заборона розташовувати зали гральних автоматів безпосередньо в приміщеннях культових будівель і споруд позбавлена практичного сенсу. Адже, відповідно до ч. 3 ст. 38 цього Закону, зали гральних автоматів можуть розташовуватись виключно на території готелів (будівлі, комплексу будівель) категорії “три зірки”, “чотири зірки” та “п'ять зірок” [63]. Таким чином, їх легальне функціонування у приміщеннях культових будівель і споруд, а ргіогі, неможливе.

На підставі наведених прикладів можемо констатувати, що навіть у тих нечастих випадках, коли законодавець демонструє очевидну зацікавленість у впровадженні певних наукових ідей, реалізація цих ідей на практиці не завжди виявляється повною, послідовною і результативною. За відсутності дієвого зворотного зв'язку між наукою і практикою, далеко не кожна спроба практичного втілення перспективних напрацювань приносить бажаний результат. Більше того,

у процесі реалізації первинний сенс наукових концепцій інколи губиться або видозмінюється настільки, що об'єктивна оцінка їх практичної значущості взагалі стає неможливою.

У контексті аналізу сучасного стану адміністративно-правових досліджень з питань організації та проведення азартних ігор особливий інтерес становлять дослідження, які були проведені після легалізації грального бізнесу в Україні (2020р.), а отже враховують нинішні правові, економічні, соціальні та організаційні умови його функціонування. Осібне місце в ряду таких досліджень займає монографія З.М.Топорецької “Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика” (2022р.), на сторінках якої викладається наукова концепція публічного управління ринками ігор на гроші (гральним бізнесом та лотерейною діяльністю) з позицій ціннісно орієнтованого підходу, пошуку балансу між інтересами держави, суспільства та бізнесу [35, с. 7, 8].

У рамках побудови цієї концепції З.М.Топорецька здійснила періодизацію розвитку вітчизняного ринку грального бізнесу. На основі вивчення трьох основних світових моделей публічного управління ринком грального бізнесу (1 – повна заборона грального бізнесу; 2 – повна свобода грального бізнесу; 3 – монополія держави у сфері грального бізнесу), З.М.Топорецька констатувала, що всі вони у різний час були апробовані в Україні. При цьому найкращі соціально-економічні результати продемонструвала саме остання модель, яка функціонує в Україні з 2020 року та передбачає вільний доступ компаній на ринок азартних ігор (з дотриманням організаційних та кваліфікаційних вимог) при обмеженні максимальної кількості гральних закладів, які можуть діяти одночасно на території держави. [35, с. 413, 414, 417]. У цілому поділяючи такий висновок, зауважимо, що існуюча в Україні модель публічного управління ринком грального бізнесу характеризується певною специфікою. За великим рахунком, вона не передбачає державної монополії в гральному бізнесі, хоч і ґрунтується на засадах суворого державного контролю за ключовими аспектами організації та проведення азартних ігор. Вплив держави на гральний бізнес не варто абсолютизувати, оскільки сам

гральний бізнес належить до приватного сектору економіки, а важливу роль у його адмініструванні відіграють інститути громадськості.

Тим не менш, провідна роль держави в адмініструванні вітчизняного грального бізнесу та правовому регулюванні сфери азартних ігор є беззаперечною. У світлі цього на особливу увагу заслуговують міркування З.М.Топорецької щодо природи, сутності та ефективності реалізації функцій публічного адміністрування грального бізнесу. У своїй монографії авторка послідовно обстоює думку про те, що у сфері грального бізнесу на державу покладаються інституційна (організаційна), регулятивна (регламентуюча), контрольна і соціальна функції. Проаналізувавши сучасний стан реалізації зазначених функцій, вона дійшла висновку про недостатню ефективність механізмів державного контролю та забезпечення соціальної спрямованості грального бізнесу. Контрольна функція не може бути реалізована повноцінно через мораторій на проведення контрольних заходів у зв'язку з воєнним станом (крім позапланових перевірок), а також відсутністю Державної системи онлайн-моніторингу, – пише З.М.Топорецька, – водночас, соціальна функція не реалізована через затримку з розглядом законопроектів щодо фінансування соціальної сфери за рахунок надходжень від грального бізнесу [35, с. 417].

Такий висновок бачиться цілком об'єктивним. Попри те, що процес легалізації грального бізнесу в Україні протікає успішно, ефективність державного контролю за його здійсненням вкрай невисока. В умовах воєнного стану державний контроль у цій сфері позбавлений системного характеру, що обумовлює велику кількість порушень і маніпуляцій з боку недобросовісних учасників ринку. Наразі у контролі за ринком азартних ігор держава покладається на позапланові перевірки, ефект від яких нерідко є дуже відчутним, але, як правило, тимчасовим. Так, наприклад, протягом 2022 року компанії, які працюють онлайн у сфері грального бізнесу, сплатили податків на суму 550 млн грн, а після проведення Бюро економічної безпеки України, СБУ, прокуратури та НБУ низки розслідувань з виявлення схем ухилення від сплати податків через маніпулювання платежами та приховування їхнього реального призначення – тільки за перші 5 місяців 2023 року

загальна сума відповідних податкових надходжень сягнула 2.2 млрд грн [36]. Фактично це означає, що за відсутності дієвого постійного контролю з боку держави, у 2022 році державний бюджет недоотримав понад 1,5 млрд грн від діяльності онлайн казино. У свою чергу, така ситуація обумовлює недостатню соціально-економічну віддачу грального бізнесу. Під тиском ряду негативних чинників та за відсутності щільного контролю з боку держави, внесок грального бізнесу у підтримку розвитку економіки, соціальної та культурної сфер, спорту, медицини, освіти та науки є вельми обмеженим.

Зі свого боку, додамо, що на сучасному етапі розвитку вітчизняного грального бізнесу мають місце істотні прогалини в правовому регулюванні пов'язаних з ним суспільних відносин. Тривалий час лишаються неврегульованими важливі аспекти оподаткування доходів від діяльності з організації та проведення азартних ігор, соціальної спрямованості коштів отриманих від грального бізнесу, боротьби з ігровою залежністю та подолання негативних наслідків запровадження ринку азартних ігор тощо. Такий стан справ свідчить про недостатню ефективність регулятивної (регламентуючої) функції публічного адміністрування грального бізнесу, котра, за словами З.М.Топорецької, покликана забезпечувати реалізацію державної політики у відповідній сфері суспільних відносин шляхом розроблення та впровадження регуляторних актів, зокрема, правил, нормативів і стандартів, обов'язкових для виконання усіма суб'єктами, задіяними в організації та проведенні азартних ігор [35, с. 214, 417].

Оскільки ж, на думку дослідниці, з якою ми повністю згодні: “регулятивна, контрольна та соціальна функції публічного адміністрування грального бізнесу є похідними від його інституційної функції [35, с. 417]”, – то в цілому мусимо констатувати, що на сьогодні практично всі функції публічного адміністрування грального бізнесу реалізуються не повною мірою і недостатньо ефективно.

У світлі викладеного неабиякої ваги набуває комплекс практичних пропозицій З.М.Топорецької, спрямованих на вдосконалення організаційно-правових засад функціонування грального бізнесу, а також на забезпечення його соціальної орієнтації, соціальної відповідальності та мінімізації його шкідливих

наслідків. Такими зокрема є пропозиції: щодо створення в складі спеціального фонду Державного бюджету України державного фонду підтримки медицини, спорту, освіти, культури та науки, в якому б акумулювались кошти від плати за ліцензії у сфері грального бізнесу та витрачались на суспільно важливі цілі; щодо внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України та затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку використання коштів державного фонду підтримки медицини, спорту, освіти, культури та науки; щодо внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України про оподаткування доходів від діяльності з організації та проведення азартних ігор та лотерей; щодо створення дієвого механізму захисту прав гравців та їх убезпечення від ігрової залежності [35, с. 225-275, 417, 418].

На жаль, більшість цих пропозицій досі не отримали практичного втілення, що, знову ж таки, дає підстави говорити про відсутність дієвого взаємозв'язку між адміністративно-правовою наукою і практикою адміністративно-правового регулювання.

У цілому аналіз адміністративно-правових досліджень з питань організації та проведення азартних ігор дає підстави для наступних висновків:

1. Історичний процес проведення таких досліджень умовно поділити на три основні етапи:

I-й етап (середина 90-х років XX ст. – 2009 рік) характеризується тим, що відповідні дослідження здійснювалися в умовах становлення вітчизняного грального бізнесу та формування правового базису для організації та проведення азартних ігор. На даному етапі основна увага галузевих дослідників була зосереджена на вивченні зарубіжного досвіду, а також на пошуку оптимальної моделі державного регулювання сфери азартних ігор. II-й етап (2009 – 2020 роки) охоплює період повної заборони грального бізнесу в Україні. В умовах делегалізації азартних ігор і деліктизації будь-якої діяльності, пов'язаної з їх проведенням, адміністративно-правові дослідження цього періоду спрямовувалися на забезпечення протидії нелегальному гральному бізнесу (читай – гральному бізнесу як такому). Здебільшого вони були спрямовані на вирішення проблем,

пов'язаних з виявленням і припиненням адміністративних правопорушень, а також з функціонуванням інституту адміністративної відповідальності у сфері азартних ігор. III-й етап (2020 рік – теперішній час) – протікає на тлі легалізації грального бізнесу в Україні та прискореного впровадження сучасної моделі його адміністрування, яка передбачає максимальний рівень контролю за організацією і проведенням азартних ігор. Оскільки вже на початку цього етапу були сформовані законодавчі та інституційні засади публічного адміністрування грального бізнесу, основні зусилля представників галузевої науки скеровуються на вирішення конкретних проблем нормотворчої і правозастосовної (насамперед, контрольної-наглядової) діяльності в сфері азартних ігор.

2. Важлива соціальна та економічна роль грального бізнесу обумовлює наявність сталого наукового інтересу до пов'язаної з ним проблематики, в тому числі – до проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Вирішенню цих проблем присвячена велика кількість наукових праць (монографій, дисертацій, посібників тощо), на сторінках яких розглядаються питання удосконалення та розвитку вітчизняного законодавства про гральний бізнес, публічного адміністрування сфери азартних ігор, державного контролю і нагляду в цій сфері, протидії незаконному гральному бізнесу та інші.

Разом з тим, переважна більшість правових досліджень у сфері грального бізнесу розкривають лише окремі аспекти адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Як правило, вони мають вузькоспрямований характер та не формують цілісного уявлення про перспективи розвитку правових та організаційних засад публічного адміністрування сфери азартних ігор. Ті ж поодинокі дослідження, у яких пропонується комплексний розгляд проблематики адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, були проведені до 2009 року, тобто ще до заборони та повторної легалізації грального бізнесу в Україні. Вони не враховують нинішніх соціальних, економічних, технічних і технологічних реалій, сучасного стану грального бізнесу, особливостей його публічного адміністрування, а також останніх новел законодавства. Такий стан справ обумовлює необхідність нового

комплексного дослідження, орієнтованого на комплексне вирішення проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

3. Як свідчить проведений аналіз, практично на всіх етапах розвитку адміністративно-правових досліджень з питань організації та проведення азартних ігор давалася взнаки відсутність дієвого взаємозв'язку між наукою і практикою. Як наслідок, велика кількість корисних наукових напрацювань не змогли отримати своєчасного практичного впровадження, що, у свою чергу, істотно гальмує розбудову вітчизняної системи публічного адміністрування грального бізнесу. З метою вирішення цієї проблеми доцільно включити питання правового регулювання організації та проведення азартних ігор до змісту державних цільових програм економічного розвитку, а також до Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, який формується Кабінетом Міністрів України на підставі ст. 5 Закону України від 11.07.2001р. №2623-III “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”.

1.2. Мета і цілі адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

З'ясування сутності адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор вимагає чіткого уявлення про його мету, завдання та принципи здійснення. Визначення мети, цілей і принципів адміністративно-правового регулювання є необхідною умовою для об'єктивної оцінки його ефективності, для спрямування процесів розвитку у рамках державної правової політики, а також для виявлення його загальних закономірностей та особливостей його реалізації в тій чи іншій сфері суспільного життя. Сфера організації та проведення азартних ігор не становить винятку.

Цілком очевидно, що усебічний аналіз та вичерпна характеристика адміністративно-правового регулювання цієї сфери (а особливо – його результатів) неможливі «у відриві» від цілей, які воно переслідує, та без урахування принципів,

на яких воно ґрунтується. Пояснюється це тим, – пишуть О. І. Миколенко та Н.В.Добровольська, – що наявність мети правового регулювання вимагає наявності правових засобів для її досягнення. Використані правові засоби обумовлюють постановку питання про рівень їх ефективності та практичні результати. У свою чергу, результати правового регулювання (в т.ч., звітність, статистичні дані тощо) змушують переосмислювати як самі правові засоби, так і цілі їх застосування. І, якщо, в кінцевому підсумку, цілі правового регулювання не співпали з його результатами, то це свідчить або про недосконалий добір правових засобів, або ж про хибність поставлених цілей [37, с. 59].

У цілому можемо погодитись з висновком І. А. Городецької про те, що сутність адміністративно-правового регулювання можна встановити лише після визначення його мети, яка детермінується потребою (інтересами) суб'єктів суспільних відносин [38, с. 65]. Адже, за великим рахунком, саме мета та обумовлені нею цілі визначають зміст будь-якої цілеспрямованої діяльності людини. Саме вони наділяють таку діяльність практичним сенсом, і саме вони слугують головним критерієм її ефективності.

У рамках визначення мети і цілей адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, спершу звернімося до питання про його мету. Безумовно, при вирішенні цього питання слід керуватися загально-доктринальним розумінням мети адміністративно-правового регулювання як такого. Разом з тим, мусимо констатувати, що, попри засадничий характер категорії “мета адміністративно-правового регулювання”, котра слугує базовим елементом понятійно-категоріального апарату адміністративного права, в галузевій науці існують різні погляди на її зміст.

Адміністративно-правове регулювання має цілком точну мету, – пише С.Ю.Любімова, – забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами та посадовими особами, при цьому основний акцент адміністративно-правового регулювання цих відносин робиться сьогодні на встановленні саме такого адміністративно-правового регулювання, за яким з максимальною ефективністю були б задоволені права й інтереси окремої особи [39,

с.103-104].

Більш конкретно, але, разом з цим, доволі спрощене уявлення про мету адміністративно-правового регулювання демонструють А.М. Матвійчук та Я.О.Лакійчук. Так, на думку А.М. Матвійчук, зазначена мета полягає в стабілізації суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання [40, с. 122]. Водночас, Я.О.Лакійчук вважає, що адміністративно-правове регулювання має на меті впорядкувати суспільні відносини, у результаті чого вони приводяться в систему й створюється певний порядок у тій галузі, яку вони регулюють [41, с. 87].

Значно ширше розуміють цю категорію В.К. Гіжевський, В.В. Гловченко та В.С. Ковальський, вбачаючи мету адміністративно-правового регулювання в: “упорядкуванні, закріпленні, охороні й розвитку суспільних відносин, а також у впливі на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їхніх прав та обов’язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо [42, с. 369]”.

На думку Ю.П.Битяка, Р.С.Ярошевської, Н.В.Дараганової та ряду інших вчених, метою адміністративно-правового регулювання є: забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [43, с. 208-211; 44, с. 202; 45, с. 99].

З точки зору В.М.Бевзенка та Р.С.Мельника мета адміністративного права (*читай – адміністративно-правового регулювання*) полягає у створенні юридичних умов для гарантування органами публічної влади, насамперед суб’єктами публічної адміністрації, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування [46, с. 60]. Близькою до цієї точки зору є позиція В.В. Галуцька, у рамках якої під метою адміністративно-правового регулювання пропонується розуміти: “створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування [47, с. 26]”. Щоправда, варто обмовитись, що у своїх останніх наукових працях (зокрема, в колективній

монографії «Адміністративне право та Адміністративний процес України в умовах воєнного стану») В.В.Галуцько тлумачить мету адміністративного права та адміністративно-правового регулювання дещо інакше, а саме як: “врегулювання відносин між суб’єктами публічної адміністрації та приватними особами [48, с. 47]”.

З роздумів В. І. Темерецького про природу та спрямованість адміністративно-правового регулювання випливає, що його кінцеву мету становить: “забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також їх охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [49, с. 51]”.

У якості основної мети адміністративно-правового регулювання Т.О.Гуржій розглядає: організацію паритетних стосунків держави та громадянина з метою всебічного задоволення і максимальної кореляції суспільних та індивідуальних потреб [50, с. 10]. У свою чергу, В.К.Колпаков та О.В.Кузьменко наголошують, що змістом і головною метою адміністративно-правового регулювання виступає: “встановлення і регламентація таких взаємовідносин, якими кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у разі їх порушення [51, с. 3]”.

Зі свого боку, Серeda В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.В. В. стверджують, що мета адміністративно правового регулювання полягає у встановленні точної відповідності вимогам законності дій кожної зі сторін адміністративних правовідносин: органів виконавчої влади, державних службовців, підприємств, установ, організацій, трудових колективів, політичних партій, громадських організацій та громадян [52, с. 24, 25].

І, нарешті, Р.В.Шаповал та Н.Ю.Цибульник обґрунтовують думку про те, що адміністративно-правове регулювання має на меті: “забезпечення відповідного добросовісного вчинення правозастосовної діяльності суб’єктів публічних адміністрацій шляхом застосування дозволів, заборон та приписів. Очікуваним результатом такого регулювання суспільних відносин є встановлення порядку

організації та діяльності суб'єктів, як тих, що наділені адміністративною владою, так і тих, що її не мають [53, с. 41]”.

Аналіз наведених підходів до розуміння мети адміністративно-правового регулювання дає підстави для наступних міркувань. По-перше, таку мету недоцільно зводити виключно до регулювання чи впорядкування суспільних відносин, хоч би тому, що, регуляторний вплив адміністративного права на суспільні відносини – це форма його об'єктивізації, а не мета. Через регулювання суспільних відносин адміністративне право проявляється в об'єктивній дійсності, проте таке регулювання – не самоціль. Регулювання (впорядкування) суспільних відносин не може слугувати метою адміністративно-правового регулювання, так само як правотворча діяльність не може вважатися метою творення правових норм.

По-друге, з наведених вище причин неможливо погодитись із позицією Р.В.Шаповала та Н.Ю.Цибульник, які первинною метою адміністративно-правового регулювання вважають забезпечення добросовісної правозастосовної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Безумовно, правозастосовна діяльність публічної влади – це важливий елемент (етап) процесу адміністративно-правового регулювання. Без застосування адміністративно-правових норм їх створення та існування у більшості випадків просто позбавлене сенсу. Але, чи дає це підставу розглядати правозастосовну діяльність у якості мети адміністративно-правового регулювання? На наш погляд – ні. Діяльність по застосуванню адміністративно-правових норм є лише способом (причому не єдиним) досягнення мети і цілей адміністративно-правового регулювання, а, як відомо, спосіб досягнення мети не повинен підміняти собою саму мету.

По-третє, термінологічно спірним є визначення мети адміністративно-правового регулювання, запропоноване Я.О.Лакійчук, у якому суспільні відносини розглядаються одночасно і як об'єкт, і як інструмент галузевого регулювання. Загальновідомо, що суспільні відносини здатні виступати тільки об'єктом регуляторного впливу права. Вони потребують регулювання з боку соціальних (зокрема, правових) норм, проте не можуть регулювати. Простіше кажучи, суспільні відносини регулюються, але не регулюють. Це юридична аксіома, яка не

потребує доведення. На наш погляд, вона обов'язково повинна враховуватись при формулюванні мети адміністративно-правового регулювання. Втім, тезу про здатність суспільних відносин регулювати та впорядковувати певну галузь ми схильні розглядати не як принципову позицію автора, а скоріше як випадкову термінологічну погрішність у визначенні.

По-четверте, ведучи мову про мету адміністративно-правового регулювання, слід мати на увазі, що, поряд із загальними рисами правового регулювання, вона характеризується наявністю додаткових параметрів, обумовлених функціональною специфікою адміністративного права, як фундаментальної галузі права, орієнтованої на регламентацію, охорону та захист суспільних відносин у сфері публічного адміністрування. З огляду на це, не можуть вважатися вичерпними ті визначення мети адміністративно-правового регулювання, які не враховують і не відображають її галузеву специфіку.

По-п'яте, будучи найбільш масштабною, з точки зору широти регуляторного охопту, галуззю вітчизняного права, адміністративне право впорядковує відносини між найрізноманітнішими суб'єктами. Навряд чи буде помилкою стверджувати, що норми цієї галузі охоплюють функціонування (діяльність, поведінку) практично всіх суб'єктів права: органів державної влади, суб'єктів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадян України, іноземців та осіб без громадянства. У світлі цього досить обмеженими виглядають наукові концепції, згідно з якими мета адміністративно-правового регулювання розглядається у рамках взаємодії тільки між окремими категоріями суб'єктів: публічною адміністрацією і приватними особами (В.В.Галуцько), державою і громадянином (Т.О.Гуржій), особою і державою (С.Ю.Любімова) і т.п.

По-шосте, науковці, які вбачають мету адміністративно-правового регулювання у досягненні певного балансу в інтересах та відносинах між публічною владою і людиною, дещо по-різному розуміють характер такого балансу. Якщо одні автори (Т.О.Гуржій) у даному контексті ведуть мову про паритет, тобто про рівноправність у відносинах людини та держави (рівноцінність

державних і приватних інтересів), то інші (В.В.Галуцько, С.Ю.Любімова) ставлять за мету утвердження пріоритету прав та інтересів окремої особи. Зауважимо, що обидва наведені підходи важко визнати оптимальними для визначення мети адміністративно-правового регулювання. Як показує практика, баланс між правами та інтересами людини і держави – це «величина» досить умовна. Вона залежить від багатьох різноманітних факторів і, залежно від сфери правового регулювання та суспільної значущості охоплених ним відносин, може зміщуватися в той чи інший бік. Так, наприклад, у сфері національної безпеки та оборони, як правило, пріоритет мають інтереси держави, яка виступає у ролі гаранта незалежності України, її територіальній цілісності, конституційного ладу, правопорядку та існування нації. При цьому конституційні права і свободи людини і громадянина, а також законні права та інтереси юридичних осіб у цій сфері можуть тимчасово обмежуватися представниками державної влади. З іншого боку, у сферах соціального спрямування (освіта, наука, охорона здоров'я тощо), знову ж таки, умовно превалюють інтереси, права і свободи людини.

За великим рахунком, постановка питання про співвідношення (баланс) інтересів держави і громадянина більш доречна у рамках загального філософського-правового дискурсу. Це питання – суто абстрактне, а відповідь на нього завжди характеризуватиметься умовністю і відносністю. З огляду на викладене, досягнення певного балансу між інтересами держави і людини не варто розглядати як мету адміністративно-правового регулювання, позаяк визначення такої мети вимагає чіткості, конкретності та однозначності.

На наш погляд, мета галузевого регулювання повинна визначатися не через встановлення певного балансу чи пріоритету прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин, а у розвиток керівних вимог Конституції України (ст. 3), згідно з якими головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини [54]. Цілком очевидно, що держава, здійснюючи правове регулювання, як у цілому, так і на рівні окремих галузей, інститутів та окремих норм права, завжди переслідує згадану вище мету, адже саме у цьому полягають її обов'язок і соціальне призначення.

На підставі викладеного під загальною метою адміністративно-правового регулювання пропонуємо розуміти: створення належних правових умов для ефективного публічного адміністрування, розвитку суспільства, держави та економіки, забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності і правопорядку, утвердження, реалізації, охорони та захисту інтересів, прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері публічних відносин.

Переходячи безпосередньо до визначення мети адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, маємо зазначити таке. Як відомо, адміністративне право являє собою розгалужену систему інститутів та субінститутів, які реалізують його функції у визначених сферах суспільних відносин. Кожна ланка даної системи характеризується специфічним предметом правового регулювання, а також специфічною метою і специфічним набором цілей, котрі, з одного боку, детермінуються загальною метою адміністративного права, а, з іншого – відображають ключові особливості правового регулювання на інституційному та субінституційному рівнях.

Сфера організації та проведення азартних ігор – не виняток. Правове регулювання цієї сфери завжди відбувається у межах реалізації загальної мети і цілей адміністративного права. Зокрема, воно має на меті створення умов для ефективного публічного адміністрування, сталого економічного розвитку, реалізації інтересів, прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Разом з тим, з огляду на специфіку сфери організації та проведення азартних ігор, її правове регулювання характеризується рядом особливостей. По-перше, сфера організації та проведення азартних ігор не має безпосереднього зв'язку із процесами державного будівництва, забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності і правопорядку, а отже – не реалізує мету адміністративного права в частині організації цих процесів. По-друге ж, ті аспекти галузевої мети адміністративного права, які реалізуються в ході правового регулювання організації та проведення азартних ігор, у даному випадку втілюються не “загалом”, а з урахуванням особливостей даного виду економічної

діяльності та пов'язаних з нею відносин.

Таким чином, фактичною метою адміністративно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор є: *створення правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, сталого економічного розвитку держави та її регіонів, утвердження засад економічної багатоманітності, реалізації приватних і публічних економічних інтересів.*

У контексті розгляду мети адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор неабиякий інтерес становить питання про його основні цілі. Треба зауважити, що і в цьому питанні вітчизняні дослідники наразі не знайшли консенсусу. В сучасній науковій літературі висловлюються кардинально відмінні думки як про загальногалузеві цілі адміністративно-правового регулювання, так і про цілі адміністративного правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин.

Так, на думку В.В.Галуцька, основними галузевими завданнями (цілями) адміністративно-правового регулювання слід вважати: - забезпечення своєчасного та якісного надання адміністративних послуг; - забезпечення виваженого підходу публічної адміністрації до здійснення своїх розпорядчих функцій; - забезпечення ефективності виконавчої діяльності публічної адміністрації; - мінімізація корупційних та інших зловживань у діяльності публічної адміністрації [47, с. 47].

Вбачаючи загальну мету адміністративного права у запобіганні свавіллю з боку суб'єктів публічної влади, Н.Ю.Кантор, розглядає обумовлені нею цілі в трьох аспектах:

- 1) загальні постійні цілі адміністративно-правового регулювання:
 - регулювання державою важливих для її існування суспільних відносин;
 - охорона вже існуючих правовідносин.

- 2) ціль адміністративно-правового регулювання відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації. На думку авторки, ця ціль, так само, як і загальна мета адміністративного права, полягає у запобіганні свавіллю з боку суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями;

- 3) цілі адміністративно-правового регулювання відносин за участю

приватних осіб:

- максимальне забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень;

- забезпечення варіативності поведінки приватних осіб у адміністративних правовідносинах, якщо така поведінка не детально врегульована правом.

При цьому, остатню групу цілей Н.Ю.Кантор проголошує ієрархічною, вважаючи, що друга ціль даної групи реалізується лише в умовах відсутності адміністративно-правових приписів, заборон та інших правил, які визначають поведінку учасників правовідносин [55, с. 225, 228-230].

Інша відома дослідниця (О.М.Миколенко) окреслює широкий спектр постійних цілей адміністративно-правового регулювання. Умовно їх можна згрупувати наступним чином:

- закріплення механізму формування та функціонування системи публічної адміністрації;

- закріплення механізмів адміністративно-правового захисту порушених прав і свобод особи в публічно-правовій сфері;

- встановлення правових стандартів для: організації публічної служби; здійснення управлінських процедур та управлінської діяльності; правотворчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування; здійснення адміністративних процедур та публічно-сервісної діяльності; контрольної та правоохоронної діяльності у сфері публічного адміністрування [56. с. 279-280].

Покладаючи наведену систему цілей в основу власної концепції галузевого цілепокладання, О.І.Миколенко та Н.В.Добровольська стверджують, що, наряду з цими цілями, які репрезентують галузеву специфіку адміністративного права, адміністративно-правова галузь переслідує три базові цілі: а саме: регулювання суспільних відносин, охоплених предметом даної галузі; охорону як адміністративних, так і інших правовідносин; впорядкування процедур (проваджень) реалізації матеріальних норм адміністративного права [37, с. 64].

Відсутність узгодженого підходу спостерігається також і серед тих авторів, які роблять спроби визначити цілі адміністративно-правового регулювання на рівні

окремих інститутів або субінститутів відповідної галузі.

Приміром, Ю.В.Пирожкова вважає цілями адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування: “адаптацію до ринкових умов господарювання; формування ефективної конкурентоспроможної автомобілебудівної промисловості; створення необхідного підґрунтя для розвитку, стимулювання, інвестування вітчизняного автомобілебудування; забезпечення удосконалення автомобілебудівної продукції щодо міжнародних вимог з екології та технічної безпеки автотранспортних засобів [57, с. 12]”. У якості цілей адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій І.О.Грицай визначає такі: “модернізація елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій; - створення міцного підґрунтя для розвитку системи неурядових правозахисних організацій та ефективної співпраці держави з цими організаціями; - збалансування функцій адміністративного стимулювання, контролю та нагляду за діяльністю неурядових правозахисних організацій [58, с. 193]”. Водночас, С.М.Клімова до основних цілей адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами відносить: “1) забезпечення організації та функціонування публічної адміністрації у сфері фінансів; 2) захист і поновлення порушених прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері публічних фінансів; 3) упорядкування та вдосконалення процедур управління публічними фінансами та прийняття актів публічної адміністрації [59, с. 106]”.

Як неважко помітити, більшість наведених підходів до розуміння цілей адміністративно-правового регулювання характеризуються тими самими дискусійними моментами, які були висвітлені нами у рамках аналізу загальної мети галузевого регулювання. Це, зокрема, і неврахування галузевої специфіки цілей адміністративно-правового регулювання, і ототожнення цілей правового регулювання і його засобами; і підміна цілей адміністративно-правового регулювання процесом їх досягнення (має місце у випадках, коли ціллю правового регулювання проголошується саме ж таки регулювання) і деякі інші. Оскільки вказані моменти вже піддавалися нами критичному аналізу, ми не будемо

провадити їх детальний огляд.

Тим не менш, деякі аспекти сучасних наукових уявлень про цілі адміністративно-правового регулювання є вартими окремої уваги. Перш за все, це стосується авторських підходів, заснованих на максимально широкій інтерпретації соціальних масштабів цілепокладання адміністративного права та його окремих інститутів. Наочним прикладом можуть слугувати наведені вище міркування Ю.В.Пирожкової. Визначаючи цілі адміністративно-правового регулювання на інституційному рівні, авторка, з одного боку, підносить їх далеко за рамки предмета адміністративного права – на загальносоціальний та макроекономічний рівень (“адаптація до ринкових умов господарювання” [57, с. 12]), а, з іншого боку, навіть в окремо взятій сфері правовідносин (автомобілебудування) покладає на адміністративне право низку загальних економічних завдань (“формування ефективної конкурентоспроможної автомобілебудівної промисловості”, “формування ефективної конкурентоспроможної автомобілебудівної промисловості...[57, с. 12]”).

У даному контексті варто зауважити, що, попри безумовний взаємозв'язок права та економіки, вплив права на загальноекономічні процеси здебільшого є опосередкованим. Розвиток економіки та її окремих галузей визначається широким комплексом політичних, соціальних, технологічних та інших факторів. Право ж, як правило, створює належні умови для їх цілеспрямованої, комплексної, ефективної реалізації. Таким чином, система права в цілому та адміністративне право зокрема, не можуть, так би мовити, “самотужки” забезпечити досягнення певних загальноекономічних результатів.

Право відграє у розвитку економіки важливу роль, але воно не є єдиною вирішальною детермінантою такого розвитку. З огляду на це, покладення на нього завдань (цілей) макроекономічного характеру видається необґрунтованим. За великим рахунком, провести чітку кореляцію між станом правового регулювання та станом економічного розвитку можливо далеко не завжди. А отже, не завжди можливо довести, що ті чи інші економічні результати були досягнуті завдяки реалізації цілей правового регулювання. Іншими словами, досягнення

макроекономічних цілей правового регулювання дуже важко, а іноді – взагалі неможливо верифікувати.

З іншого боку, навіть створення досконалого правового підґрунтя не гарантує досягнення цілей у вигляді сталого економічного (галузевого) розвитку. Відповідні цілі можуть лишатися нездійсненими через сукупність негативних соціальних, політичних та інших чинників. Звідси постає закономірне питання: чи можуть слабкі економічні результати слугувати підставою для однозначного висновку про низьку якість та ефективність правового регулювання? На наш погляд, це питання риторичне. Цілком очевидно, що ефективність правового регулювання не завжди означає ефективність економічної діяльності. Правове регулювання переслідує допоміжні цілі у рамках загальних цілей соціально-економічного розвитку, а, як відомо, реалізація допоміжних цілей не завжди увінчується загальним підсумковим успіхом.

З огляду на викладене, вважаємо, що при формулюванні цілей адміністративно-правового регулювання слід виходити з того, що головне покликання права як регулятора суспільних (в т.ч. економічних) відносин полягає у створенні належних умов для нормального функціонування і прогресивного розвитку найбільш значущих сфер суспільного життя. Саме під цим кутом мають розглядатися та оцінюватися його практичні результати, і саме у цій площині повинні лежати його завдання.

Серед існуючих наукових підходів до визначення цілей адміністративно-правового регулювання вельми неординарним є підхід, запропонований Н.Ю.Кантор. Авторка суворо розмежовує цілі адміністративно-правового регулювання за участю публічної адміністрації та цілі адміністративно-правового регулювання за участю приватних осіб. Водночас першу групу цілей вона ототожнює із загальною метою адміністративно-правового регулювання, а цілі другої групи розташовує в ієрархічній підпорядкованості (див. вище).

На наш погляд, зазначена позиція становить певний теоретичний інтерес, насамперед, як одна з небагатьох спроб побудувати багаторівневу класифікацію цілей адміністративно-правового регулювання. Разом з тим, цю спробу важко

визнати цілковито вдалою з наступних причин. По-перше, неможливо погодитись з диференціацією цілей адміністративного права залежно від кола учасників правовідносин, регульованих даною галуззю. Виділення спеціальних цілей адміністративно-правового регулювання для тих або інших суб'єктів правовідносин є методологічно необґрунтованим, оскільки у рамках правових відносин, регламентованих адміністративним правом, вибудовуються соціальні зв'язки між багатьма різними суб'єктами.

Як відомо, перелік суб'єктів, наділених юридичними правами і обов'язками в сфері публічного адміністрування (читай – суб'єктів адміністративних правовідносин), є надзвичайно широким. До нього входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, Верховна Рада України, Президент України, органи (посадові особи) виконавчої влади, органи (посадові особи) місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації різних форм власності та інші [50, с. 56]. При цьому немає жодного інституту адміністративного права, який би “орієнтувався” виключно на регулювання відносин за участю тільки певної категорії (групи) цих суб'єктів. Більш того, у загальному масиві адміністративно-правових норм, норми, які регулюють відносини між суб'єктами однієї категорії (наприклад, між суб'єктами державної влади) становлять далеко не найбільшу частину. Адже головна функція адміністративного права полягає в регулюванні відносин між публічною адміністрацією та приватними особами. Тож, зазвичай, регуляторний вплив адміністративного права спрямовується на відносини з різнорідним суб'єктним складом. Зважаючи на це, здійснювати нарізне цілепокладання адміністративного права для різних суб'єктів одних і тих самих правовідносин принаймні недоречно. Підкреслимо, що адміністративне право покликане назагал регулювати суспільні відносини в сфері публічного адміністрування, а не “обслуговувати” окремі категорії (групи) їх учасників. На наш погляд, цей момент повинен обов'язково враховуватися при визначенні цілей адміністративно-правового регулювання.

Ще одним вразливим для критики місцем концепції Н.Ю.Кантор є однаковий підхід до розуміння загальної мети публічного правового регулювання та цілей

адміністративно-правового регулювання відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації. З точки зору дослідниці, в обох випадках метою правового регулювання є: “запобігти свавілля з боку суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями [55, с. 228]”. Зі свого боку вважаємо, що окреслення тотожних цілей на міжгалузевому рівні (публічне право) та на рівні галузевого регулювання відносин між певними суб'єктами характеризується логічною некоректністю. Тим більше, що в першому випадку йдеться про загальну мету всіх галузей публічного права, а в другому – про ціль нормативного блоку (групи норм) окремої галузі.

Та й узагалі, чи доцільно вважати “запобігання свавілля влади” загальною метою публічного правового регулювання або єдиною ціллю адміністративно-правового регулювання відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації? Адже публічна адміністрація – це організація та діяльність органів і установ, які діють виключно в рамках повноважень та у спосіб, визначений законом, з метою забезпечення публічних інтересів [60, с. 67]. Публічна адміністрація є невід'ємним елементом політичної організації влади, який впорядковує та організовує життя суспільства. Її роль у забезпеченні нормального функціонування та прогресивного розвитку суспільства неможливо переоцінити. Її функціонування завжди спирається на право і закон. Натомість, прояви свавілля з боку окремих її представників, порушення ними прав, свобод і законодавства є лише відхиленнями від загальних принципів та правових стандартів публічного адміністрування.

У світлі цього навіть сама постановка питання про те, що єдиною метою публічного права та єдиною ціллю адміністративно-правового регулювання відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації є запобігання сваволі останніх, видається дуже обмеженою. Предмет публічно-правового регулювання є надзвичайно широким. Він охоплює найрізноманітніші аспекти суспільного життя: загальнодержавне, галузеве та місцеве управління, бюджетування, соціальне забезпечення, публічні послуги, адміністративні процедури та багато інших. Відносини, пов'язані з протидією деліктності (в т.ч., пов'язаній з реалізацією владних повноважень) становлять лише окрему його частину. Відповідно і цілі публічно-правового та адміністративно-правового регулювання є

багатоаспектними. Вони реалізуються за всіма напрямками правового регулювання, а не зводяться виключно до боротьби з посадовими правопорушеннями.

І, нарешті, останнє зауваження. Одним з найбільш дискусійних моментів наукової концепції Н.Ю.Кантор є теза про ієрархічне співвідношення цілей адміністративно-правового регулювання за участю приватних осіб. Нагадаємо, що згідно з цією тезою, першочерговою (основною) ціллю такого регулювання є максимальне забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина у відносинах з владою. Водночас, супутньою, підпорядкованою ціллю визнається “забезпечення варіативності поведінки приватних осіб у адміністративних правовідносинах, якщо така поведінка детально не врегульована правом” [55, с. 228-230]. В основу даного підходу покладено ідею авторки про те, що перша ціль адміністративно-правового регулювання (забезпечення реалізації прав і свобод) реалізується у рамках виконання громадянами правових приписів, заборон, правил і процедур, тоді як друга (забезпечення варіативності поведінки) – реалізується за відсутності детальної правової регламентації, тобто, у рамках вільного розсуду особи.

Не ставлячи під сумнів саму можливість виділення подібних цілей адміністративно-правового регулювання, зауважимо, що, з одного боку, вони не вичерпують загальну мету адміністративного права, а, з іншого, – не утворюють певної ієрархії. Як відомо, в теорії публічного адміністрування ієрархія цілей будується за двома основними принципами: 1) за принципом пріоритетів потреб та інтересів суспільства (менш важлива ціль підпорядковується більш важливій); 2) ієрархія за принципом конкретизації (конкретна ціль підпорядковується більш загальній) [61, с. 126, 127]. На наш погляд, жоден з цих принципів неможливо застосувати до цілей адміністративно-правового регулювання суспільних відносин за участю приватних осіб, сформульованих Н.Ю.Кантор.

Навряд чи може вважатися коректним висновок про те, що забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина має більшу соціальну вагу, ніж гарантування особі можливості діяти на власний розсуд у ситуаціях, не

врегульованих законодавством. Адже, за великим рахунком, у другому випадку теж ідеться про свободу – свободу приватних осіб робити все, що не заборонено законом.

Так само некоректно співвідносити першу і другу цілі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин за участю приватних осіб як загальне і конкретне. По-суті, аналізована концепція ґрунтується на розмежуванні методів адміністративно-правового регулювання. Якщо перша ціль пов'язана з реалізацією імперативного та заборонного методів, то друга – обумовлюється диспозитивним методом адміністративно-правового регулювання. Попри те, що у регулюванні загального масиву адміністративних правовідносин ці методи мають різну питому вагу, жоден з них не може вважатися більш загальним по відношенню до інших. Всі завжди вони мисляться на одному рівні абстрагування, кожен з них відіграє “власну” роль у галузевому регулюванні правовідносин.

Зважаючи на викладене, ідея про ієрархічну підпорядкованість цілей адміністративно-правового регулювання за участю приватних осіб видається недостатньо переконливою.

На наш погляд, при визначенні цілей адміністративно-правового регулювання безпосередньо у сфері організації та проведення азартних ігор слід виходити з наступного. По-перше, відповідні цілі повинні корелюватися із загальною метою адміністративно-правового регулювання цієї сфери. Зокрема, вони мають розкривати і конкретизувати відповідну мету, а також забезпечувати її всебічну реалізацію. Як цілком справедливо наголошується в науковій літературі: “система адміністративного права багаторівнева, а тому важливо, щоб цілі окремої норми адміністративного права, наприклад, в сфері міграційного, адміністративно-деліктного чи службового права, не суперечили загальним цілям адміністративно-правового регулювання. Тому при формулюванні цілей адміністративного права важливо враховувати специфіку усього спектру норм адміністративного права [62, с. 54]”.

При цьому варто підкреслити, що в даному контексті йдеться саме про узгодженість, а не про буквальне співпадіння загальної мети галузевого

регулювання та цілей адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин. Цілі інститутів, субінститутів та окремих норм адміністративного права є значно вужчими за загальну мету галузевого регулювання. Вони мають більш конкретний, вузькоспрямований характер, а тому не завжди відображені на загальногалузевому рівні [37, с. 59]. Таким чином, цілі адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин завжди входять до логічного обсягу загальної мети галузевого регулювання, але не завжди відтворюються у її змісті (визначенні).

По-друге, визначення таких цілей слід провадити з урахуванням сучасного стану законодавчого регулювання сфери організації та проведення азартних ігор. Адже, насамперед, чинне законодавство відображає основні напрями державної політики у тій чи іншій сфері суспільного життя. Зміст і спрямованість актів законодавства дають вельми чітке уявлення про те, які саме аспекти організації та проведення азартних ігор вітчизняний законодавець вважає найбільш значущими, а отже вартими детальної правової регламентації.

Детальний аналіз сучасного стану законодавчого регулювання питань, пов'язаних з організацією та проведенням азартних ігор, буде здійснений нами у наступному розділі дисертації. Наразі обмежимося констатацією того, що ключові акти законодавства в цій сфері (Закон України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, Закон України від 06.12.2019р. № 361-IX “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”, Закон України від 03.11.2015р. № 743-VIII “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” та інші [63; 64; 65; 66]) спрямовані на забезпечення: правових, економічних, соціальних та організаційних умов для функціонування азартних ігор; державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор; належної організації та проведення азартних ігор; запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; виявлення та припинення правопорушень у сфері організації

та проведення азартних ігор, притягнення до відповідальності за їх учинення; протидію нелегальному гральному бізнесу тощо.

У цілому вищезазначене дозволяє окреслити такі цілі адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні;

- створення правових умов для ефективного публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор;
- створення правових умов для розвитку грального бізнесу та зростання його ролі як джерела бюджетних надходжень;
- визначення правових засад державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор;
- визначення правових, економічних, соціальних та організаційних умов функціонування азартних ігор;
- забезпечення безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор;
- сприяння реалізації приватних і публічних економічних інтересів у сфері організації та проведення азартних ігор;
- визначення порядку організації та проведення азартних ігор;
- створення правових умов для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом у сфері організації та проведення азартних ігор;
- запобігання впливу корупційних правопорушень на результати спортивних змагань;
- забезпечення адміністративно-правової охорони суспільних відносин, пов'язаних з організацією та проведенням азартних ігор;
- визначення правових засад державного нагляду і контролю у сфері організації та проведення азартних ігор;
- визначення матеріально-правових та процесуальних підстав адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері організації та проведення азартних ігор;
- забезпечення ефективної протидії нелегальному гральному бізнесу.

Зауважимо, що наведений перелік не розглядається нами як вичерпний. Він репрезентує ті цілі адміністративно-правового регулювання, які найбільш чітко прослідковуються у відповідній сфері суспільних відносин. Разом з тим, він може розширюватись і доповнюватись новими цілями з урахуванням об'єктивних процесів розвитку системи публічного адміністрування, поточних завдань державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та інших чинників. З іншого боку, вважаємо цей перелік достатньо репрезентативним для того, щоб сформувати всебічне уявлення про коло завдань, покладених на вітчизняне адміністративне право у сфері організації та проведення азартних ігор. Охоплені ним цілі корелюються з основними функціями адміністративного права та відображають основні напрями правового забезпечення організації та проведення азартних ігор в сучасній Україні.

1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Наріжним каменем системного підходу до адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є визначення принципів, на яких воно ґрунтується. У вітчизняній юриспруденції під принципами адміністративно-правового регулювання прийнято розуміти: “основні, універсальні положення, які покладені в основу галузі та є підставою для формування і функціонування її системи та змісту й слугують засадами для регулювання адміністративних правовідносин [67, с. 736]”. З нашої точки зору, значення відповідних положень для вітчизняної правової науки і юридичної практики переоцінити неможливо.

Принципи адміністративно-правового регулювання закладають ідеологічні підвалини адміністративно-правової галузі, а також всіх її інститутів, субінститутів та окремих норм. Вони детермінують розвиток адміністративного права в усіх аспектах та на всіх рівнях його функціонування: загальнодержавному,

регіональному і місцевому; міжгалузевому, галузевому та секторальному; матеріальному і процесуальному тощо. Вони окреслюють смислові рамки правотворчої діяльності, обумовлюють встановлення, зміну або скасування норм адміністративного права, визначають їх спрямованість, форму та зміст. Крім того, на їх основі відбувається заповнення “прогалів” у законодавстві, здійснення адміністративного розсуду та вирішення конкретних юридичних справ. Як наголошують Ю.П. Битяк та В.Я.Настюк: “принципи в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту... Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи адміністративного права є вираженням об’єктивних суспільних потреб, які народ України пред’являє до регулювання діяльності держави. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян [68, с. 29, 30]”.

Зрештою, принципи адміністративно-правового регулювання мають величезне наукове значення. З одного боку, наука адміністративного права формує концептуальне уявлення про принципи галузевого регулювання, а з іншого – виходить із зазначених принципів при здійсненні загально-теоретичних та спеціальних досліджень, формулюванні доктринальних положень, виробленні практичних пропозицій.

У світлі викладеного цілком обґрунтованим бачиться загальний висновок А.А.Шараї про те, що принципи адміністративно-правового регулювання створюють передумови для формування та розвитку сучасної адміністративно-правової науки, ефективної нормотворчості, а також дієвого правозастосування [67, с. 736].

Як не парадоксально, але попри загальне визнання наукової і практичної значущості принципів адміністративно-правового регулювання, серед науковців немає згоди в розумінні їх природи та сутності. У науково-правовій літературі наводяться суттєво відмінні дефініції як загального поняття “принципи адміністративно-правового регулювання”, так і похідних понять, які розкривають принципи адміністративно-правового регулювання у визначеній сфері суспільних відносин. Зокрема, сучасні галузеві дослідники під принципами адміністративно-

правового регулювання пропонують розуміти:

- сукупність задекларованих та визнаних нормативних правил, що визначають процедурні аспекти управління та встановлюють модель поведінки як суб'єктів публічної адміністрації, так і інших суб'єктів, в тому числі, встановлюючи міру її протиправності (М.В.Вишневський) [69, с. 182];

- правила або основоположні, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, імперативністю, об'єктивним характером, на підставі яких виникають взаємовідносини між суб'єктами адміністративно-правового регулювання (Чомахашвілі О.Ш.) [70, с. 13];

- основоположні та керівні засади добросовісного виконання суб'єктами публічної влади покладених на них завдань (Н.Ю.Цибульник) [71, с. 184];

- основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права і володіють вищою імперативною юридичною силою, тобто виступають як незаперечні вимоги, що пред'являються до учасників суспільних відносин у цілях встановлення соціального компромісу (Дідик Н.І.) [72, с. 94];

- основні вихідні положення, керівні ідеї, на яких будується діяльність органів публічної адміністрації у визначеній сфері суспільних відносин (Г.О.Горбова) [73, с. 95];

- основні наукові ідеї, об'єктивно зумовлені та стабільні підстави, згідно з якими сформована вся система адміністративного права [74, с. 10];

- основні ідеї вимоги положення, що виражають його сутність і визначають зміст адміністративно-правових норм (Чорна А.М.) [75, с. 131];

- вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права (Ю.П.Битяк, В.Я. Настюк) [68, с. 29];

- елемент вихідних засад розвитку і функціонування взагалі історично визначених правових систем, що мають спрямовуюче значення для галузі, становлять своєрідну систему координат та напрями щодо позитивних закономірностей її розвитку, визначають характер та природу механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі

діяльності фізичних та юридичних осіб (Єряшов Є.К.) [76, с. 48];

- основні вихідні положення, що визначають характер та напрями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у певній сфері діяльності та спрямовані на забезпечення їх відповідності інтересам держави, суспільства та окремої людини (Якущенко Ю.М.) [77, с. 420];

- об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин у визначеній сфері суспільних відносин між суб'єктом державного управління і керованим ним об'єктом (К.І. Федорова та Т.О. Коломєць) [78, с. 76];

- найбільш загальні і стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави (В.В.Галуцько, С.Г.Стеценко, А.І.Берлач) [48, с. 88];

- основні вихідні об'єктивно зумовлені парадигми, на яких базуються та забезпечуються права і свободи людини та громадянина, а також нормальне функціонування громадянського суспільства і держави (В.Ю.Оксін) [79, с. 191].

- вихідні, фундаментальні ідеї, що концентрують у собі досягнення науки та практики, втілюють інтереси суспільства та громадянина, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру під час здійснення цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини, з метою забезпечення правових та організаційних умов реалізації прав, свобод і виконання обов'язків учасниками відповідних правовідносин (П.С.Лютіков, О.В.Кузьменко, В.Г.Чорна) [80, с. 4].

І, нарешті, В.І. Теремецький, характеризуючи принципи адміністративно-правового регулювання податкових відносин, визначає їх як: “основоположні правила і положення, закріплені в конституційних, органічних законах та відповідних нормативних актах податкового характеру, що виступають основою нормотворчості у даній сфері суспільних відносин, гарантують його логічність, послідовність, безперервність та збалансованість; відображають найістотніші особливості й цілеспрямованість фінансової діяльності держави; відіграють роль

головних орієнтирів у формуванні системи податкового права; забезпечують взаємозв'язок податкового права, податкового законодавства і податкової політики, сприяють відміні застарілих та прийняттю нових юридичних норм; виступають основними критеріями оцінювання якості податкової системи держави [81, с. 86]". Аналогічне бачення принципів адміністративно-правового регулювання демонструють Н.П.Свиридюк та Н.О.Цюприк [82, с. 122].

Як неважко помітити, попри свою зовнішню подібність, існуючі визначення принципів адміністративно-правового регулювання суттєво різняться, причому не в другорядних, а саме в принципово важливих моментах. Аналіз цих визначень дозволяє констатувати, що, з одного боку, вони розкривають різні аспекти принципів адміністративно-правового регулювання, спряючи формуванню всебічного уявлення про їх природу та зміст. З іншого ж боку, відмінності між ними настільки суттєві, що вибудувати цілісну доктринальну концепцію на основі їх простого узагальнення не видається можливим. Більш того, сучасні наукові погляди на сутність принципів адміністративно-правового регулювання характеризуються не тільки різноаспектністю, але й дискусійністю, що обумовлює необхідність їх критичного розгляду.

Розглядаючи авторські дефініції принципів адміністративно-правового регулювання під критичним кутом, зауважимо наступне.

З нашої точки зору, недостатньо аргументованим є підхід, у рамках якого принципи галузевого регулювання розглядаються виключно як сукупність нормативних правил поведінки. Варто підкреслити, що подібні підходи "розмивають" межу між принципом права, як його фундаментальною ідеєю, та нормою права, як правилом поведінки, встановленим (санкціонованим) державою для регулювання конкретних суспільних відносин. Наочним прикладом може слугувати визначення, сформульоване М.В.Вишневським, у якому принципи адміністративно-правового регулювання ототожені з певними процедурними правилами, а також із модельними правилами поведінки для різних суб'єктів правовідносин [69, с. 182]. З цього визначення дуже важко зробити однозначний висновок про природу принципів галузевого регулювання, про їх роль у правовій

системі, про їх ідеологічний характер, про їх детермінучий вплив на галузь адміністративного права та, зрештою, про їх відмінність від адміністративно-правових норм.

Зі свого боку, вважаємо, що наукове уявлення про принципи адміністративно-правового регулювання обов'язково повинно ґрунтуватися на загальнотеоретичному розумінні принципу, як: “основних засад, вихідної ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [83, с. 110]”. Безумовно, принцип адміністративно-правового регулювання може отримати формалізацію в джерелах права та набути вигляду чітко визначеного загального правила, яке, знову ж таки, у найбільш загальному сенсі, може розглядатися як правило поведінки. Однак, по-перше, далеко не всі принципи правового регулювання формалізовані в джерелах права. Помітна їх частина логічно випливає зі змісту правових установлень, але у якості цілісної ідеї формулюються тільки на доктринальному рівні. По-друге, багато принципів адміністративно-правового регулювання сутнісно є певним імперативом, “рамковим” орієнтиром для нормотворчої та правозастосовної діяльності. Вони не вимагають діяти певним чином, не забороняють конкретних дій, не встановлюють дозволів і, тим більше, не врегульовують юридичних процедур. З огляду на це, їх важко визнати правилами поведінки у класичному розумінні. Вони являють собою не стільки правила поведінки, скільки її загальний образ, якому повинні відповідати всі конкретні правила.

Слід відмітити, що багато сучасних науковців розглядають принципи адміністративно-правового регулювання саме під таки кутом. У більшості авторських дефініцій, вони визначаються як: “вихідні положення”, “керівні засади”, “фундаментальні ідеї” тощо. Тим не менш, як нами буде продемонстровано нижче, і такі дефініції часто характеризуються наявністю дискусійних моментів.

Так, наприклад, з дефініції О.Ш.Чомахашвілі недвозначно випливає, що,

принципи адміністративно-правового регулювання розглядаються авторкою як підстава для виникнення взаємовідносини між його суб'єктами [70, с. 13]. Натомість, теорія адміністративного права постулює ідею про те, що підставою виникнення адміністративних правовідносин слугують юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини (дії, події, стани), за умови настання яких виникають, змінюються або припиняються регламентовані адміністративним правом соціальні зв'язки [84, с. 129]. Як наголошується в сучасній науковій літературі, саме юридичні факти активують норму права, забезпечуючи перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в правовій нормі, до конкретних (фактичних) правовідносин [85, с. 189; 86, с. 223; 87, с. 32-34].

На нашу думку, такий висновок є цілком обґрунтованим. Адже реальні соціальні зв'язки (відносини) між різними суб'єктами не виникають самі по собі, з огляду на існування певних фундаментальних ідей. Будь-яка ідея – це загальне уявлення про закономірні зв'язки та відношення зовнішнього світу. Таке уявлення є суто абстрактним. Воно існує безперервно, протягом тривалого часу і виступає своєрідним орієнтиром при здійсненні певних видів діяльності. Воно окреслює рамки людської поведінки в цілому, проте майже ніколи не є чинником, який спонукає людину діяти в конкретному випадку. З незліченної кількості існуючих правовідносин лише мізерна частка виникла безпосередньо через існування або реалізацію принципів права (як правило, це відносини у вельми специфічних сферах: правотворчості, правосуддя і т.п.). Якщо ж говорити про основний масив правовідносин, то практично всі вони породжені певними життєвими обставинами, настання яких обумовило необхідність застосування правових норм, реалізації взаємних прав і обов'язків, а отже соціально-правової взаємодії їх суб'єктів. Таким чином, саме реальні життєві обставини (юридичні факти), а не принципи адміністративно-правового регулювання, повинні розглядатися у якості підстави для виникнення адміністративних правовідносин.

Не менш дискусійним є уявлення про принципи адміністративно-правового регулювання, висловлене Н.Ю.Цибульник. Розглядаючи систему принципів адміністративно-правового регулювання на рівні сектору державної безпеки,

авторка пропонує розуміти під ними керівні засади добросовісного виконання суб'єктами публічної влади своїх завдань [71, с. 184, 185]. На нашу думку, такий підхід достатньо вразливий для критики з наступних підстав.

По-перше, він зводить сутність усіх принципів галузевого регулювання виключно до забезпечення добросовісності – тобто сумлінної та чесної поведінки суб'єктів влади при здійсненні своїх прав і виконанні своїх юридичних обов'язків. Між тим, навіть побіжний аналіз системи принципів адміністративно-правового регулювання (див.: нижче) свідчить про те, що спектр охоплених ними фундаментальних ідей є набагато ширшим і виходить далеко за рамки реалізації публічно-владних функцій і повноважень. Серед іншого, цей спектр охоплює ідеї правосуддя, єдності прав і обов'язків, рівності всіх форм власності, використання державної мови, презумпції невинуватості тощо.

По-друге, згідно з аналізованим підходом, засадничі імперативи принципів адміністративно-правового регулювання адресуються тільки тим суб'єктам, які це регулювання здійснюють, тобто – суб'єктам публічної влади. Фактично Н.Ю.Цибульник розглядає правове регулювання не з точки зору його цільового призначення (вплив на суспільні відносини і поведінку їх учасників), а з точки зору його організації та здійснення (виконання публічно-владних функцій шляхом видання адміністративно-правових актів). Безумовно, такий підхід має право на існування, проте, на наш погляд, він є досить обмеженим. Адже в такому випадку принципи правового регулювання (принципи права) ототожнюються з принципами публічного адміністрування (принципами адміністративної діяльності). Це, у свою чергу, означає, що вплив зазначених принципів не поширюється на суб'єктів, які, будучи суб'єктами адміністративного права та учасниками адміністративних правовідносин, не належать системи публічної влади. Іншими словами, за такого підходу під дію принципів галузевого регулювання не підпадають недержавні інституції, політичні партії, громадські організації, інші юридичні особи приватного права та громадяни.

На наш погляд, аналізований підхід не виправдано звужує роль принципів адміністративно-правового регулювання. В дійсності такі принципи охоплюють всі

аспекти галузевого регулювання, починаючи від видання адміністративно-правових актів і закінчуючи реалізацією норм адміністративного права. Принципами адміністративно-правового регулювання керуються різні суб'єкти: і ті, хто здійснюють таке регулювання, і ті, хто йому підпорядковуються, і ті, хто контролюють його здійснення та реалізацію, і ті, хто вирішують юридичні конфлікти. Дія цих принципів не обмежується певними суб'єктами чи певними напрямками діяльності. У сфері адміністративно-правових відносин вона – всеохоплююча. Вважаємо, що дана обставина обов'язково повинна враховуватись при побудові доктринальних концепцій, пов'язаних з визначенням природи та сутності принципів адміністративно-правового регулювання.

Виходячи з викладених міркувань не можемо підтримати позицію Г.О.Горбової, В.В.Галунька, С.Г.Стеценка та А.І.Берлача які вбачають у принципах адміністративно-правового регулювання керівні засади діяльності органів публічної адміністрації [48, с. 88; 73, с. 95]. Повторимось, принципи адміністративно-правового регулювання не слід ототожнювати з принципами публічного адміністрування, так само як адміністративне право не слід ототожнювати з діяльністю публічної влади.

Ще одним прикладом вельми спірного уявлення про сутність принципів адміністративно-правового регулювання слугує підхід, запропонований К.І. Федоровою та Т.О. Коломоєць. На відміну від більшості сучасних науковців, котрі вважають принципами галузевого регулювання певні засадничі ідеї, вимоги та положення, К.І. Федорова та Т.О. Коломоєць запропонували розуміти під ними об'єктивні, універсальні, необхідні закономірності взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами державного управління [78, с. 76]. З таким підходом важко погодитись. У словниковій літературі категорія “закономірність” визначається як: “об'єктивний, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, що впливає з їх внутрішньої природи, сутності [88, с. 220]”, а також як “опис регулярностей, причинних зв'язків, залежностей, відношень, кореляцій [89]”. Таким чином, сучасна наука виходить з того, що закономірності – це зв'язки (відношення, залежності, кореляції тощо), які існують в об'єктивній реальності,

тобто, незалежно від того, сприймає (мислить) їх людина чи не сприймає [90, с. 440]. Вони утворюються, існують і припиняють своє існування незалежно від свідомості суб'єкта. Людина може їх виявити емпіричним або суто логічним шляхом, але не може їх продукувати, позаяк об'єктивні закономірності складаються поза її свідомістю та волею.

У свою чергу, принцип, як філософська та соціально-правова категорія, поєднує в собі об'єктивне знання про дійсність і суб'єктивну мету, спрямовану на зміну дійсності [91, с. 234]. Ідея завжди продукується індивідуальною або колективною свідомістю і неможлива поза нею. Вона ніколи не виникає стихійно і завжди має цілеспрямований характер. Її розвиток або трансформація здійснюються тільки з волі суб'єкта (суб'єктів). Більш того, як свідчить історія, за певних обставин офіційна доктрина може спростувати принцип, визнавши хибність його побудови або закладених в ньому ідей.

Таким чином, якщо закономірність первинно незалежна від свідомості, то принцип – це результат перетворення суб'єктивного змісту свідомості в самостійну, незалежну від свідомості сутність. У світлі зазначеного ідея про те, що принципи адміністративно-правового регулювання являють собою набір певних закономірностей, виглядає недостатньо переконливою.

В цілому, узагальнюючи наведені вище доктринальні визначення, принципи адміністративно-правового регулювання можемо визначити як: *основоположні ідеї, на яких ґрунтуються розвиток і функціонування адміністративного права та всіх його інститутів, система адміністративно-правових відносин, реалізація прав, свобод і законних інтересів їх учасників, правотворча та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної влади.*

Якщо ж говорити про принципи адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор, то, з нашої точки зору, розглядати їх у якості самостійного поняття та будувати відповідну авторську дефініцію недоцільно. Цілком очевидно, що таке поняття майже у всьому дублюватиме більш загальне поняття “принцип адміністративно-правового регулювання”. Не маючи додаткового смислового навантаження, воно не жодним чином не збагатить

існуючого уявлення про принципи адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор. З огляду на це, його побудова позбавлена практичного сенсу.

Набагато більший інтерес становить з'ясування суті ідей (принципів), покладених в основу адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Одразу зауважимо: вирішити це завдання вельми непросто, оскільки на теренах вітчизняної юриспруденції спостерігається дуже широке розмаїття поглядів не тільки на природу принципів адміністративно-правового регулювання, але й на їх перелік. Ситуацію, що склалася, дуже влучно характеризує А.А.Пухтецька, наголошуючи, що: “проблеми доктринального перегляду в цілому системи принципів адміністративного права в Україні дискутуються провідними вченими-адміністративістами вже понад десять років, проте до цього часу не сформовано єдиного бачення означеної системи, так само як і переліку та змісту принципів інститутів цієї галузі [92, с. 68]”.

Так, наприклад, В.А.Бортник обґрунтовує існування 6 принципів адміністративно-правового регулювання: принцип законності; принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина; принцип рівноправності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [93, с. 13].

Так, само 6 принципів адміністративно-правового регулювання розглядає В.І.Курило. Концептуально запропонована ним система принципів є близькою до системи принципів, окресленої В.А.Бортником. Тим не менш, попри зовнішню подібність, деякі принципи інтерпретуються автором досить своєрідно. Зокрема, В.І.Курило включає до переліку принципів галузевого регулювання принципи “верховенства права та правового закону”, “принцип рівності однорідних суб’єктів адміністративного права перед законом” та “принцип взаємної відповідальності суб’єктів публічної адміністрації і об’єктів публічного управління” [94, с. 48].

На думку В.П.Моргуна, адміністративно-правове регулювання в Україні ґрунтується на 7 принципах: науковості; системності та комплексності; дієвості;

прозорості; демократичності (широкий доступ населення до вирішення суспільних проблем) та підконтрольності членам громади; самодостатності (для вирішення проблем); адаптивності та креативності [95, с. 109].

Про існування 8 загальних принципів адміністративно-правового регулювання веде мову О.Б.Німко. Зокрема, до їх переліку авторка включає принципи: “законності; верховенства права; розподілу влади; гласність; ефективність діяльності органів адміністративно-правового регулювання; соціальна спрямованість; відповідальність; контрольованість; участь громадян та їх об’єднань в адміністративно-правовому регулюванні [96, с. 10]”.

Таку ж кількість (8) принципів адміністративно-правового регулювання виділяє С.І.Бевз, проте її бачення змісту цих принципів кардинально відрізняється. Спираючись на положення Конституції України та систему принципів європейського адміністративного права, С.І.Бевз пропонує вважати принципами адміністративно-правового регулювання: верховенство права; юридична визначеність; недискримінація; можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта; забезпечення права на захист; повага до фундаментальних прав людини та громадянина; прозорість застосування; пряма дія; пропорційність [97, с. 14, 15].

З точки зору А.А.Шараї, в основі адміністративно-правового регулювання лежать 9 принципів: імперативності; безумовності; універсальності; регулятивності; соціальної обумовленості; нормативності; системності; прогресивності; непорушності [67, с. 736-738].

На думку Т.О.Коломоець, принципи адміністративно-правового регулювання доцільно класифікувати на: “загальні (законність, гуманізм, демократизм, рівність суб’єктів тощо) й спеціальні (спеціальне регулювання компетенції та взаємовідносин органів управління (посадових осіб) між собою; взаємозв’язок матеріальних і процесуальних норм тощо) [74, с. 10]”. Під схожим кутом зору розглядають систему принципів адміністративного права В.В.Середа, Ю.С.Назар та К.М.Костовська. У рамках запропонованої ними концепції система галузевих принципів також поділяється на загальні та спеціальні. Тим не менш,

зазначені автори вклали у свою класифікацію зовсім інший зміст. Зокрема, ними стверджується, що загальні принципи адміністративного права визначають засади функціонування усієї галузі, тоді як спеціальні характеризують закономірності окремих її інститутів [98, с. 19].

Керуючись цим критерієм, В.В.Середа, Ю.С.Назар та К.М.Костовська відносять до загальних принципів адміністративно-правового регулювання: “науковість; верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права; верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться у інших нормативних актах; пріоритетність прав та свобод людини і громадянина в адміністративно-правовому регулюванні; узгодженість адміністративного законодавства з природним правом; відповідність адміністративного законодавства міжнародним договорам; повноту регулювання статусів суб’єктів адміністративного права; забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм; мінімізацію втручання публічної адміністрації в особисте життя людини [98, с. 19]”. Що ж до спеціальних принципів галузевого регулювання, то їх перелік вибудовується за назвами відповідних інститутів адміністративного права. Зокрема, стверджується, що до цього переліку входять принципи: публічної служби, надання адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства тощо [98, с. 19].

Зі свого боку Т.М.Смазна та Р.Ткач розрізняють конституційні та організаційно-функціональні принципи адміністративного права. При цьому до першої групи принципів автори відносять принципи: верховенства права; законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; рівності громадян перед законом; демократизму нормотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності держави і громадянина. Водночас, до другої групи принципів пропонується відносити такі принципи, як: підзвітність і підконтрольність державних органів; відкритість і прозорість; ефективність; неупередженість; професіоналізм і компетентність державних службовців [99, с. 77; 100, с. 36-37].

Вельми оригінальне бачення системи принципів адміністративного права

(адміністративно-правового регулювання) мають автори колективної монографії “Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану” (2023р.). На думку авторів монографії (А.Замрига, А.Педан, А.Приходько, Л.Горбунова та ін.), ця система складається з двох підсистем:

1) загальноправового принципу верховенства права, складовими якого є принципи: - законності, - юридичної визначеності, - запобігання зловживання (надужиттю) повноваженнями; - рівності перед законом і недискримінації; - доступ до правосуддя;

2) принципів належного урядування: - принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належної реалізації; - принцип прозорості; - принцип доброчесності й етичної поведінки; - принципи ефективності; - принцип компетентності й спроможності; - принцип поваги до прав людини і культурної різноманітності; - принцип забезпечення соціальної згуртованості; - принцип підзвітності; - принцип сталості й довгострокової орієнтованості; - принцип інноваційності та відкритості до змін; - принцип поваги приватності; - принцип вимоги щодо обігу інформації [48, с. 88-107].

Вельми подібну, проте більш розгалужену систему принципів адміністративно-правового регулювання вибудовують В.М.Бевзенко та Р.А.Мельник, з точки зору яких, відповідна система включає одразу 4 групи принципів:

1) принцип верховенства права, яких охоплює принципи: законності; юридичної визначеності; заборони свавілля; доступу до правосуддя; дотримання прав людини; заборони дискримінації та рівності перед законом;

2) принцип ієрархічної вищості закону;

3) принцип заснованості на законі;

4) принципи належного урядування (до цієї групи принципів автори відносять принципи: участі у прийнятті рішень; прозорості; підзвітності (відповідальності); ефективності; неупередженості) [46, с. 67-87].

З погляду А.А.Пухтецької, система принципів адміністративного права складається з 10 груп: “фундаментальні принципи адміністративного права;

загальні принципи права (адміністративно-правовий сегмент); конституційно-правові засади принципів адміністративного права; принципи адміністративного права, зафіксовані в міжнародних договорах та угодах, ратифікованих Верховною Радою України, зокрема принципи адміністративного права, закріплені в законодавстві Європейського Союзу в секторальному законодавстві, що адаптується; галузеві принципи адміністративного права; принципи підгалузевих адміністративного права; принципи правових інститутів галузі адміністративного права; принципи міжгалузевих правових інститутів (адміністративно-правова складова); принципи підінститутів правових інститутів галузі адміністративного права; норми адміністративного права [101, с. 80]”.

Дворівневу класифікацію принципів адміністративно правового регулювання вибудовують М.Ф. Савюк, В.В. Галуцько, Ю.О. Фрицький. На першому рівні цієї класифікації всі принципи адміністративного права поділяються авторами на загальні та спеціальні (галузеві), водночас, на другому рівні класифікації спеціальні галузеві принципи поділяються на: - основні галузеві принципи адміністративного права; - спеціальні принципи окремих інститутів адміністративного права [102, с. 22. 23].

Триступеневу концепцію принципів адміністративного права (адміністративно-правового регулювання) пропонують увазі наукового загалу Ю.П.Битяк та В.Я. Настюк. Згідно з цією концепцією, на першому рівні узагальнення всі принципи галузевого регулювання поділяються на 2 групи: внутрішні принципи та зовнішні принципи. За твердженням авторів, внутрішні принципи виражають внутрішні закономірності адміністративного права як певного формально змістовного юридичного явища, тоді як зовнішні принципи диктують вимоги до його організації і функціонування. Відповідно, внутрішніми принципами галузевого регулювання пропонується вважати: - відповідність адміністративного права положенням Конституції України; - верховенство закону в системі адміністративного законодавства; - наявність власного підґрунтя формування й розвитку; - принцип спеціалізації; - відповідність адміністративно правових законів положенням міжнародних договорів України.

Що ж до зовнішніх принципів адміністративного права, то з точки зору Ю.П.Битяка та В.Я. Настюк, такими є: - служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині; - обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини; - повнота прав і свобод громадян у адміністративно правовій сфері; - взаємна відповідальність; - визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади; - оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування [68, с. 30-37].

На другому (серединному) рівні цієї класифікації “зовнішні” принципи адміністративного права пропонується поділяти на загальносоціальні та спеціально-галузеві. Водночас, третій (найнижчий) рівень класифікації передбачає подальший поділ спеціально-галузевих принципів на основні принципи та принципи формування й функціонування інститутів [103, с. 254].

Чи не найбільшою глибиною наукової “проробки” та наявністю цікавих особливостей характеризується концепція принципів адміністративного права, запропонована А.М.Школиком. Першою особливістю авторського підходу є чітке розмежування таких категорій як “основоположні концепції адміністративного права” та “принципи адміністративного права”. За твердженням А.М.Школика концепція адміністративного права – це більш широке поняття, яке виражає систему поглядів або ідей та охоплює не один, а одразу кілька принципів, котрі виступають її складовими елементами [104, с. 94]. На думку вченого, в основі функціонування системи адміністративного права лежать чотири основоположні концепції: концепція людиноцентризму, концепція верховенства права (правовладдя), концепція правової держави та концепція доброго (належного) адміністрування [104, с. 70-72, 97-105].

Поряд з основоположними концепціями, які об’єднують універсальні, “всеохоплюючі” принципи адміністративного права, А.М.Школик виділяє три підсистеми принципів, на яких ґрунтуються окремі аспекти галузевого регулювання:

- 1) організаційні принципи: ієрархічності (субординації), чіткого розподілу

компетенції, розмежування політики та адміністрування, деконцентрації, децентралізації, субсидіарності;

2) матеріальні принципи: законності, відповідності законній меті, рівності та запобігання несправедливій дискримінації, об'єктивності та безсторонності, пропорційності, юридичної визначеності, поваги до приватності та захисту персональних даних, прозорості, відповідальності держави за шкоду, заподіяну неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю представниками публічної влади;

3) процедурні принципи: доступності публічної адміністрації, забезпечення участі приватних осіб в адміністративній процедурі, забезпечення права приватних осіб на представництво, виправданий (розумний) трок для прийняття адміністративного рішення, справедливість та виправданість плати за адміністративне рішення, простота та зрозумілість адміністративного рішення, обґрунтованість адміністративного рішення, обов'язок повідомлення про прийняте адміністративне рішення, належне виконання адміністративних рішень, обмеження зміни та скасування адміністративних рішень, забезпечення адміністративного та судового оскарження адміністративних рішень [104, с. 105-115].

І, нарешті, В.К.Колпаков та О.В.Кузьменко, не пропонуючи авторської концепції принципів адміністративно-правового регулювання, водночас стверджують, що до їх переліку входить основоположний принцип “відповідальності тільки за об'єктивовану поведінку людини, тобто за її діяльність або бездіяльність [51, с. 238]”.

Аналіз описаних вище підходів до розуміння системи принципів адміністративно-правового регулювання дає підстави для наступних висновків:

По-перше, не зважаючи на детермінучий вплив принципів галузевого регулювання на розвиток і функціонування адміністративного права, сучасна наука досі не виробила цілісного уявлення про сутність втілених ними ідей. Існуючі погляди на їх перелік і зміст мають настільки принципові розбіжності, що об'єднати їх всі у рамках єдиної загальної концепції не видається можливим.

Більше того, навіть у тих нечисленних випадках, коли точки зору сучасних

науковців бодай частково співпадають, наявне співпадіння здебільшого має суто умовний характер. Так, наприклад, одразу декілька вчених виділяють у системі принципів галузевого регулювання принцип рівності, але при цьому всі вони по-різному інтерпретують його зміст. Зокрема, В.А.Бортник веде мову про принцип рівноправності громадян перед законом [93, с. 13], В.І.Курило – про принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом [94, с. 48], Т.О.Коломєць – про принцип рівності суб'єктів [74, с. 10], Р.А.Мельник та В.М.Бевзенко – про принцип заборони дискримінації та рівності перед законом [46, с. 76, 77], а А.М.Школик – про принцип рівності та запобігання несправедливій дискримінації [104, с. 109, 110]. Як неважко помітити, попри зовнішню подібність наведених підходів, вони є нетотожними як в частині розуміння суб'єктів рівності, так і в частині розуміння її характеру.

Викладене зумовлює постановку питання не тільки про уніфікацію загального переліку принципів адміністративно-правового регулювання, але й про узгоджене розуміння кожного окремо взятого принципу.

По-друге, як нами зазначалося в ході аналізу наукових визначень поняття “принцип адміністративно-правового регулювання”, значна частина галузевих дослідників ототожнює відповідні принципи з принципами публічного адміністрування. Звісно, це не могло не відбитися на авторських уявленнях про їх систему. Часто-густо до системи принципів адміністративно-правового регулювання включають принципи, покладені в основу публічно-адміністративної діяльності, зокрема, принципи: підконтрольності членам громад, самодостатності, адаптивності, креативності, ефективної діяльності, відповідальності, контрольованості, ієрархічності, розподілу компетенції, розмежування політики та адміністрування, деконцентрації, децентралізації, субсидіарності і т.п.

Про дискусійність такого підходу ми вже згадували вище. До наведених нами міркувань можемо додати, що, на нашу думку, принципами адміністративно-правового регулювання можуть вважатися лише ті ідеї, які безпосередньо визначають розвиток і функціонування адміністративного права, як фундаментальної юридичної галузі. Цілком очевидно, що принципи публічного

адміністрування такими не є. Первинно вони не детермінують загальний вектор розвитку адміністративного права, а впливають на нього через вплив на публічно-владну діяльність, тобто, через вплив на предмет адміністративно-правового регулювання. Подібний вплив є дуже відчутним, адже особливості предмета правового регулювання (певної сфери суспільних відносин) накладають глибокий відбиток на зміст норм, якими він регулюється. Тим не менш, цей вплив – завжди опосередкований. Він передбачає узгодження змісту адміністративного права з реаліями й трендами публічного адміністрування, проте не визначає фундаментальних засад його розвитку.

Простіше кажучи, принципи публічного адміністрування чинять такий самий вплив на адміністративне право, який наприклад, принципи охорони здоров'я чинять на розвиток медичного права, а принципи господарювання – на розвиток права господарського.

По-третє, не заперечуючи того, що внутрішня структуризація системи принципів адміністративно-правового регулювання може становити певний науковий інтерес, далеко не всі підходи до її здійснення можемо назвати цілком обґрунтованими. Це стосується як критеріїв поділу системи галузевих принципів на окремі “блоки”, так і міркувань, з яких той або інший принцип включається до певного “блоку”. Зокрема, важко погодитись із доцільністю поділу принципів адміністративно-правового регулювання на внутрішні та зовнішні. Обидві зазначені категорії (“внутрішній” та “зовнішній”) є суто відносними. Вони непристосовні для характеристики принципів адміністративного права, оскільки по відношенню до останнього вони відіграють генеральну, загально-спрямовуючу роль. Принципи – це основоположні ідеї, покладені в основу галузевого регулювання, які впливають на нього не “із зовні” чи “з середини”, а всеохоплююче – на всіх рівнях його функціонування та розвитку. З огляду на це, вже саму постановку питання про їх внутрішній або зовнішній характер можна вважати дискусійною.

Дискусійність аналізованого підходу досить виразно проявляється в авторських класифікаціях принципів галузевого регулювання. Зокрема,

неочевидною є логіка включення принципу відповідності Конституції до переліку внутрішніх принципів адміністративного права [68, с. 31], адже по суті такий принцип диктує зовнішні (конституційні) вимоги до організації і функціонування адміністративно-правової галузі.

Так само дискусійними бачаться концепції поділу принципів адміністративно-правового регулювання на загальні і спеціальні. Вище нами були наведені принаймні дві такі концепції, і, мусимо визнати, обидві вони не виглядають бездоганними. Насамперед, це стосується самої ідеї про виокремлення “спеціальних” принципів галузевого регулювання. В основі такої ідеї лежить теза про те, що окремі (спеціальні) принципи адміністративно-правового регулювання впливають на функціонування не всієї галузі адміністративного права, а лише на функціонування окремих її інститутів або інших нормативно-правових “блоків”, виділених у її складі за певним критерієм.

З нашої точки зору, подібне уявлення про принципи адміністративного права навряд чи можна вважати цілком обґрунтованим, оскільки воно не враховує той факт, що адміністративне право – це системне явище, а його принципи – це “категорія системного підходу [105, с. 7]”. Адміністративне право являє собою цілісну систему, функціонування якої спрямовується на досягнення певної глобальної (генеральної) мети та ґрунтується на універсальних засадничих ідеях, що впливають на систему як на єдине ціле, тобто на всю множину її компонентів. Власне кажучи, саме у цьому проявляється цілісність і стійкість характеристик системи адміністративного права.

Загальні принципи цієї системи детермінують зміст, функціонування та напрями розвитку всіх її складових. Як цілком слушно зауважує А.А.Шарая: “Сутність поняття “принципи адміністративного права” здебільшого зводиться до таких положень: 1) це основні засади, ідеї, положення, покладені в основу галузі; 2) це підстава для формування і функціонування системи та змісту галузі; 3) це підґрунтя для всіх адміністративно-правових норм... [67, с. 738]”. Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права, – продовжує цю думку

Н.І.Дідик [72, с. 94]

Таким чином, вплив принципів адміністративно-правового регулювання завжди є комплексним і всеохоплюючим. Він поширюється одразу на всі інститути адміністративного права, він охоплює всі, без винятку, підсистеми, виділені у структурі цієї галузі.

Відповідно, ті ідеї, які не чинять системного впливу на галузь адміністративного права, а впливають лише на окремі її інститути (елементи), повинні розглядатися суто на підсистемному рівні – у якості принципів інституціонального регулювання.

Виходячи з наведених вище міркувань, вважаємо недоцільним віднесення до системи загальногалузевих принципів тих ідей, які охоплюють лише окремі сфери або аспекти адміністративно-правового регулювання. У світлі цього видаються недостатньо обґрунтованими наукові концепції, згідно з якими “спеціальні”, “організаційно-функціональні принципи”, “принципи підгалузей адміністративного права”, “принципи міжгалузевих правових інститутів”, “принципи підінститутів адміністративного права”, а також інші принципи підсистем позиціонуються як загальні принципи системи адміністративного права. Звісно, у рамках певної наукової або практичної мети формулювання принципів окремого інституту, субінституту або іншої сфери регулювання адміністративного права є цілком можливим, проте, огляду на обмеженість свого впливу, відповідні принципи не можуть вважатися галузевими.

Варто додати, що авторські класифікації принципів адміністративно-правового регулювання характеризуються й деякими іншими невизначеними моментами. Перший з них полягає в тому, що науковці, які асоціюють спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання з принципами функціонування окремих інститутів адміністративного права (В.В.Середа, Ю.С.Назар, К.М.Костовська), жодним чином не розкривають змісту відповідних ідей. Більше того, вони не пропонують для спеціальних принципів навіть мінімально інформативних назв, на основі яких можна було б побудувати бодай приблизне уявлення про їх сутність [98, с. 19]. Фактично, у даному випадку назви

інституціональних принципів підміняються назвами кореспондуючих інститутів адміністративного права (державної служби, адміністративної відповідальності, адміністративного процесу, адміністративних послуг, здійснення адміністративних процедур [67, с. 739]), тоді як про змістовне наповнення (ключові ідеї) цих принципів лишається тільки здогадуватись. З нашої точки зору, подібний підхід до систематизації та визначення принципів галузевого регулювання не може претендувати на наукову або практичну цінність.

Інший невизначений момент має місце тоді, коли “спеціальні” принципи адміністративно-правового регулювання виділяються авторами за критерієм саме галузевої специфіки, тобто позиціонуються ними як ідеї, іманентні виключно галузі адміністративного права. Невизначеність же полягає в тому, що при детальному розгляді відповідні ідеї часто виявляються загально-правовими або міжгалузевими. Вони лежать в основі різних галузей права, а отже, по відношенню до права адміністративного, мають загальний (а не спеціальний) характер.

Як приклад можна навести класифікацію професора Т.О.Коломоець, згідно з якою, до спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання включається принцип “взаємозв’язку матеріальних і процесуальних норм [74, с. 10]”. Цілком очевидно, що ідея взаємозв’язку та взаємообумовленості матеріальних і процесуальних норм втілюється на рівні всіх, без винятку, галузей права, навіть тих, які в існуючій доктринальній традиції прийнято іменувати матеріальними або процесуальними. Ця ідея не є специфічною детермінантою функціонування та розвитку саме адміністративного права, а отже по відношенню до нього вона не має спеціального характеру.

Узагальнюючи все вищевикладене, можемо окреслити ключові моменти підходу до визначення принципів адміністративно-правового регулювання в цілому та принципів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор зокрема. Вони є такими:

- 1) система принципів адміністративно-правового регулювання охоплює сукупність основоположних ідей, на яких ґрунтується розвиток і функціонування національної системи права (загально-правові принципи) та адміністративно-

правової галузі (галузеві принципи адміністративного права);

2) до системи принципів адміністративно-правового регулювання не належать принципи публічного адміністрування, як: “регламентованої законами та іншими нормативно-правовими актами діяльності суб’єктів публічного адміністрування, спрямованої на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [106, с. 157]”;

3) систему принципів адміністративно-правового регулювання утворюють лише ті фундаментальні ідеї, якими детермінується системне функціонування та розвиток всіх, без винятку, інститутів цієї галузі. Відповідно, принципи окремих інститутів адміністративного права, а так само принципи адміністративно-правового регулювання окремих сфер суспільних відносин не можуть вважатися принципами галузевого регулювання;

4) будучи окремою сферою галузевого регулювання, адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор ґрунтується як на принципах адміністративного права (загально-правові та галузеві принципи), так і на утилітарних ідеях (спеціальні принципи), котрі визначають засади функціонування та розвитку цієї сфери.

З урахуванням вказаних моментів можемо перейти безпосередньо до систематизації принципів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Як було зазначено вище, в основу адміністративно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин покладено загально-правові принципи, галузеві принципи адміністративного права та спеціальні принципи.

Так вже склалося, що на сьогоднішній день вітчизняна юридична наука не сформувала єдиного концептуального уявлення ні про першу, ні про другу, ані про третю групу принципів. Усвідомлюючи той факт, що на даному етапі розвитку наукової думки жоден “авторський” перелік загально-правових, галузевих або спеціальних принципів регулювання не може претендувати на вичерпність, при визначенні цих принципів ми будемо спиратися на найбільш поширені в сучасній

правовій доктрині погляди на їх природу та зміст.

Виходячи з цього, серед загально-правових принципів, покладених в основу правового регулювання організації та проведення азартних ігор, варто виділити такі:

Принцип верховенства права. Суть даного принципу досить чітко викладена в мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 2.11.2004р. №15-рп/2004, де зазначається: “Верховенство права передбачає панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [107]”.

Ідеї верховенства права знайшли відображення в цілому ряді конституційних положень, проте у найбільш “концентрованому вигляді” вони впливають зі змісту ст.3 Конституції України, відповідно до якої: “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави [54]”.

Перераховані цінності (права людини) являють собою вищий пріоритет держави як при створенні правових норм, котрі визначають порядок організації та проведення азартних ігор, так і при їх застосуванні. Прийняття або зміна нормативно-правових актів з питань організації та проведення азартних ігор у жодному разі не повинні звужувати змісту та обсягу існуючих громадянських прав і свобод. Як наголошується в літературі, положення законодавства, які суперечать цій вимозі, підлягають перегляду або скасуванню у встановленому порядку. Так само неприпустимою є відмова у порушенні, розгляді та вирішенні справи з

мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавчого регулювання [108, с. 188].

Принцип законності. Принцип законності – це: “загальногалузевий провідний принцип права, який пронизує усю сферу правовідносин, суть якого полягає в суворому дотриманні та виконанні всіма суб’єктами правовідносин правових норм, верховенстві закону щодо інших нормативно-правових актів [109, с. 51]”. У сфері адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор вказаний принцип проявляється в двох аспектах:

по-перше, він передбачає неухильне дотримання чинного законодавства усіма учасниками правовідносин, що виникають з приводу організації та проведення азартних ігор. Так, відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Водночас, ст. 68 Конституції України наголошує: “Кожен зобов’язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України ... Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності” [54];

По-друге, цей принцип означає, що Конституція України та закони України мають вищу юридичну силу в системі джерел адміністративного права, якими регулюються питання організації та проведення азартних ігор. Будь-який нормативно-правовий акт нижчого рівня приймається у суворій відповідності з Конституцією та законами України. Правові акти (положення правових актів) нижчого рівня, які суперечать Конституції України та законам України, підлягають зміні або скасуванню. У разі виникнення колізії між законом та підзаконним нормативно-правовим актом завжди застосовується норма закону.

Принцип рівності громадян. Даний принцип забезпечує юридичну рівність громадян у всіх сферах правового регулювання, зокрема, у сфері адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Ключову ідею принципу рівності громадян перед законом розкриває ст. 24 Конституції України, відповідно до якої: “громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є

рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [54]”. Таким чином, принцип рівності визначає режим взаємовідносин людини та громадянина з державою та суспільством, встановлює рівність прав та свобод людини і громадянина, а також рівність усіх перед законом, унеможливаючи будь-які привілеї для одних громадян чи обмеження у правах для інших та не допускаючи преференцій у сфері прав і свобод людини та громадянина для будь-яких груп чи соціальних категорій населення [110, с. 52].

Знову ж таки, принцип рівності громадян розглядається щонайменше у двох аспектах: по-перше усі громадяни є рівноправними суб’єктами права, а по-друге, у реалізації своїх прав вони мають абсолютно рівні можливості. Не є винятком у сфера адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. У зазначеній сфері всі громадяни наділені однаковим спектром прав і свобод, володіючи при цьому однаковими можливостями їх реалізації та захисту.

Принцип єдності прав і обов’язків. Суть цього принципу розкрита у ст. 23 Конституції України. Вона полягає у тому, що не повинно бути прав без обов’язків, як не повинно бути і обов’язків без прав. Немає і не може бути прав без обов’язків, не існує обов’язків без прав, те або інше право є реальним лише тоді, коли встановлено кореспондуючий йому обов’язок, – пише Т.О.Гуржій [108, с. 192]. Одним із проявів діалектичної єдності прав і обов’язків є те, що законодавець, встановлюючи демократичні, загально визнані права і свободи, відповідно закріплює і демократичні основні обов’язки, позбавлені ідеологічних установок, які відповідають нормам міжнародного права і сприяють вільному і всебічному розвитку людини, прояву її ініціативи і соціальної активності, – розвиває цю думку І.Р.Юрчак [111, с. 38]. Єдність прав і обов’язків виражається у їх однаковій соціально-політичній однорідності, значимості й цінності, у їхній юридичній погодженості, неможливості роздільного функціонування і реалізації, у спільності мети та розвитку, гарантуванні з боку держави та однакової заінтересованості у здійсненні як одних, так і інших, – резюмує М.Т.Гаврильців [112, с. 119, 120].

Наведене підстави для висновку про те, що у сфері організації та проведення азартних ігор принцип єдності прав і обов'язків проявляється в органічній єдності та взаємообумовленості прав і обов'язків учасників відповідних правовідносин, а також у їх взаємній (“спільній”) реалізації.

Принцип правосуддя. Принцип правосуддя гарантує кожному право на судовий захист своїх прав та законних інтересів, в тому числі право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України).

Прикладом втілення даного принципу на рівні адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор можуть слугувати положення Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” які гарантують право на оскарження рішень Уповноваженого органу з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – Уповноважений орган):

- про відмову у видачі ліцензії на здійснення господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор (ч. 2 ст. 50 Закону);
- про анулювання ліцензії на здійснення господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор (ч. 7 ст. 51 Закону);
- про застосування до організатора азартних ігор фінансових санкцій (ч. 11 ст. 58 Закону) [63].

Крім того, на підставі ст. 5 КАС України, кожна особа має право звернутися до адміністративного суду вимогою (позовом): про визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта Уповноваженого органу чи окремих його положень; про визнання протиправним та скасування індивідуального акта Уповноваженого органу чи окремих його положень; визнання дій Уповноваженого органу протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності Уповноваженого органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) Уповноваженого органу; стягнення з Уповноваженого органу коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією

або бездіяльністю [113].

Принцип справедливості. Принцип справедливості передбачає неупередженість, правильність, обґрунтованість та адекватність реагування держави на той або інший акт правової поведінки. Як наголошує Р.М.Мінченко: “в узагальненому вигляді справедливість слід визначати як прийнятий суспільством та визнаний державою морально виправданий та правильний еталон для порівняння дій чи поведінки певного соціального суб'єкта та відповідної віддачі за них з боку інших суб'єктів (у тому числі та в першу чергу – держави, державної влади, державних діячів, політиків, політичних партій та чиновників) або суспільства в цілому [114, с. 24]”. Таким чином, принцип справедливості виражає загально-соціальну сутність права, пошук компромісу між учасниками правовідносин, між громадянином і державою [108, с. 193].

Принцип гуманізму. Даний принцип втілює у собі загальнофілософське уявлення про людину, як про найвищу соціальну цінність. Гуманізм виражає ставлення до людини принаймні з двох боків: визнає соціальну цінність людської особистості та відкидає все, що є несумісним з такою її оцінкою, – пише М.В. Громовчук, – відповідно, гуманізм є певною моральною вимогою до поведінки людей, тобто певною категорією морального усвідомлення людини найвищою соціальною цінністю в державі [115, с. 84]. Цілковито поділяючи цю точку зору, зауважимо, що адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є сферою, де питання гуманізму має особливу вагу. Як відомо, азартні ігри – це не лише розвага, але й джерело багатьох психологічних і соціальних ризиків. Азартні можуть негативно впливати на психічне та фізичне здоров'я людини, породжувати ігрову залежність, ставати причиною конфліктних ситуацій, сприяти вчиненню правопорушень. Не буде перебільшенням стверджувати, що самі по собі азартні ігри, як соціальний феномен, а також їх організація і проведення, як напрям господарської діяльності, – мають дуже мало спільного з ідеями гуманізму. Більш того, деякі науковці (О.Олійничук, С.Хом'юк) розглядають гральний бізнес як чинник тиску на економіку, а породжені ним негативні явища (зокрема, лудоманію), як загрозу безпеці держави [4, с. 96-102].

Цілком очевидно, що основною ідеєю, здатною “урівноважувати” негативні впливи грального бізнесу та суспільний інтерес в його існуванні, є ідея гуманізму. Зважаючи на це, принцип гуманізму широко реалізується в адміністративно-правовому регулюванні організації та проведення азартних ігор. Зокрема, він отримав закріплення і конкретизацію у положеннях Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, які проголошують ідеї боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), захищеності персональних даних, а також підтримки розвитку економіки, соціальної та культурної сфери, спорту, медицини, освіти та науки за рахунок надходжень від проведення азартних ігор [63].

Переходячи до аналізу галузевих принципів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, зауважимо, що існуючі погляди на їх систему є кардинально відмінними. З огляду на це, нижче будуть розглянуті лише ті галузеві принципи, які: по-перше, є іманентними галузі адміністративного права; по-друге, не дублюють загальних принципів правового регулювання та принципів публічного адміністрування; по-третє, охоплюють функціонування всіх інститутів адміністративного права. Отже, до галузевих принципів, які визначають засади адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, доцільно віднести такі:

Принцип визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади. У цілому суть цього принципу зводиться до того, що адміністративне право України покликано встановити мінімально необхідний, з точки зору ефективності виконання функцій і задач, обсяг повноважень органів державної виконавчої влади. Характеризуючи принцип визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади, Ю.П.Битяк зазначає: “виконавча діяльність держави має обмежуватися загальним управлінням, а односторонньо владні рішення в усіх можливих випадках повинні змінюватися або поєднуватися з договірними формами взаємовідносин між органами державної виконавчої влади й членами суспільства. Надзвичайно важлива роль цього принципу полягає в тому, що він зобов’язує законодавця обмежувати владні

повноваження органів державної виконавчої влади мінімумом, об'єктивно необхідним для визначення та розв'язання, переважно, перспективних питань державного управління [68, с. 37]”.

Зі свого боку, зауважимо, що вплив даного принципу на адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор досить чітко прослідковується на прикладі Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, який наділяє Уповноважений орган з регулювання азартних ігор та лотерей суворо окресленим колом адміністративних повноважень, обумовлених його організаційними, ліцензійними, контрольно-наглядовими та іншими функціями (*детальніше про це – у наступному розділі дисертації*).

Принцип забезпечення участі громадян та їх об'єднань в адміністративно-правовому регулюванні. Зазначений принцип реалізує ідею, закладену у ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [54]. Однією з основних форм участі громадян в управлінні державними справами є участь в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, зокрема, у сфері організації та проведення азартних ігор. Доступ громадян до процесів адміністративно-правового регулювання забезпечується через різноманітні організаційно-правові механізми, покликані втілювати ідеї демократії та народовладдя у соціально-політичну практику. Як зазначає А.М.Школик: “у ситуаціях, коли суб'єкт публічного адміністрування має намір прийняти рішення, що може вплинути на права та інтереси невизначеного кола осіб, він зобов'язаний встановити механізми, що дадуть змогу всім заінтересованим суб'єктам взяти участь у прийнятті рішення, зокрема, через письмові звернення, громадські слухання, делегування представників у дорадчу структуру уповноваженого органу, консультації та публічні розслідування [104, с. 113]”.

Принцип контролю за ефективністю адміністративно-правового регулювання. Даний принцип ґрунтується на ідеї обов'язкового досягнення корисного для суспільства результату внаслідок прийняття нормативно-правових

актів. В галузевій науці ефективність адміністративно-правового регулювання прийнято розглядати як відносні показники врегулювання суспільних відносин, з найменшими витратами часу і ресурсів [116, с. 126, 131]. Таким чином втілення зазначеного принципу передбачає не просто досягнення мети прийняття нормативно-правового акту, а реалізацію цієї мети раціональним, економічно виправданим шляхом. Знову ж таки, принцип контролю за ефективністю адміністративно-правового регулювання широко використовується в діяльності Уповноваженого органу, який регулярно звітує про результати базових і повторних відстежень результативності регуляторних актів з питань організації та проведення азартних ігор [117].

Принцип пропорційності адміністративно-правового регулювання. Пропорційність адміністративно-правового регулювання проявляється в тому, що правові акти публічної влади приймаються на основі дотримання балансу між цілями їх прийняття та несприятливими наслідками для прав, свобод чи законних інтересів їх адресатів. Негативний вплив адміністративно-правового регулювання на права, свободи та законні інтереси повинен бути обґрунтованим. Він допустимий лише тоді, коли досягнення мети й цілей адміністративно-правового регулювання іншими засобами є неможливим. При цьому негативний вплив прийняття адміністративно-правових актів (читай – адміністративно-правового регулювання) на приватні і публічні інтереси має бути якомога меншим. З усіх доступних засобів впливу суб'єкт правотворчої діяльності повинен обирати саме ті, які гарантують досягнення цілей адміністративно-правового регулювання при відсутньому або мінімально можливому “тиску” на інтереси суспільства та окремих осіб.

Принцип мінімального втручання у приватне життя людини впливає зі змісту ст. 32 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України [54]. У свою чергу, ратифікована Україною Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ч. 2 ст. 8) проголошує: “Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя. Органи державної влади не

можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [118]”.

Таким чином, обов'язок охорони права на приватне життя та контролю за його обмеженням покладається на державу як Конституцією України, так і діючими міжнародними зобов'язаннями. Цей обов'язок, зокрема, передбачає мінімізацію втручання суб'єктів публічної влади у приватну сферу людського життя при здійсненні будь-яких напрямів своєї діяльності, в тому числі – при здійсненні адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Останню групу принципів адміністративно-правового регулювання організації і проведення азартних ігор становлять спеціальні принципи, покладені в основу функціонування та розвитку саме цієї сфери правовідносин. Концептуальне уявлення про дану групу принципів дозволяє сформулювати ч. 2 ст. 4 Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, відповідно до якої принципами державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор є: “1) захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян; 2) забезпечення дотримання однакових для всіх гравців умов азартної гри; 3) забезпечення принципу відповідальності гри; 4) забезпечення дотримання принципів прозорості, стабільності, відкритості, рівності, справедливості та об'єктивності під час проведення азартних ігор; 5) унеможливлення зовнішнього впливу на результати азартних ігор; 6) підтримка розвитку економіки України, соціальної та культурної сфери, підтримка та розвиток спорту, медицини, освіти та науки в Україні за рахунок надходжень від проведення азартних ігор в Україні; 7) заборона протиправного впливу на проведення спортивних подій та їх результати; 8) захищеність персональних даних; 9) боротьба з ігровою залежністю [63]”.

Сучасна політико-правова доктрина розглядає нормативно-правові акти

держави як основне джерело державної політики, а правове регулювання – як провідний інструмент її формування та реалізації [119; 120; 121; 122]. Зі свого боку, правове регулювання, будучи формою вираження та засобом втілення державної політики, не просто забезпечує реалізацію її вихідних ідей (принципів), але й ґрунтується на них. Таким чином, принципи державної політики, втілювані засобами права, набувають характеру принципів правового регулювання.

Аналіз перерахованих вище принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор свідчить про те, що у більшості своїй вони реалізуються через інструменти правового регулювання. Виняток становлять загальні принципи соціально-економічного розвитку (зокрема, підтримка розвитку економіки, соціальної та культурної сфер, спорту, медицини, освіти і науки), у забезпеченні яких право відіграє непершочергову роль.

З урахуванням викладеного, систему спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання організації і проведення азартних ігор доцільно представити у наступному вигляді:

Принцип забезпечення однакових для всіх гравців умов азартної гри. Відповідно до цього принципу, адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор передбачає обов'язкове закріплення вимог, покликаних забезпечити всім гравцям рівні можливості доступу до участі в азартних іграх, рівні умови участі в азартних іграх та, відповідно, рівні шанси на виграш. Принцип забезпечення однакових для всіх гравців умов азартної гри знайшов відображення у законодавчих вимогах: щодо використання грального обладнання, яке виключає можливість заздалегідь визначеного результату азартної гри; щодо дотримання умов укладення парі всіма гравцями відповідно до правил парі, затверджених організатором букмекерської діяльності; щодо обладнання ігрових автоматів генераторами випадкових чисел, які проводять випадкові та незалежні результати гри та забезпечують неможливість передбачення результату майбутньої гри, тощо.

Принцип забезпечення прозорості, стабільності, відкритості, рівності, справедливості та об'єктивності проведення азартних ігор. Ідея даного принципу

полягає в тому, що адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор повинно гарантувати: по-перше, постійний моніторинг діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор; по-друге, стабільність господарської діяльності у сфері азартних ігор та неухильне виконання організаторами азартних ігор своїх правових і фінансових зобов'язань; по-третє, контрольованість всіх аспектів функціонування азартних ігор в Україні; по-четверте, рівність суб'єктів господарської діяльності як організаторів азартних ігор, а також рівність гравців як їх учасників; по-п'яте, неупередженість при визначенні результатів азартної гри; по-шосте, забезпечення справедливих умов участі в азартних іграх та справедливої винагороди за виграш.

Принцип заборони протиправного впливу на проведення і результати азартних ігор та спортивних подій. Правове регулювання суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор здійснюється з урахуванням заборони зовнішнього впливу на результати азартних ігор, заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційними спортивними змаганнями, а також заборони впливу на перебіг і результати офіційних спортивних змагань, в т.ч. шляхом підкупу, примушування або підбурювання чи вступу у змову щодо результатів офіційного спортивного змагання з метою одержання неправомірної вигоди [63; 123].

Принцип захисту персональних даних передбачає обов'язкове закріплення в нормативно-правових актах з питань організації та проведення азартних ігор: “комплексу правових, організаційних, технічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення точності, цілісності та конфіденційності персональних даних в ході їх системної обробки (збирання, накопичення, зберігання, використання, поширення, знищення тощо) юридичними та фізичними особами [124, с. 44]”. Обов'язок щодо вжиття зазначених заходів покладається законом як на організаторів азартних ігор під час проведення ідентифікації гравців, так і на уповноважений орган з регулювання азартних ігор та лотерей при адмініструванні Державної системи онлайн-моніторингу діяльності організаторів азартних ігор, роботи грального обладнання та дотримання прав гравців.

Принцип забезпечення відповідальної гри та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). Згідно з цим принципом, чинне законодавство встановлює низку вимог і заборон, спрямованих на боротьбу з ігровою залежністю, зокрема: - вимогу до організаторів азартних ігор розміщувати у загальному доступі інформаційні матеріали щодо гральної залежності та відповідальної гри, надавати гравцям інформацію про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які лікують ігрову залежність, проводити інструктажі з персоналом щодо заходів, спрямованих на запобігання (попередження) виникненню ігрової залежності; - заборону приймати ставки в азартній грі у осіб, які не можуть бути гравцями відповідно до закону; - вимогу щодо обов'язкової ідентифікації гравців у гральних закладах та у мережі Інтернет; - заборону участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, які мають виражену ігрову залежність; - заборону надання гравцям будь-яких видів заохочень, пов'язаних з настанням факту їх програшу в азартних іграх, та ін. [63].

Зауважимо, що до переліку спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання організації і проведення азартних ігор нами не включений принцип захисту прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян. Хоча цей принцип отримав закріплення у ч. 2 ст. 4 Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, проте, цілком очевидно, що він має загальний, а не спеціальний характер. З огляду на це, він повинен розглядатися у рамках системи загально-правових принципів адміністративно-правового регулювання організації і проведення азартних ігор.

Висновки до Розділу 1.

Сучасна юриспруденція відіграє помітну роль у вирішенні актуальних проблем організації та проведення азартних ігор. Публічне адміністрування сфери грального бізнесу завжди провадиться у площині, регламентованій правом, а відтак

його ефективність обумовлена якістю адміністративно-правового регулювання. У свою чергу об'єктивний стан і якість адміністративно-правового регулювання великою мірою залежать від наявності міцного наукового підґрунтя, на основі якого формується понятійно-категоріальний апарат галузевого законодавства, визначаються концептуальні засади адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, вибудовується інституційна модель публічного адміністрування грального бізнесу, окреслюються перспективні напрями його розвитку, добираються правові інструменти його охорони та захисту.

З огляду на важливе значення питань адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, до них прикута увага багатьох вітчизняних науковців. Їх розгляду присвячені десятки наукових праць, на сторінках яких висвітлюються ключові аспекти нормотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності публічної адміністрації в сфері грального бізнесу. Разом з тим, доводиться констатувати, що більшість адміністративно-правових досліджень з питань грального бізнесу мають вузькоспрямований характер, а їх результати з плином часу дедалі більше втрачають свою актуальність. У світлі цього постає необхідність проведення ґрунтовного дослідження, орієнтованого на комплексне вирішення проблематики адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Важливою запорукою ефективності адміністративно-правового регулювання є чітка визначеність його мети, цілей і принципів. Мета, цілі і принципи адміністративно-правового регулювання детермінують його соціальну спрямованість, умови здійснення, інструментарій, перебіг, а також підсумкові результати. Загалом, в аспекті впливу на адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор роль його мети, цілей і принципів неможливо переоцінити. Вони є фундаментальним керівним базисом для всіх значущих аспектів його здійснення, починаючи від постановки завдань та закінчуючи конкретними способами реалізації.

Не заважаючи на велике наукове і практичне значення мети, цілей і принципів адміністративно-правового регулювання (зокрема, у сфері організації та

проведення азартних ігор), вітчизняна адміністративно-правова доктрина досі не виробила єдиного підходу до їх розуміння. У науково-правовій літературі формулюються різні дефініції цих понять, наводяться кардинально відмінні міркування щодо їх природи, сутності, логічного обсягу та фактичного змісту. Такий стан прав анітрохи не сприяє упорядкуванню понятійного апарату та створенню єдиної понятійно-термінологічної основи публічного адміністрування грального бізнесу.

Аналіз провідних доктринальних концепцій, джерел державної політики, а також положень чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що головна мета адміністративно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор полягає у створенні правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, сталого економічного розвитку держави та її регіонів, утвердження засад економічної багатоманітності, реалізації приватних і публічних економічних інтересів, безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність. Дана мета обумовлює конкретний перелік цілей адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, які корелюються з основними функціями адміністративного права та пріоритетними напрямками державної політики у сфері грального бізнесу.

Необхідною умовою системного підходу до адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є визначення принципів, на яких воно ґрунтується. Узагальнюючи сучасні наукові уявлення про систему принципів правового регулювання, можемо констатувати, що в основу адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин покладені принципи: верховенства права; законності; рівності громадян; єдності прав і обов'язків; правосуддя; справедливості; гуманізму; визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади; забезпечення участі громадян та їх об'єднань в адміністративно-правовому регулюванні; контролю за ефективністю адміністративно-правового регулювання; пропорційності адміністративно-правового регулювання; мінімального втручання у приватне життя людини; забезпечення однакових для всіх гравців умов азартної гри;

забезпечення прозорості, стабільності, відкритості, рівності, справедливості та об'єктивності проведення азартних ігор; заборони протиправного впливу на проведення і результати азартних ігор та спортивних подій; захисту персональних даних; забезпечення відповідальної гри та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР

2.1. Нормативно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор.

Важливою запорукою стабільного функціонування й динамічного розвитку будь-якої значущої сфери суспільних відносин є її якісне нормативно-правове регулювання. Як цілком слушно наголошує Т.О.Гуржій, якісне правове регулювання гармонізує й упорядковує людську діяльність, а, в кінцевому підсумку, забезпечує максимальну повноту реалізації стратегічних задач. Натомість, слабка правова база завжди привносить елемент невизначеності. За браком надійного правового підґрунтя суспільні процеси набувають довільного, розбалансованого характеру. Як наслідок, колосальні зусилля та витрати виявляються марними, актуальні цілі – не досягнутими [122, с. 112; 125, с. 18].

З цим важко не погодитись. Якість нормативно-правового регулювання визначає об'єктивний стан справ та ефективність державної діяльності в усіх галузях і сферах суспільного життя. Сфера азартних ігор – не становить винятку. Часто-густо саме недоліки нормативно-правового регулювання слугують першопричиною організаційних та інших проблем публічного адміністрування грального бізнесу, збоїв у системі контролю та нагляду за проведенням азартних ігор, виникнення правових конфліктів, появи неузгодженостей в правозастосуванні тощо.

У світлі викладеного постає необхідність здійснення рядку кроків, спрямованих на підвищення ефективності нормативно-правового регулювання сфери азартних ігор. Перш за все, з цією метою необхідно проаналізувати його сучасний стан, висвітлити його проблематику та окреслити його перспективи з урахуванням

нагальних суспільних потреб, кращих світових практик, загальних тенденцій розвитку адміністративного права.

З огляду на багатоманітність суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор, вони регулюються досить широким колом нормативно-правових актів: законами України, актами Кабінету Міністрів України, а також актами центральних органів виконавчої влади (Міністерства юстиції України і деяких інших).

Фундаментальною основою нормативно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор слугують законодавчі акти. Насамперед законами України визначаються правові, економічні, соціальні та організаційні умови функціонування сфери азартних ігор, засади здійснення державного регулювання господарської діяльності у цій сфері, механізми запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, засади запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань, правила справляння податків і зборів у сфері грального бізнесу, підстави і процедури притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства про азартні ігри.

Стрижневою ланкою системи законодавчих актів з питань грального бізнесу є Закон України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” [63]. Цим законом визначаються: понятійний апарат законодавства про гральний бізнес (в т.ч., загальне поняття “азартна гра” та поняття окремих видів азартних ігор); мета і принципи державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор; система та правовий статус суб’єктів державного регулювання, нагляду і контролю в сфері азартних ігор; загальні вимоги до організаторів і учасників азартних ігор, вимоги щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), вимоги до грального обладнання, спеціальні вимоги до організації та проведення азартних ігор онлайн; порядок організації та проведення азартних ігор в казино та залах гральних автоматів, покерних турнірів, букмекерської діяльності; правові та організаційні засади ліцензування у сфері азартних ігор;

підстави та заходи фінансової відповідальності за порушення вимог законодавства про азартні ігри; правові гарантії господарської діяльності операторів азартних ігор.

Будучи спеціальним (базовим) законом у регулюванні суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор, Закон України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” має безумовний пріоритет у застосуванні. За наявності колізій з будь-якими іншими законами України, застосуванню підлягають саме його положення. Зокрема, про це йдеться в ч. 3 ст.3 цього Закону [63].

Аналіз положень Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” свідчить про те, що в цілому вони відповідають об’єктивним суспільним запитам та загальносвітовим тенденціям розвитку грального бізнесу. До безумовних позитивних рис Закону слід віднести послідовне втілення принципів відповідальної гри, урахування як позитивних, так і негативних аспектів грального бізнесу, спрямованість на попередження та мінімізацію наслідків ігрової залежності, детальне регулювання питань організації та проведення азартних ігор онлайн, збалансоване врахування публічних і приватних інтересів, продуманість ліцензійних вимог і процедур у сфері грального бізнесу, суворий контроль за господарською діяльністю операторів азартних ігор при одночасному гарантуванні їх економічних прав і свобод.

Разом з тим, вивчення вітчизняної правозастосовної практики та зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання в сфері азартних ігор змушують констатувати деякі недоліки Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”.

Одним з таких недоліків, безумовно, є вельми суперечливе уявлення про сутність, перелік та виключення з переліку азартних ігор.

У п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону азартна гра визначається як: “будь-яка гра, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), імовірність отримання і розмір якого повністю або частково залежать від випадковості, а також знань і майстерності гравця” [63]. Закон не містить конкретизованого переліку дозволених азартних ігор, однак зі змісту його положень

впливає, що такими іграми є: циліндричні ігри (рулетка), ігри в карти (у тому числі гра в покер), ігри в кості, ігри на гральних автоматах, букмекерське парі та парі тоталізатора (див.: п.п. 2, 3, 19 ч. ст. 1 та ч. 1 ст. 2 Закону). При цьому, відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону, не вважається азартною грою будь-яка гра, в якій відсутня принаймні одна з таких ознак: - наявність ставки; - можливість отримання або неотримання виграшу (призу); - імовірність виграшу (призу) та його розмір повністю або частково залежить від випадковості. Водночас, ч. 5 цієї статті наголошує, що до азартних ігор не належать: творчі конкурси та спортивні змагання (п. 1), гра в більярд, гра в кеглі (боулінг), інші ігри, що проводяться без одержання гравцем призу (виграшу) (п. 2), гра на автоматах типу “кран-машина” з речовими призами (п. 3), розіграш лотерей (п.4), а також спортивний покер (п. 5) [63].

Суперечливість наведених положень полягає у наступному:

по-перше, із законодавчого визначення поняття азартної гри однозначно впливає, що ймовірність отримання виграшу в ній повністю або частково залежить від випадковості, а також від знань і майстерності гравця. Дане визначення містить у собі явне логічне протиріччя: цілком очевидно, що у разі повної залежності результатів гри від випадку, знання та ігрові навички гравця на вірогідність виграшу впливати не можуть. Наочним прикладом є ігри в кості та ігри на гральних автоматах, результати яких мають суто випадковий характер. Таким чином, за формальними ознаками ці ігри не повністю відповідають законодавчому визначенню азартної гри;

по-друге, логічно і практично необґрунтованим є положення про те, що лотереї не вважаються азартною грою. Питання організації та проведення розіграшів лотерей в Україні регулюються спеціальним законодавчим актом – Законом України від 06.09.2012р. № 5204-VI “Про державні лотереї”. У п. 2 ч. 1 ст. 1 цього Закону лотерея визначена як: “масова гра, незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її учасниками і перемога в якій має випадковий характер, територія проведення (розповсюдження) якої поширюється за межі однієї будівлі (споруди), незалежно від способу прийняття грошей за участь у такій грі [126]”. Водночас, п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї” необхідною умовою участі людини в лотерейних розіграшах

визначає ставку, тобто – плату учасника за одноразову участь у розіграванні державної лотереї чи її окремого тиражу [126]. З наведених положень недвозначно випливає, що лотереї відповідають всім ключовим ознакам азартної гри (наявність ставки, можливість отримання виграшу, імовірнісний характер виграшу) та, фактично, є її окремим різновидом. Показово, що саме такого підходу притримується європейський законодавець. Попри те, що в більшості держав-членів ЄС питання щодо проведення лотерей та решти азартних ігор регламентуються окремими (спеціальними) законодавчими актами, у жодній з них не ставиться під сумнів, що лотерея – це різновид азартної гри;

по-третє, видається недоцільним законодавче роз'яснення про те, що ігри в більярд, боулінг та інші ігри, які не передбачають одержання гравцем призу (виграшу), не є азартними іграми (див.: п. 2 ч. 5 ст. 2 Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”). Зауважимо, що дане роз'яснення повністю “поглинається” загальним положенням ч. 3 ст. 2 Закону, відповідного до якого жодна азартна гра неможлива без наявності матеріального або грошового виграшу (призу) [63].

Зважаючи на викладене, з метою гармонізації понятійно-категоріального апарату вітчизняного законодавства про азартні ігри пропонуємо:

п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” викласти у такій редакції: *“азартна гра – будь-яка гра, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), імовірність отримання і розмір якого повністю або частково залежать від випадковості”*;

зі змісту ч. 5 ст. 2 Закону виключити: *п. 2) гра в більярд, гра в кеглі (боулінг) та інші ігри, що проводяться без одержання гравцем призу (виграшу), а також п. 4) випуск та проведення лотерей.*

До числа недоліків Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” можна віднести також неузгодженість положень, якими визначаються дозволені *види діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор*. Відповідно до ч. 1 ст. 2

Закону, на території України дозволяється організовувати та проводити виключно такі види діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор: 1) організація та проведення азартних ігор у гральних закладах казино; 2) організація та проведення азартних ігор казино в мережі Інтернет; 3) організація та проведення букмекерської діяльності в букмекерських пунктах та в мережі Інтернет; 4) організація та проведення азартних ігор у залах гральних автоматів; 5) організація та проведення азартних ігор в покер в мережі Інтернет [63]. Водночас, ч. 2 цієї статті наділяє суб'єктів господарювання - резидентів України правом надавати *послуги з постачання та/або надання програмного забезпечення, що безпосередньо використовується у сфері організації та проведення азартних ігор*, на підставі ліцензії з надання послуг у сфері організації та проведення азартних ігор.

Як наслідок, мусимо констатувати явне протиріччя: в той час, коли ч. 1 ст. 2 Закону не допускає інших видів господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, крім передбачених нею, друга частина цієї статті – легалізує окремий вид такої діяльності, не передбачений частиною 1. При цьому зміст другої характеризується внутрішньою неузгодженістю. З одного боку, вона дозволяє вельми специфічний вид господарської діяльності, пов'язаний з наданням конкретного виду послуг (постачання та/або надання програмного забезпечення), а, з іншого, вимагає для провадження цього виду діяльності загальну ліцензію, яка теоретично може охоплювати будь-які види послуг у сфері організації та проведення азартних ігор.

На наш погляд, для усунення зазначених протиріч доцільно:

ч. 1 ст. 2 Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” викласти у такій редакції:

1. На території України дозволяється організовувати та проводити виключно такі види діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор:

- 1) організація та проведення азартних ігор у гральних закладах казино;*
- 2) організація та проведення азартних ігор казино в мережі Інтернет;*
- 3) організація та проведення букмекерської діяльності в букмекерських пунктах та в мережі Інтернет;*
- 4) організація та проведення азартних ігор у залах гральних автоматів;*

5) організація та проведення азартних ігор в покер в мережі Інтернет.

б) надання послуг постачання та/або надання програмного забезпечення для організації та проведення азартних ігор.

Зазначені види діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор можуть проводитися виключно за наявності у суб'єкта господарювання відповідних передбачених цим Законом ліцензій.

Види діяльності, передбачені пунктами 1-5, можуть проводитися виключно із використанням сертифікованого відповідно до цього Закону та підключеного до Державної системи онлайн-моніторингу грального обладнання та онлайн-систем організаторів азартних ігор.

у ч. 2 ст. 2 Закону слова “на підставі ліцензії з надання послуг у сфері організації та проведення азартних ігор” замінити словами “на підставі ліцензії з надання послуг постачання та/або надання програмного забезпечення для організації та проведення азартних ігор”.

З нашої точки зору, проблемним аспектом Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” є непослідовність у встановленні загальних вимог до суб'єктів організації та проведення азартних ігор. Цей недолік проявляється в тому, що встановлюючи вимогу щодо бездоганної ділової репутації для керівників, головних бухгалтерів, власників істотної участі та кінцевих бенефіціарних власників компанії-організатора азартної гри (див.: п. 4 ч. 1 ст. 14), Закон не передбачає аналогічних вимог до самої компанії.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України від 06.12.2019р. № 361-IX “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”, бездоганна ділова репутація являє собою: “сукупність підтвердженої інформації про фізичну особу, що дає можливість зробити висновок про відсутність встановлених протягом останніх трьох років компетентними органами або судом порушень вимог законодавства про запобігання та протидію, законодавства про фінансові послуги та законодавства про запобігання корупції, а також про відсутність

судимості за злочини проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, громадської безпеки, власності, у сфері господарської діяльності, у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку та у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, яка не знята або не погашена в установленому законом порядку [64]”.

З наведеного положення випливає, що обов'язковими умовами бездоганної ділової репутації фізичної особи є: по-перше, невчинення нею фінансових, корупційних і деяких інших видів правопорушень протягом останніх 3-х років; по-друге, відсутність у неї судимості за вчинення злочинів, зокрема, у сфері господарської діяльності. Невідповідність цим умовам будь-кого з перерахованих вище працівників (власників, бенефіціарів) компанії унеможлиблює отримання такою компанією ліцензії на організацію та проведення відповідного виду діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор (див.: п. 2 ч. 1 ст. 50 Закону), а у разі наявності в компанії такої ліцензії – тягне за собою її анулювання (див.: п. 13 ч. 1 ст. 51 Закону) [63].

Як не парадоксально, але попередня протиправна діяльність (читай – небездоганна репутація) відповідної юридичної особи не тягне за собою обмежень на її участь організації та проведенні азартних ігор. Єдине обмеження такого роду передбачене п. 3 ч. 2 ст. 14 Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, згідно з яким: організатором азартних ігор не можуть бути юридичні особи, яким за рішенням суду, що набрало законної сили, заборонено займатися організацією та проведенням азартних ігор [63]. Таким чином, будь-які інші порушення, не сумісні з загальноприйнятим уявленням про бездоганну ділову репутацію, не можуть слугувати підставою для обмеження участі юридичної особи в гральному бізнесі. Більше того, єдина існуюча підстава для заборони господарської діяльності в сфері азартних ігор, передбачена п. 3 ч. 2 ст. 14 Закону, ніколи не застосовувалася на практиці. Справа в тому, що жоден акт вітчизняного законодавства не передбачає можливості застосування щодо юридичних осіб судової санкції у вигляді заборони

займатися організацією та проведенням азартних ігор. На практиці відсторонення юридичної особи від господарської діяльності у сфері азартних ігор здійснюється в позасудовому порядку – шляхом анулювання відповідної ліцензії. Фактично п. 3 ч. 2 ст. 14 Закону належить до числа, так званих, “неробочих” норм, які, не маючи механізму реалізації, не можуть застосовуватися при вирішенні конкретних юридичних справ.

Викладене обумовлює постановку одразу двох питань: про доцільність встановлення вимог щодо бездоганної ділової репутації юридичних осіб - операторів азартних ігор та про практичну обґрунтованість п. 3 ч. 2 ст. 14 Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”.

З метою вирішення цих питань пропонуємо ч. 2 ст. 14 Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” викласти у такій редакції:

“ 2. Організатором азартних ігор не можуть бути:

...

3) юридичні особи, щодо яких набрало законної сили рішення Уповноваженого органу про анулювання ліцензії на здійснення певного виду діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор;

4) юридичні особи, які щодо яких набрало законної сили рішення суду про притягнення до юридичної відповідальності за вчинення правопорушень проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, громадської безпеки, власності, у сфері господарської діяльності, у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп’ютерів), систем та комп’ютерних мереж і мереж електрозв’язку.

На окрему увагу заслуговують проблемні аспекти адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор на гральних автоматах. На відміну від цілого ряду держав - членів ЄС, законодавство яких враховує ризики перебоїв електроенергії та обумовлених цим порушень збоїв у роботі гральних автоматів (зокрема, в частині фіксації поточного стану та результатів розіграшів), Закон України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо

організації та проведення азартних ігор” не містить положень, покликаних гарантувати постійну та безперебійну гру на гральних автоматах. Між тим, в сучасній Україні проблема забезпечення безперебійного електричного живлення об’єктів цивільного призначення стоїть як ніколи гостро.

В ході повномасштабного військового вторгнення на територію України російська федерація завдала десятки масованих ракетних ударів по об’єктах критичної інфраструктури, зокрема, по більшості теплових електростанцій (ТЕС) та гідроелектростанцій (ГЕС). Внаслідок цих ударів виведено з ладу 73% ТЕС, зруйновано 42 енергоблоки та велику кількість високовольтних трансформаторів на підстанціях [127]. За інформацією Міністерства енергетики України станом на червень 2024 року Україна втратила понад 8 ГВт генерації електроенергії [128]. Повсякденним явищем у всіх областях України стали багатогодинні стабілізаційні та екстрені відключення електроенергії. Під час таких відключень істотно порушується робота електронно-технічного обладнання у казино та залах ігрових автоматів, внаслідок чого унеможлиблюється фіксація поточного стану та результатів ігор, справедливе нарахування вигравів, онлайн-моніторинг розіграшів тощо.

Найбільш раціональним способом вирішення окресленої проблеми є обов’язкове оснащення гральних закладів казино та залів гральних автоматів резервними джерелами електроенергії, здатними забезпечити безперебійну роботу грального обладнання під час стабілізаційних та/або екстрених відключень. На наш погляд, відповідна вимога до організаторів азартних ігор повинна отримати законодавче закріплення. З цією метою пропонуємо ч. 1 ст. 15 Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” доповнити пунктом 10-1 такого змісту: “1. У своїй діяльності організатор азартних ігор зобов’язаний:

...

10-1) забезпечити безперебійну роботу грального обладнання, зокрема, шляхом оснащення гральних закладів казино та залів гральних автоматів резервними джерелами електричного живлення”;

Що одним спеціальним законом з питань організації та проведення азартних

ігор Закон України від 06.09.2012р. № 5204-VI “Про державні лотереї в Україні”, який встановлює основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку виходячи із принципів державної монополії на випуск і проведення лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян [126]. Закріплюючи державну монополію на організацію лотерей, цей Закон також визначає: коло джерел правового регулювання лотерейної діяльності; загальні умови випуску та проведення державних лотерей, вимоги до їх операторів, а також вимоги до лотерейного обладнання; правила виплат призів (виграшів); права учасників лотерей та гарантії їх дотримання; засади державного нагляду (контролю) за організацією та проведенням лотерей; підстави та заходи юридичної відповідальності за правопорушення у сфері лотерейної діяльності [126].

За визнанням фахівців, сучасний стан правового регулювання лотерейної діяльності характеризується неповнотою і фрагментарністю. Як цілком справедливо відмічає М.О.Лиськов: базовий нормативно-правовий акт у сфері лотереї – Закон України “Про державні лотереї в Україні” – не позбавлений правових прогалин та колізій, що спричиняє суперечності в регулюванні відносин у досліджуваній сфері [129, с. 15].

У зв’язку з цим вітчизняні правники констатують необхідність удосконалення Закону України від 06.09.2012р. № 5204-VI “Про державні лотереї”, зокрема, шляхом доповнення його змісту положеннями, спрямованими на:

- визначення цілей завдань і принципів державної політики у сфері лотереї;
- регулювання процедур фінансового моніторингу лотерейної діяльності;
- посилення фінансової відповідальності за нелегальне здійснення лотерейної діяльності (М.О.Лиськов) [129, с. 15; 130, с. 79-80];

- врегулювання кола питань, пов’язаних з проведенням лотерей у мережі Інтернет (М.А.Погорецький, З.А.Топорецька) [131, с. 634].

Погоджуючись з такими висновками, додамо також, що, з нашої точки зору, ґрунтовного перегляду потребує зміст законодавчих заборон, спрямованих на закріплення державної монополії в сфері організації лотерей. Зокрема, ч. 1 ст. 4 Закону

України “Про державні лотереї в Україні” забороняє в Україні: організацію, рекламу, розповсюдження лотерей, які не мають статусу державних; розповсюдження лотерей, організованих за межами України, включно з їхньою рекламою, а також участь у них (крім міждержавних лотерей); організацію та проведення ігор, участь в яких беруть особи, які знаходяться поза межами приміщення, де проводиться гра, якщо така гра не має статусу державної лотереї; організацію і проведення ігор з накопичувальним (спільним) головним призом, якщо місця приймання плати за участь у грі розташовані поза межами одного приміщення і така гра не має статусу державної лотереї [126].

Аналіз зазначених заборон показує, що не всі з них мають під собою достатнє логічне та правове обґрунтування. Однією з таких заборон є загальна заборона на участь у лотереях, організованих за межами України. Відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону України “Про державні лотереї в Україні” учасником лотереї вважається будь-яка фізична особа, яка до закінчення терміну прийняття ставок, встановленого умовами проведення лотереї, оплачує вартість лотерейного білета або робить ставку в іншій формі [126]. З цього положення випливає, що процес участі в лотереї є триваючим: він розпочинається з моменту внесення гравцем ставки і завершується після розіграшу лотереї (виплати призу). Відповідно, під заборону на участь у зарубіжних лотереях підпадають будь-які власники лотерейних квитків, придбаних ними за кордоном, які прибули в Україну до завершення розіграшу. Алогічність даної заборони є більш, ніж очевидною: вона позбавлена практичного сенсу, її неможливо втілити у життя, а її порушення не тягне за собою жодних правових наслідків.

Крім того, не мають практичного сенсу передбачені ч. 1 ст. 4 Закону заборони он [126]. По-перше, ці заборони сформульовані в спосіб, який дозволяє поширювати їх будь-які дистанційні азартні ігри (зокрема, ігри-онлайн) що не відповідає предмету регулювання Закону. По-друге ж, навіть якщо розуміти їх у вузькому сенсі (тобто, розглядати заборону ігор як заборону саме лотерейних ігор), то стає очевидним, що обидві заборони повністю поглинаються загальною заборonoю ч. 1 ст. 4 Закону на організацію лотерей, які не мають статусу державних.

У світлі викладеного постає необхідність удосконалення змісту законодавчих заборон у сфері лотерейної діяльності. Зокрема, ч. 1 ст. 4 Закону України “Про

державні лотереї в Україні” доцільно викласти в такій редакції:

“1. В Україні забороняються:

організація, реклама та розповсюдження лотерей, які не мають статусу державних;

розповсюдження та реклама лотерей, організованих за межами України.

Зазначене правило не поширюється на міждержавні лотереї”.

Поряд із спеціальними (базовими) законами, важливі аспекти грального бізнесу регулюються низкою загальних законодавчих актів, у цілому орієнтованих на регламентацію інших, дотичних сфер суспільних відносин.

Податковий Кодекс України (ПК України) визначає: базу оподаткування діяльності, пов’язаної з проведенням азартних ігор; ставки та порядок сплати податків у сфері азартних ігор, особливості оподаткування суб’єктів, які організують та проводять азартні ігри, в тому числі, особливості оподаткування діяльності, пов’язаної з проведенням ігор на гральних автоматах і державних лотерей; особливості оподаткування виграшів (призів) у азартних іграх; правові засади адміністрування податків і зборів у сфері азартних ігор, а також засади відповідальності за порушення податкового законодавства [132].

У контексті регулювання сфери азартних ігор вельми примітною особливістю ПК України є те, що ним визначаються деякі спеціальні поняття, покладені в основу лотерейної діяльності, а саме: “лотерея”, “проведення лотереї”, “призовий (виграшний) фонд” (див.: ст. 14.1.101, 14.1.197 та 14.1.200 ПК України) [132]. При цьому визначення ПК України дещо відрізняються від аналогічних визначень, закріплених у Законі України від 06.09.2012р. № 5204-VI “Про державні лотереї в Україні”. Так, наприклад, у визначенні поняття “лотерея” (ст. 14.1.101 ПК України) йдеться про випадковий характер призу (натомість, у п. 2 ч. ст. 1 Закону мова йде про випадковий характер перемоги), а також відсутня вказівка на те, що визнання гри лотереєю не залежить від способу прийняття грошей за участь у такій грі. Водночас, закріплене у ст. 14.1.197 ПК України визначення “проведення лотереї” не охоплює господарську діяльність, пов’язану безпосередньо з випуском лотерей [132].

Крім того, без узгодження зі змістом Закону України “Про державні лотереї в

Україні”, ПК України проголошує, що: “не вважаються лотереєю ігри, що проводяться на безоплатних засадах юридичними особами та фізичними особами – підприємцями і мають на меті рекламування їх товару (платної послуги), сприяння їх продажу (наданню) за умови, що організатори цих ігор витрачають на їх проведення свій прибуток (дохід)” (ст. 14.1.101 ПК України) [132].

На наш погляд, оскільки Закон України “Про державні лотереї в Україні” є базовим законом у лотерейній сфері, саме його понятійний апарат повинен слугувати основою для регулювання відносин, прямо чи опосередковано пов’язаних з цією сферою. Будь-які інші закони та підзаконні акти не повинні містити з ним різночитань, насамперед, у частині спеціальної термінології. З огляду на це, пропонуємо: ст.ст. 14.1.101, 14.1.197 та 14.1.200 ПК України викласти у редакціях, тотожних діючим редакціям п.п. 2, 15 та 5 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні” відповідно.

Зауважимо також, що в ПК України слово “лотерея” у всіх відмінках доцільно замінити словами “державна лотерея”, оскільки згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України “Про державні лотереї в Україні”, будь-які лотереї, які не мають статусу державних, забороняються, а відтак – не можуть слугувати об’єктом оподаткування [126].

Закон України від 06.12.2019р. № 361-IX “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” регулює питання діяльності організаторів азартних ігор та операторів державних лотерей у рамках системи державного фінансового моніторингу фінансових операцій. Зокрема, Закон включає організаторів азартних ігор та операторів державних лотерей до переліку суб’єктів первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії відмиванню, визначає коло та “порогове значення” фінансових операцій, які підлягають такому моніторингу, а також розкриває особливості здійснення заходів моніторингу (зокрема, заходів належної перевірки клієнтів) у сфері азартних ігор [64].

Одночасно Законом визначаються важливі елементи понятійного апарату законодавства України про азартні ігри. Його положення лежать в основі

тлумачення ряду термінів, використаних законодавцем у тексті Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, як-то: “бездоганна ділова репутація”, “істотна участь”, “кінцевий беніфеціарний власник”, “належна перевірка”, “офіційний документ” [63].

Закон України від 03.11.2015р. № 743-VIII “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” визначає правові засади антикорупційної діяльності у сфері спорту, механізми запобігання та виявлення впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань, а також підстави юридичної відповідальності за порушення законодавства про запобігання корупційним правопорушенням у сфері спорту [65]. Відповідно до ч. 4 ст. 8 Закону, спортсменам, особам допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадовим особам у сфері спорту забороняється розміщувати ставки на спорт щодо результатів офіційного спортивного змагання, в якому вони або їхня команда беруть участь. У разі виявлення підозрілих ставок на спорт, суб’єкти протидії корупційним правопорушенням мають право встановлювати спостереження за відповідним спортивним поєдинком, проводити перевірку організації та проведення відповідного офіційного спортивного змагання та правомірності визначення його результатів (ч. 2 ст. 12 Закону). Умисне порушення заборони розміщувати ставки на спорт тягне за собою юридичну відповідальність на підставі положень ч. 1 ст. 17 Закону. Водночас, ч. 2 ст. 18 Закону гарантує особам, законні інтереси яких були порушені внаслідок порушення заборони ставок на спорт, право на відновлення своїх прав і відшкодування спричиненої їм шкоди [65].

Аналіз положень Закону України “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” свідчить про наявність окремих термінологічних розбіжностей із Законом України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. У ст. 1 Закону України “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” поняття “ставки на спорт” визначене

як: “будь-яке парі із залученням грошових ставок в очікуванні виграшу у грошовому вираженні з урахуванням майбутнього і невизначеного перебігу подій, пов’язаних з офіційним спортивним змаганням та його результатами” [65]. Як неважко помітити, у даному визначенні поняття “ставка” фактично ототожнюється з поняттям “парі”.

Між тим, зі змісту Закон України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” випливає дещо інше співвідношення між цими поняттями. Згідно з п. 43 ст. 1 Закону, парі – це азартна гра, що полягає в укладенні відповідно до затверджених організатором букмекерської діяльності правил парі угоди між гравцем (гравцями) та організатором букмекерської діяльності (букмекерське парі), або між двома чи більше гравцями між собою (парі тоталізатора) щодо попередньо невідомого результату події або подій та на результат якої гравець (гравці) та/або організатор букмекерської діяльності не мають змоги вплинути [63]. Водночас, п. 58 цієї ж статті визначає “ставку” як: грошові кошти або ігровий замінник гривні, що передаються гравцем організатору азартної гри, є умовою участі в азартній грі та виходячи з розміру якої відповідно до правил такої азартної гри визначається розмір виграшу (призу) [63]. Таким чином, ставка розуміється як умова участі в азартній грі, але не як сама гра.

Як вже було зазначено вище, враховуючи, що Закон України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” є базовим законом з питань азартних ігор, саме його термінологія повинна використовуватися в інших законодавчих актах, зокрема, у Законі України “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань”.

З огляду на викладене, з метою уніфікації понятійного апарату законодавства про азартні ігри доцільно п. 11 ст. 1 Законі України “Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань” викласти у такій редакції:

“ставка на спорт - грошові кошти, що передаються гравцем організатору букмекерської діяльності як умова участі в парі щодо попередньо невідомого результату офіційного спортивного змагання”.

Важливе місце у системі нормативно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор посідають акти Кабінету Міністрів України. Умовно їх можна поділити на дві групи. Першу групу становлять спеціальні акти, цілком орієнтовані на регулювання сфери азартних ігор, тоді як друга група складається з актів загального характеру, які врегулюють різні аспекти грального бізнесу у комплексі з суміжними питаннями публічного адміністрування (зокрема, в умовах воєнного стану), функціонування публічних електронних реєстрів, надання публічних послуг, протидії деліктності, боротьби з тероризмом тощо.

До першої групи належать: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2020 р. № 1341 “Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор”, Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2021 р. № 300 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження діяльності з надання послуг у сфері організації та проведення азартних ігор”, , Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 171 “Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу”, Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566 “Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет [133; 134; 135; 136; 137].

Друга група нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у сфері азартних ігор включає в себе такі акти, як: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України”, Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 18 “Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану”, Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303 “Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану”, Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314 “Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану”, Постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2023 р. № 662 “Про затвердження Порядку здійснення нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним

шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснюють Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство цифрової трансформації” та інші [138; 139; 140; 141; 142].

Аналіз нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у сфері азартних ігор змушує констатувати наявність ряду недоліків, характерних у цілому для підзаконного регулювання даної сфери суспільних відносин.

Одним з прикладів може слугувати Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566 “Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет” [136]. Попри вельми недвозначну назву цієї Постанови, з якої випливає її спрямованість на протидію негативному впливу азартних ігор онлайн, вона встановлює тимчасову (до закінчення дії правового режиму воєнного стану) заборону будь-яких форм реклами азартних ігор, виходячи за межі декларованого предмета регулювання.

При цьому п. 1 Постанови: *“установити такий порядок обмеження всіх форм реклами азартних ігор, що здійснюється шляхом обмеження, а саме заборони розповсюдження реклами азартних ігор, реклами торговельних марок, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими провадиться діяльність з організації та проведення азартних ігор, а також інших позначень, під якими проводяться азартні ігри, зокрема з використанням електронних комунікацій, символіки Збройних Сил, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також розповсюдження відповідного контекстного матеріалу [136]”*, – сформульований у спосіб, який вкрай утруднює його однозначне розуміння, логічне тлумачення та послідовне застосування. За великим рахунком, він взагалі не визначає “порядок обмеження всіх форм реклами азартних ігор”, а лише розкриває зміст відповідних заборон. У зв'язку з цим постає питання про невідповідність Постанови чинному законодавству, зокрема, п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, який послужив формальною підставою для її прийняття.

Водночас, використані в п. 1 Постанови семантичні конструкції на кшталт “установити такий порядок обмеження всіх форм реклами азартних ігор, що здійснюється шляхом обмеження, а саме заборони...”, “заборони розповсюдження реклами ... зокрема з використанням електронних комунікацій, символіки Збройних Сил, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України”, містять тавтології, громіздкі вербальні нашарування та хибні логічні ряди, здатні заплутати навіть найбільш кваліфікованого правозастосовця.

Про невисокий рівень якості нормотворчої техніки, використаної при формулюванні положень Постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566 “Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет”, опосередковано свідчить і той факт, що вже через 4 дні після прийняття цієї Постанови, Уряд був змушений коригувати її зміст шляхом прийняття спеціального акту – Постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2024 р. № 583 “Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566” [143].

Наведений приклад наочно ілюструє системні вади підзаконного регулювання сфери азартних ігор, усунення яких повинно стати одним з основних напрямів державної політики в цій сфері.

Велика кількість правових норм, якими врегульовуються ті чи інші аспекти організації та проведення азартних ігор, зосереджена у відомчих нормативно-правових актах. Певну частину таких актів становлять нормативно-правові акти, видані суб’єктами державно-владних повноважень, для яких регулювання сфери азартних ігор не є основним напрямом діяльності. Відповідні нормативно-правові акти врегульовують окремі питання, пов’язані з функціонуванням грального бізнесу, причому нерідко врегульовують їх наряду з широким комплексом інших адміністративних питань.

До цієї групи нормативно-правових актів зокрема належать:

Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. № 128/1037 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з

випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” – встановлює ліцензійні вимоги до суб’єктів господарської діяльності, які мають намір здійснювати випуск і проведення лотерей [144];

Наказ Міністерства фінансів України від 13.01.2012р. № 19 “Про затвердження форм протоколів контролю за проведенням лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати участі у лотереї” – упорядковує документування операцій щодо зняття інформації в режимі реального часу про сплату участі в державній лотереї [145];

Постанова правління Національного банку України від 24.02.2022 р. № 18 “Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану” – встановлює заборону банківським установам на переведення кредитних коштів користувачів на рахунки організаторів азартних ігор для участі в азартних іграх у мережі Інтернет [139];

Наказ Міністерства фінансів України від 28.12.2022 р. № 465 “Про затвердження Критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення” – визначає критерії здійснення організаторами державних лотерей та азартних ігор первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [146].

Водночас, окрему групу відомчих нормативно-правових актів у сфері азартних ігор становлять акти (рішення) КРАІЛ. До 2025 року саме КРАІЛ забезпечував державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, в тому числі, шляхом видання нормативних актів з питань технічного регулювання, сертифікації та інспектування грального обладнання, впровадження принципів відповідальної гри, боротьби з ігровою залежністю, ведення ліцензійних та інших реєстрів, контролю та нагляду в сфері азартних ігор, протидії порушенням законодавства про азартні ігри, реалізації економічних та

інших обмежувальних заходів тощо.

Попри те, що з прийняттям Закону України від 4.12.2024р. № 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”, КРАІЛ фактично було ліквідовано, основні нормативно-правові акти цього органу з питань публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор на сьогодні лишаються чинними [8]. Це, зокрема: Рішення КРАІЛ від 1.04.2021 р. №128 “Про затвердження Переліку грального обладнання, що підлягає сертифікації”; Рішення КРАІЛ від 22.04.2021 р. №167 “Про затвердження Порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації проведення азартних ігор”; Рішення КРАІЛ від 11.08.2021 р. №483 “Про затвердження Принципів відповідальної гри”; Рішення КРАІЛ від 13.12.2022 р. №423 “Про затвердження боротьби з Вимог щодо вираженою ігровою залежністю (лудоманією)”; Рішення КРАІЛ від 29.11.2022 р. №395 “Про затвердження Порядку недопуску до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія)”; Рішення КРАІЛ від 19.12.2022 р. №453 “Про затвердження Порядку проведення інспектування грального обладнання”; Рішення КРАІЛ від 15.08.2023 р. № 168 “Про затвердження Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей”; Рішення КРАІЛ від 7.11.2023р. № 373 “Про затвердження Порядку отримання інформації Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей”; Рішення КРАІЛ від 14.11.2023 р. №383 “Про затвердження Інструкції з оформлення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей матеріалів про адміністративні правопорушення” та ін. [147; 148; 149; 150; 151; 152; 153; 154; 155].

Як свідчить проведений аналіз, обидві групи відомчих нормативно-правових актів у сфері азартних ігор характеризуються наявністю певних недоліків, які вельми негативно впливають на практику їх застосування. У цьому сенсі особливо відчутною є проблема їх неузгодженості з нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, зокрема, із законами України. В окремих випадках змістовні

розбіжності між відомчими і законодавчими актами є настільки ж численними, настільки й суттєвими. Показовим прикладом може слугувати згаданий вище Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. № 128/1037 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” [144].

Навіть у своїй термінологічній частині зазначений Наказ далеко “відхиляється” від положень чинного законодавства. Існуючі розбіжності вельми наочно репрезентує наступна порівняльна таблиця:

<p>терміни Наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. № 128/1037</p>	<p>аналогічні терміни діючих законодавчих актів</p>
<p>бездоганна ділова репутація - відсутність у особи судимості за злочини, вчинені у сфері податкового, антимонопольно-конкурентного, банківського, валютного законодавства, законодавства про цінні папери і фондову біржу та про фінансові послуги; (абз. 1 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>бездоганна ділова репутація - сукупність підтвердженої інформації про фізичну особу, що дає можливість зробити висновок про відсутність встановлених протягом останніх трьох років компетентними органами або судом порушень вимог законодавства про запобігання та протидію, законодавства про фінансові послуги та законодавства про запобігання корупції, а також про відсутність судимості за злочини проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку,</p>

	<p>громадської безпеки, власності, у сфері господарської діяльності, у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку та у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, яка не знята або не погашена в установленому законом порядку (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення")</p>
<p>гравець - фізична особа, яка за власним бажанням бере участь у розігруванні призового фонду відповідно до умов випуску та проведення лотереї; (абз. 3 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>учасник - фізична особа, яка досягла 18 років та за власним бажанням бере участь у розігруванні призів згідно з умовами проведення державної лотереї; (п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державні лотереї в Україні")</p>
<p>джек-пот - грошова сума для виплати гравцям, накопичена з урахуванням сум призів відповідної категорії призового фонду, яка може збільшуватись на суму нерозподілених і незатребуваних переможцями призів протягом минулих тиражів та суму, незабезпечену сплатою</p>	<p>джек-пот - максимальний приз, що формується відповідно до умов проведення державної тиражної лотереї в кожному тиражі, в декількох тиражах або іншим способом, визначеним в умовах проведення лотереї; (п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про</p>

<p>участі у лотереї, яка визначена оператором з метою збільшення привабливості лотереї; (абз. 4 п. 1.2. Наказу)</p>	<p><i>державні лотереї в Україні”)</i></p>
<p>лотерея - господарська операція, яка передбачає продаж гравцю права на участь у розігруванні призу за випадковою вірогідністю за кошти або в обмін на інші цінності, а також безоплатне отримання такого призу у власність у разі визнання такого гравця переможцем; (абз. 5 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>лотерея - масова гра, незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її учасниками і перемога в якій має випадковий характер, територія проведення (розповсюдження) якої поширюється за межі однієї будівлі (споруди), незалежно від способу прийняття грошей за участь у такій грі. (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)</p>
<p>електронна система – програмно апаратний комплекс прийняття сплати участі в лотереї та обробки інформації; (абз. 6 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>електронна система прийняття ставок - програмно-технічний комплекс, призначений для фіксації та обліку ставок у державній лотереї, фіксації виплати призів і/або виплати призів, зберігання інформації про проведення лотереї, а також для здійснення інших операцій, пов’язаних з проведенням державної лотереї (п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)</p>
<p>лотерейний білет (білет лотереї) - бланк документа суворого обліку, який дає право на участь у розіграші призового фонду лотереї або її окремого тиражу, а</p>	<p>лотерейний білет - документ встановленої умовами проведення лотереї форми, виготовлений відповідно до вимог законодавства, наявність якого</p>

<p>в разі перемоги є підставою для одержання призу. одержання виграшу; (абз. 7 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>засвідчує внесення учасником лотереї ставки і надає право одержати приз відповідно до умов проведення лотереї. (п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)</p>
<p>оператор - суб'єкт господарювання, установчими документами якого передбачено випуск та проведення лотерей, який відповідає вимогам, визначеним цими Ліцензійними умовами, і який одержав ліцензію на провадження діяльності з випуску та проведення лотерей; (абз. 13 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>оператор державних лотерей - юридична особа - суб'єкт підприємницької діяльності, що одержала право на проведення державних лотерей у порядку, визначеному цим Законом; (п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)</p>
<p>призовий фонд - грошова сума, що підлягає виплаті переможцям лотереї відповідно до оприлюднених умов її випуску та проведення, зменшена на розмір джек-поту, не забезпеченого сплатою участі у лотереї; (абз. 14 п. 1.2. Наказу)</p>	<p>призовий (виграшний) фонд - сукупність призів (виграшів), що підлягають розігруванню в державну лотерею відповідно до оприлюднених умов її проведення; (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)</p>
<p>розповсюджувачі - фізичні або юридичні особи, які на підставі укладеного з оператором договору здійснюють розповсюдження білетів лотереї та/або прийняття через електронну систему сплат участі у лотереї, що проводиться оператором, а також здійснюють виплату переможцям лотереї належних їм</p>	<p>розповсюджувач державної лотереї - юридична або фізична особа, яка за дорученням оператора державних лотерей здійснює у сукупності або окремо прийняття ставок безпосередньо у учасників, виплату призів, а також інші операції, пов'язані з розповсюдженням державних лотерей; (п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України</p>

виграшів (призів); (абз. 15 п. 1.2. Наказу)	“Про державні лотереї в Україні”)
сплата участі у лотереї - кошти, сплачені для одноразової участі в лотереї, сума яких фіксується відповідно до умов випуску та проведення лотереї; (абз. 16 п. 1.2. Наказу)	ставка - плата учасника за одноразову участь у розіграші державної лотереї чи її окремого тиражу; (п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)
тираж - проміжок часу, що розпочинається від дати початку прийняття сплати участі в лотереї на чергове розігрування лотереї і завершується в останній день виплати виграшів, встановлений відповідно до умов випуску та проведення лотереї. Тираж включає проведення операцій з прийняття сплати участі в лотереї, прилюдне розігрування лотереї, виплату виграшів за результатами такого розігрування; (абз. 17 п. 1.2. Наказу)	тираж - це проміжок часу, що розпочинається датою прийняття ставок на черговий розіграш призового (виграшного) фонду тиражу тиражної лотереї та закінчується в останній день виплати призів, встановлений відповідно до умов проведення державної лотереї. Тираж включає здійснення операцій, спрямованих на прийняття ставок, формування призового фонду тиражу, розіграш призового (виграшного) фонду, виплату призів за результатами такого розіграшу, а також інші операції, пов’язані з проведенням тиражу тиражної лотереї; (п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)
точка розповсюдження лотерейних білетів - спеціально обладнане та оформлене місце для розповсюдження білетів лотерей з додержанням вимог до розповсюдження і порядку виплати	пункт розповсюдження державних лотерей - спеціально обладнане та оформлене місце для розповсюдження державних лотерей з додержанням вимог до розповсюдження або місце

призів (виграшів) гравцям у лотереї (абз. 18 п. 1.2. Наказу).	розташування термінала чи іншого засобу прийняття ставок у державній лотереї; (п. 19 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні”)
---	--

За великим рахунком, у змісті Наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. № 128/1037 немає жодного визначення, побудованого в суворій відповідності з понятійним апаратом законодавства. І якщо окремі різночитання можна пояснити специфікою мети і предмета регулювання Наказу (наприклад, визначення лотереї як господарської операції), то в більшості випадків існуючі термінологічні розбіжності не мають практичного обґрунтування. Вони є закономірним наслідком безсистемного підходу до правотворення, адже навіть з прийняттям базового законодавчого акту (Закону України “Про державні лотереї в Україні”, який окреслив нові рамки правового регулювання лотерейної діяльності, зміст Наказу так і не був переглянутий.

Будучи морально застарілим, Наказ фактично не регулює діяльність щодо випуску та проведення лотерей, однак формально – він досі залишається чинним, оскільки на сьогодні передбаченого Законом України “Про державні лотереї в Україні” нормативно-правового акта для врегулювання діяльності операторів державних лотерей не прийнято, а існуючі підзаконні акти не приведені у відповідність до цього Закону. Як наслідок, діючі оператори державних лотерей не можуть отримати нові ліцензії і мусять провадити господарську діяльність в умовах правової невизначеності.

Підсумовуючи аналіз нормативно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор, можемо констатувати, що практично всі його основні рівні (законодавчий, урядовий, відомчий) характеризуються системними недоліками. Нормативно-правове регулювання в цій сфері є фрагментарним і неузгодженим, що вкрай негативно відбивається на його ефективності. Численні вади вітчизняного законодавства про азартні ігри помітно гальмують розвиток як

самого грального бізнесу, так механізмів нейтралізації його негативного впливу на суспільство.

Такий стан справ обумовлює необхідність здійснення комплексу кроків, спрямованих на вдосконалення та гармонізацію галузевого законодавства. З цією метою доцільно:

удосконалити та узгодити понятійно-категоріальний апарат нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією та проведенням азартних ігор, вибудувавши його на основі термінології спеціальних (базових) законів: Закону України "Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор" та Закону України "Про державні лотереї в Україні";

усунути наявні протиріччя у вимогах щодо здійснення господарської діяльності з надання послуг постачання та/або надання програмного забезпечення для організації та проведення азартних ігор;

запровадити ліцензійну вимогу бездоганної ділової репутації для юридичних осіб, які мають намір провадити господарську діяльність у сфері азартних ігор;

передбачити обов'язкове оснащення гральних закладів казино та залів гральних автоматів резервними джерелами електроенергії, здатними забезпечити безперебійну роботу грального обладнання під час стабілізаційних та/або екстрених відключень;

удосконалити зміст нормативно-правових заборон, спрямованих на закріплення державної монополії в сфері організації лотерей;

конкретизувати на підзаконному рівні правовий статус функції, повноваження та організаційні засади діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерейній сфері;

прискорити розробку та затвердження Кабінетом Міністрів України ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей;

здійснити комплексний перегляд підзаконних нормативно-правових актів з

питань організації та проведення азартних ігор, забезпечити їх актуалізацію, приведення у відповідність до вимог нормотворчої техніки, узгодження зі змістом актів вищої юридичної сили, зокрема, законів і кодексів України.

2.2. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

На загальнодержавному рівні організація та проведення азартних ігор – це багатоаспектне соціально-економічне явище, яке об'єктивізується в площині публічних інтересів, впливає на них, визначається ними, та, відповідно, має неабияке суспільне значення. У механізмі адміністративно-правовому регулювання даної сфери суспільних відносин задіяна велика кількість різних суб'єктів: суб'єкти державно-владних повноважень, суб'єкти громадського контролю, представники грального бізнесу та ін. Однак, як цілком слушно наголошує Т.О.Гуржій, стрижневим елементом цього механізму є органи державної влади, наділені легітимними повноваженнями і владними функціями, універсальною формою із жорсткими регламентами й санкціями, адміністративними засобами та інструментами, а також великим обсягом матеріальних, технічних і кадрових ресурсів [156, с. 222].

Органи державної влади, як провідна організуюча сила демократичного суспільства, визначають цілі стратегічні та пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку. Вони здійснюють організуючий вплив на провідні сектори суспільних відносин, формують зміст конкретних соціальних зв'язків, сполучають їм правову форму, забезпечують їх підтримку, охорону та захист, гарантують їх стабільність і безпеку [157, с. 82].

Вельми чітке уявлення про систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор дає ст. 6 Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, згідно з якою: “державне регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом

Міністрів України, Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей та іншими органами державної влади в межах їх повноважень, визначених Конституцією та законами України [63]”. Цілком очевидно, що всі перераховані суб’єкти здійснюють державне регулювання сфери азартних ігор засобами адміністративного права. Більше того, норми адміністративного права є домінантою їх регуляторного інструментарію. Переважно саме ними визначаються ключові аспекти грального бізнесу, організаційні засади проведення азартних ігор, правовий статус їх учасників, питання контролю та нагляду за дотриманням галузевого законодавства, підстави та заходи відповідальності за його порушення та багато інших.

Аналіз діючого законодавства свідчить про те, що адміністративно-правове регулювання сфери азартних ігор забезпечується:

по-перше, державними органами загальної компетенції, які урегульовують питання організації та проведення азартних ігор, наряду з широким комплексом інших питань, віднесених законом до їх відання. На сьогодні такими органами є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України;

по-друге, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерейній сфері (до 2025 року функції такого органу виконувала Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей).

Верховна Рада України відіграє провідну роль в формуванні засад адміністративно-правового регулювання азартних ігор та грального бізнесу. Будучи органом законодавчої влади, Верховна Рада України визначає державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні. Зокрема, її актами (Кодексами і законами України) визначаються: понятійний апарат і система джерел правового регулювання сфери азартних ігор; мета і принципи державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор; загальні вимоги до організаторів та учасників азартних ігор; засади боротьби з ігровою залежністю (лудоманією); умови ліцензування грального бізнесу; порядок організації та здійснення окремих видів діяльності у сфері азартних ігор; вимоги до грального обладнання; механізми оподаткування господарської діяльності, пов’язаної з проведенням азартних ігор;

питання державного моніторингу фінансових операцій у сфері азартних ігор; засади рекламної діяльності у сфері азартних ігор; матеріально-правові та процесуальні аспекти відповідальності за порушення вимог законодавства про азартні ігри тощо [63; 65; 66; 126; 132].

Верховна Рада України забезпечує не тільки безпосереднє адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор, але й наділяє регуляторними повноваженнями у цій сфері інших суб'єктів владних повноважень. Саме вона окреслює коло уповноважених суб'єктів державного (зокрема, адміністративно-правового) регулювання, визначає їх завдання, напрями діяльності, правовий статус, правотворчі та правозастосовні повноваження.

Не менш важливим напрямом впливу Верховної Ради України на адміністративно-правове регулювання сфери азартних ігор є вирішення кадрових питань. Зокрема, Верховна Рада України призначає на посаду Прем'єр-міністра України та затверджує склад Уряду, даючи початок “ланцюгу” кадрових призначень в системі галузевого управління.

Кабінет Міністрів України – (Уряд України) – вищий орган у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо, а також через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їх діяльність [158]. Спеціальні повноваження Уряду щодо адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор узагальнено викладені в ч. 3 ст. 6 Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, згідно з якою: “Кабінет Міністрів України забезпечує формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор шляхом затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, інших підзаконних нормативно-правових актів, прийняття яких віднесено законом до повноважень Кабінету Міністрів України [63]”. Утім, наведений опис урядових повноважень у сфері грального бізнесу важко назвати бездоганим.

По-перше, затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор навряд чи може вважатися

способом “забезпечення формування державної політики”. За загальним визнанням, первинною детермінантою та визначальною характеристикою формування державної політики в будь-якій галузі економіки або сфері суспільного життя є цілепокладання, тобто окреслення її головної мети, стратегічних завдань, принципів і пріоритетних напрямів [159, с. 176; 160, с. 184; 161, с. 145]. У рамках цілепокладання державної політики формулюються основні цілі та пріоритети державної діяльності, визначаються найбільш раціональні способи їх досягнення, програмуються відповідні ексекутивні заходи, розробляються критерії оцінювання їх ефективності [156, с. 118].

Цілком очевидно, що затвердження ліцензійних умов господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор безпосередньо не пов'язане з процесами цілепокладання. Відповідні повноваження Уряду реалізуються у руслі вже існуючої політики розвитку грального бізнесу. Вони мають суто регуляторний характер, і в аспекті положень ст. 116 Конституції України [54] та ст. 20 Закону України від 27.02.2014р. № 794-VII “Про Кабінет Міністрів України” [158], повинні розглядатися як повноваження, спрямовані на *забезпечення проведення державної політики* у сфері організації та проведення азартних ігор.

Те ж саме стосується такої форми урядового регулювання, як “затвердження інших підзаконних нормативно-правових актів”, про яку йде мова у ч. 3 ст. 6 Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. Дійсно, на виконання своїх конституційних повноважень Кабінет Міністрів України може затверджувати нормативно-правові акти, спрямовані на формування державної політики, наприклад, загальнодержавні цільові програми економічного і соціального розвитку. Проте аналіз регуляторної діяльності Уряду у сфері організації та проведення азартних ігор переконливо свідчить про те, що практично всі нормативно-правові акти з відповідного кола питань були прийняті ним саме на виконання державної політики, а не з метою її формування. І це закономірно, адже Кабінет Міністрів України – це, насамперед, орган виконавчої влади, головне завдання якого полягає у забезпеченні здійснення

внутрішньої і зовнішньої політики держави. Таким чином, його роль у системі державного регулювання виходить далеко за рамки формування галузевих політик.

По-друге, суттєвою вадою законодавчого опису спеціальних повноважень Кабінет Міністрів України у ч. 3 ст. 6 Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” є його надто загальний, а отже – малоінформативний характер. Серед широкого кола питань, віднесених до компетенції Кабінет Міністрів України в сфері організації та проведення азартних ігор, законодавець виділив лише одне – затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності. Решта спеціальних повноважень Уряду в цій нормі не згадані, хоча саме вона (норма) покликана охарактеризувати правовий статус Кабінету Міністрів України як одного з провідних суб’єктів системи державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор.

Викладене обумовлює доцільність конкретизації у ч. 3 ст. 6 Закону України від 14.07.2020р. № 768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” спеціальних повноважень Уряду, здійснюваних ним у рамках забезпечення формування і проведення державної політики щодо організації та проведення азартних ігор.

Належне уявлення про зміст і характер відповідних урядових повноважень можна сформулювати на підставі аналізу окремих положень Закону України від 14.07.2020р. № 768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. Зокрема, відповідно до цього Закону, Уряд наділяється наступними регуляторними повноваженнями:

- приймати рішення про утворення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері

організації та проведення азартних ігор та лотерей (далі – Уповноважений орган) (ч. 5 ст. 6);

- затверджувати Положення про Уповноважений орган (ч. 7 ст. 6);

- затверджувати Порядок проведення конкурсного відбору на посади голови та членів Уповноваженого органу (ч. 2 ст. 7);

- визначати граничну чисельність апарату та територіальних управлінь Уповноваженого органу (ч. 25 ст. 7);

- затверджувати Порядок функціонування Державної системи онлайн-моніторингу (ч. 3 ст. 12);

- приймає рішення про створення спеціальних територіальних гральних зон (п. 4 ч.1 ст. 26)

затверджувати Порядок застосування фінансових санкцій за порушення законодавства у сфері азартних ігор (ч. 10 ст. 58) [63].

Звісно, це далеко не всі види регуляторної діяльності, які провадяться Кабінетом Міністрів України у сфері організації та проведення азартних ігор. Найбільш масштабний вплив на цю сферу Уряд здійснює через реалізацію своїх загальних повноважень у системі державного управління.

Зокрема, Кабінет Міністрів України: схвалює загальнодержавні програми економічного і соціального розвитку; здійснює управління об'єктами державної власності; забезпечує контроль за дотриманням законодавства органами виконавчої влади та їх посадовими особами; затверджує критерії оцінювання ризиків від провадження господарської діяльності; визначає порядок проведення заходів державного нагляду (контролю); визначає правові засади функціонування та порядку ведення державних реєстрів; вживає заходів щодо захисту прав і свобод людини та громадянина; здійснює заходи щодо забезпечення національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; визначає порядок регулювання роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та

інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та медіа в умовах правового режиму воєнного стану тощо [146; 158; 162].

Наведений перелік не є вичерпним. Законодавство України наділяє Уряд надзвичайно широким колом регуляторних повноважень, які реалізуються у найрізноманітніших сферах суспільного життя та економічної діяльності, зокрема, у сфері азартних ігор.

Міністерство фінансів України (Мінфін) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення... [138]. Поряд із загальними функціями державного регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній та інших сферах, чинне законодавство покладає на Мінфін ряд спеціальних повноважень у сфері організації та проведення азартних ігор.

Зокрема, до відповідних спеціальних повноважень Мінфіну належать: здійснення державного регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення щодо суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри; організація та здійснення контролю за дотриманням норм податкового законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор; затвердження критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення [63; 64; 138].

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Відповідно

до Закону України від 4.12.2024р. № 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”, функції і повноваження суб’єкта державного регулювання у сфері азартних ігор мають бути передані від КРАІЛ до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей [8]. І хоча станом на 1.01.2025 року орган – наступник КРАІЛ лишається невизначеним, можна з упевненістю говорити про те, що відповідно до Закону він буде наділений регуляторними повноваженнями, аналогічними до тих, які раніше здійснювала КРАІЛ.

Зокрема, на нього будуть покладені повноваження щодо: розробки та подання на затвердження до Кабінету Міністрів України ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор (в т.ч. лотерей); визначення вимог до випуску, проведення та припинення проведення державних лотерей; затвердження порядку ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор; затвердження переліку відомостей, які відображаються в Єдиному реєстрі державних лотерей; затвердження переліку, форм та порядку подання звітності організаторами азартних ігор; встановлення порядку передачі організаторами азартних ігор накопиченої інформації у разі зупинки функціонування Державної системи онлайн-моніторингу з технічних або інших причин; встановлення порядку проведення інспектування грального та лотерейного обладнання; встановлення вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією); встановлення принципів відповідальної гри; організація та здійснення державного контролю за організацією та проведенням азартних ігор; встановлення вимог до Державної системи онлайн-моніторингу, розроблення та затвердження порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу; затвердження порядку інспектування гральних закладів; затвердження опису ідентифікаційної картки гравця; встановлення форми посвідчення розповсюджувача державної лотереї; здійснення технічного регулювання у лотерейній сфері, організації, координації та проведення робіт з підтвердження відповідності; розробки стандартів, технічних

регламентів і технічних умов у сфері випуску та проведення лотерей; видання нормативних актів з інших питань та контролю за їх виконанням [63].

Опосередкованою формою участі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей в адміністративно-правовому регулюванні сфери азартних ігор має стати внесення до органів державної влади (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та ін.) пропозицій щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань організації та проведення азартних ігор.

З точки зору належної організації роботи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, неабиякий інтерес становлять причини, які обумовили ліквідацію його попередника, тобто – КРАІЛ.

У цілому аналіз майже п'ятирічної практики реалізації регуляторних повноважень КРАІЛ змушує констатувати наявність ряду хронічних проблем, обумовлених вадами правового регулювання, зокрема, “прогалинами” законодавства, наявністю в ньому суперечностей, недостатньою чіткістю його окремих положень тощо. Наявні проблеми негативно відбивалися на регуляторній діяльності КРАІЛ, гальмували розвиток правових засад функціонування грального бізнесу та в цілому – знижували ефективність реалізації державної політики у сфері азартних ігор.

Зокрема, в Україні не так і не було запроваджено Державну систему онлайн-моніторингу, призначену для контролю господарської діяльності організаторів азартних ігор в режимі реального часу, не встановлено технічних регламентів лотерейного обладнання й технічних вимог щодо оцінки його відповідності (див.: ст. 7-1 Закону України “Про державні лотереї”), не втілено ініціативу стосовно затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей.

Поряд із вадами регуляторної діяльності КРАІЛ, давалися ознаки такі проблеми в реалізації повноважень цього органу, як: недостатня активність при підготовці пропозицій для інших органів влади; хронічне невиконання власних планів (в т.ч., стратегічних) роботи з підготовки проектів регуляторних актів; паралелізму

ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор; низька ефективність діяльності щодо залучення інвестицій у сферу грального бізнесу, боротьби з лудоманією, запобігання порушенням законодавства про азартні ігри та лотереї тощо [163, с. 193].

За загальним визнанням науковців і практиків, проблеми діяльності КРАІЛ мали системний характер, а їх вирішення вимагало кардинальних змін. З огляду на це, протягом останніх років керівництвом держави послідовно втілювалася ідея щодо ліквідації КРАІЛ з передачею її функцій і повноважень іншим органам державної влади. У якості головних чинників цієї ініціативи проголошувалися: по-перше, слабкі результати діяльності КРАІЛ у напрямку запровадження онлайн-моніторингу діяльності операторів грального бізнесу, а також єдиної системи реєстрів, пов'язаних з організацією та проведенням азартних ігор; недостатньо ефективна протидія КРАІЛ формуванню та розвитку нелегального ринку азартних ігор в Україні; по-друге, корупційні скандали за участю працівників КРАІЛ; по-третьє, існування об'єктивної тенденції щодо автоматизації процесів ліцензування грального бізнесу (як передбачається, автоматичне надання, поновлення, переоформлення та припинення дії ліцензій на здійснення господарської діяльності у сфері азартних ігор усуне потребу в існуванні профільного ліцензійного органу) [164; 165].

По-п'яте, вагомим аргументом на користь ліквідації КРАІЛ стали зафіксовані НАЗК випадки неповідомлення посадовими особами КРАІЛ про наявність у них реального конфлікту інтересів, а також випадки вчинення ними дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [166; 167; 168].

І, нарешті, по-шосте: потужний імпульс для дискусії про ліквідацію КРАІЛ дало тривале блокування її роботи через відсутність кворуму, необхідного для правоможного проведення засідань. Станом на 2023 рік склалася ситуація, коли з шести посад членів КРАІЛ були укомплектовані лише три (один з членів КРАІЛ склав повноваження, інший – добровільно вступив на службу до лав ЗСУ, і ще одна посада від самого початку лишалась вакантною). Неможливість проведення конкурсу на заміщення вакантних посад членів КРАІЛ під час дії в Україні правового режиму воєнного стану спричинила перманентну відсутність кворуму на засіданнях КРАІЛ.

Як наслідок, регуляторна діяльність КРАІЛ була повністю зупинена на невизначений термін [164].

Зрештою ідея щодо ліквідації КРАІЛ втілилась у прийнятті Закону України від 4.12.2024р. № 4116-ІХ “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” [8].

Поряд із розширенням обмежень на рекламу та спонсорство азартних ігор, заборонаю на відвідування військовослужбовцями гральних закладів та участі в азартних іграх на період воєнного стану, новими інструментами державного контролю за гральним бізнесом, спеціальними вимогами до надавачів послуг у сфері азартних ігор, а також додатковими вимогами до лотерейного обладнання, Закон передбачає: “розподіл повноважень КРАІЛ між центральним органом виконавчої влади, який формуватиме державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор (на рівні визначеного Кабінетом Міністрів України профільного міністерства), та центральним органом виконавчої влади, який її реалізуватиме [169]”. При цьому, як випливає з контраверсійних коментарів посадових осіб, причетних до розроблення та парламентського розгляду законопроекту, чіткого уявлення про те, які саме центральні органи виконавчої влади мають стати правонаступниками КРАІЛ, наразі немає [170].

Що ж до самої КРАІЛ, то безпосередньо у Законі України від 4.12.2024р. № 4116-ІХ “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” про її ліквідацію не йдеться, однак у пояснювальній записці до законопроекту обґрунтовано доцільність “відмови від її колегіального статусу” [169]. Це дозволяє припустити можливість подальшого існування КРАІЛ в якості структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, випуску та проведення лотерей. За такого розвитку подій КРАІЛ може зберегтися де-юре, але,

де-факто, вона перетвориться на принципово іншу організаційну структуру, практично позбавлену регуляторних повноважень.

Стосовно ліквідації КРАІЛ як незалежного регулятора сфери азартних ігор, можемо зазначити таке. Як показує сучасний європейський досвід, і ті держави, де існує незалежний регулятор сфери азартних ігор (Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Мальта Нідерланди, Німеччина, Франція, Швейцарія), і ті, де відповідні регуляторні функції виконує певне міністерство чи його структурний підрозділ (Болгарія, Данія, Норвегія, Польща, Словаччина, Фінляндія, Швеція), цілком здатні провадити ефективну галузеву політику, забезпечуючи максимальну економічну віддачу грального бізнесу при мінімізації його негативних впливів на суспільство.

Історія європейського гемблінгу свідчить, що ефективність державного регулювання грального бізнесу залежить не стільки від кола його суб'єктів, скільки від рівня їх організації, координації та взаємодії, обсягу їх повноважень, сфери їх відповідальності, рівня їх правового, організаційного, інформаційного, матеріально-технічного і кадрового забезпечення. Існування або відсутність незалежного регулятора сфери азартних ігор в конкретних державах-членах ЄС обумовлюється особливостями національних систем управління, традиціями публічного адміністрування гемблінгу, іншими історичними, політичними та економічними чинниками, проте майже ніколи не визначається поточними результатами його діяльності. При конструюванні інституційної системи державного регулювання грального бізнесу законодавці держав-членів ЄС виходять з того, що поточні збої в її роботі повинні усуватися шляхом усунення їх безпосередніх причин (прогалин законодавства, недоліків правового статусу, слабкої координації тощо), а не шляхом ліквідації ключових ланок цієї системи.

Утім, як відомо, вітчизняна система державного регулювання грального бізнесу нині перебуває на етапі свого становлення. На цьому етапі відбувається первинна оцінка її загальної ефективності, визначаються перспективи її розвитку, а отже зберігається широка рамка можливостей для її трансформації, оптимізації або навіть докорінної перебудови. У таких умовах можливий вибір різних концепцій розвитку інституційного забезпечення державної політики в сфері азартних ігор. Проте, якою б

не була вибрана концепція, вона повинна охоплюватись рамками довгострокової стратегії, переслідувати конкретні, вимірні цілі, бути реалістичною, послідовною і гнучкою, втілювати комплексний підхід, враховувати публічні інтереси, спиратися на передовий зарубіжний досвід, втілювати принципи відповідальної гри та мінімізації негативних (соціальних, економічних тощо) наслідків гемблінгу.

2.3. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Легалізація грального бізнесу в Україні спричинила появу обширного масиву суспільних відносин, пов'язаних з проведенням азартних ігор, та обумовила необхідність їх комплексного правового регулювання. В регулюванні цих відносин задіяні різні галузі та інститути вітчизняного права, серед яких провідна роль належить адміністративному праву. Будучи основним регулятором сфери публічного адміністрування, адміністративне право упорядковує практично всі його аспекти.

Передусім, нормами адміністративного права регламентуються найважливіші аспекти публічного адміністрування, нагляду і контролю. В адміністративному праві закріплюються принципи, цілі та завдання галузевих політик. Його акти слугують засобом формалізації стратегій розвитку, загальнодержавних і регіональних цільових програм. Його норми визначають правовий статус суб'єктів публічних відносин, механізми прийняття владних рішень і здійснення юридично значущих дій [157, с. 107, 108]. Поряд з цим, адміністративне право закладає правові підвалини забезпечення публічної безпеки, реалізації публічних інтересів, захисту прав і свобод людини та громадянина у відносинах з владою, гармонійного розвитку особистості, усунення (нейтралізації) суспільно-негативних явищ і процесів.

У контексті аналізу механізму адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор неабиякий інтерес становлять форми та методи його здійснення. Як справедливо наголошується в галузевій літературі: “будь-яке дослідження організаційно-правових систем, незалежно від глибини аналітичної проробки, буде

неповним без ретельного вивчення форм і методів їх практичної взаємодії із суспільним середовищем. Розглядати їх (системи) у відриві від процесу функціонування, все одно, що вивчати право поза фактичними відносинами, які складаються між людьми – і некоректно, і безперспективно... [171, с. 127]”.

Важливість форм і методів адміністративно-правового регулювання не підлягає сумніву. Пов'язана з ними проблематика привертає увагу багатьох вітчизняних і зарубіжних правників. Їх аналізу присвячені десятки наукових досліджень: дисертацій, монографій, наукових статей та ін. Разом з тим, доводиться констатувати, що у вітчизняній науці досі не вироблено єдиного підходу до їх розуміння. Сучасні дослідники пропонують суттєво відмінні, а іноді – принципово різні визначення відповідних понять, наділяючи ці поняття різними ознаками, різним змістом та різним обсягом.

Перш за все, це стосується форм адміністративно-правового регулювання. Переважна більшість представників вітчизняної адміністративно-правової науки (М.С.Жуков, О.Б.Німко, Д.О.Полюхович, О.В.Усікова, О.Ш.Чомахашвілі та ін.) ототожнюють їх з формами управлінської діяльності суб'єктів публічної влади (формами державного управління, формами публічного управління, формами публічного адміністрування, інструментами публічної адміністрації тощо), наділяючи їх усіма властивостями останніх.

Так, наприклад, О.В.Усікова вважає поняття “форми адміністративно-правового регулювання” та “форми державного управління” синонімічними, конструюючи на їх основі збірний термін – “форми адміністративно-правового управління”. Аналогічну точку зору обстоює О.Б.Німко, яка вбачає у формі адміністративно-правового регулювання: межі конкретних управлінських дій, здійснюваних безпосередньо державними органами та органами місцевого самоврядування; певну частину управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів та посадових осіб; передбачає виконання конкретними суб'єктами певних управлінських дій [96, с. 60, 61]. Вельми подібною можна назвати позицію С. П. Ковальчука, К.Ф.Білько, І. О. Грицяя та К. Ю. Примакова, з тією лише обмовкою, що ці автори асоціюють форму адміністративно-правового регулювання

виключно з діяльністю органів виконавчої влади, здійснюваною в межах наданих їм повноважень [172, с. 184-186; 173, с. 9; 174 с. 543, 545; 175, с. 160].

На думку М.С.Жукова, “форма адміністративно-правового регулювання” тотожна “інструменту публічної адміністрації”, а вибір між цими поняттями є: “питанням смаку, оскільки їх зміст у доктрині адміністративного права розкривається та розуміється однаково [176, с. 217]”.

У свою чергу, Д.О.Полюхович ототожнює форми адміністративно-правового регулювання з формами публічного управління та визначає їх як: “обумовлені досягненням мети та вирішення відповідних завдань зовнішні вираження змісту діяльності органів публічного управління, дій уповноважених органів та посадових осіб, що вчиняються у межах їх компетенції у процесі здійснення виконавчої влади та адміністративної діяльності... [177, с. 122]”.

На базі окресленої концепції її прибічниками вибудовується максимально широке уявлення про перелік конкретних форм адміністративно-правового регулювання. Під останніми пропонується розуміти найрізноманітніші прояви публічно-владної діяльності. Утім, і в цьому питанні не вироблено цілковито узгодженого підходу.

Так, одна частина науковців (Є.В. Валькова, О.Ш.Чомахашвілі, П.О.Яковлев) розглядає форми адміністративно-правового регулювання як у зовнішньому (по відношенню до об'єкта регуляторного впливу), так і у внутрішньо-організаційному аспектах [178, с. 185; 179, с. 61-63; 180, с. 198]. Відповідно, форми адміністративно-правового регулювання, пов'язані з реалізацією органами влади зовнішніх адміністративних повноважень (видання нормативних та індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів, вчинення юридично значимих дій) іменуються “правовими”, а форми повсякденної внутрішньо організаційної діяльності (планування, підготовка, підбір та розстановка кадрів, навчання та підвищення кваліфікації персоналу, заходи внутрішнього контролю, науково-практичні конференції, вивчення та узагальнення передового досвіду роботи колективне обговорення організаційних питань, наради, колегії тощо) – “організаційними” або “неправовими” [178, с. 185].

У розвиток даного підходу Є.В. Валькова доповнює перелік правових форм адміністративно-правового регулювання такою формою, як укладення та ратифікація міжнародних договорів [179, с. 62]. Водночас, В.Ю.Волков, у цілому підтримуючи класифікацію форм адміністративно-правового регулювання на правові та організаційні, поділяє правові форми адміністративно-правового регулювання у галузі стандартизації та сертифікації на: 1) загальні, які притаманні будь-якій системі управлінських відносин; 2) спеціальні, які стосуються суто галузі стандартизації та сертифікації: а) розроблення та прийняття стандартів; б) розроблення та прийняття технічних регламентів; в) підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері; г) оцінка відповідності; д) сертифікація [181, с. 12; 182, с. 107-112].

На відміну від вищеназваних вчених, деякі науковці (К.Ф.Білько, М.С.Жуков, О.В.Клим, А.І.Шинкарук та ін.) не визнають, так званих, внутрішньо-організаційних форм адміністративно-правового регулювання. До форм адміністративно-правового регулювання не слід відносити організаційні дії, особливо дії внутрішнього направлення суб'єкта публічної адміністрації, – пише М.С.Жуков, – сучасне уявлення про форми адміністративно-правового регулювання, зокрема, їх види, повинні фактично повторювати за своїм змістом види інструментів діяльності публічної адміністрації [176, с. 217].

Поділяючи цю думку, К.Ф.Білько у якості основних форм адміністративно-правового регулювання розглядає: видання правових актів нормативного та індивідуального характеру; вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій; різного роду організаційні дії (проведення навчань за професійними програмами, організація та проведення гарячих ліній, інформування населення, створення та супроводження програмного забезпечення ведення автоматизованих систем і реєстрів); матеріально-технічне забезпечення регульованої сфери відносин [173, с. 9-10]. Водночас, О.В.Клим та А.І.Шинкарук відносять до основних форм адміністративно-правового регулювання: видання нормативно-правових та індивідуальних актів; укладення договорів (в т.ч., адміністративних договорів між державними та недержавними структурами про делегування окремих регулятивних повноважень); здійснення юридично значимих дій на основі нормативно-правових

актів (проведення державної реєстрації, видача дозволів, складання адміністративних протоколів, проведення контрольних дій тощо) [183, с. 66-68; 184, с. 93].

На загальному тлі істотною специфікою вирізняється позиція А.О.Сидоренко. Авторка ставить під сумнів концепцію жорсткої прив'язки поняття “форми адміністративно-правового регулювання” до системи державного управління та управлінської діяльності суб'єктів державної, зокрема, виконавчої влади та визначає його як: “регламентовані адміністративним правом види і способи реалізації суб'єктами публічної влади своїх адміністративних функцій і повноважень у сфері донорства крові та її компонентів [157, с. 112]”. При цьому все розмаїття існуючих форм адміністративно-правового регулювання вона пропонує класифікувати на чотири групи: 1) стратегічне планування; 2) нормотворча діяльність (прийняття адміністративно-правових актів); 3) видання індивідуальних адміністративних актів; 4) здійснення інших юридично значущих дій, спрямованих на організацію, безпеку та розвиток донорства крові та її компонентів [157, с. 112-113].

Зі свого боку, на підставі аналізу існуючих уявлень про форми адміністративно-правового регулювання, можемо зазначити таке.

Вважаємо методологічно необґрунтованим ототожнення форм адміністративно-правового регулювання з формами управлінської діяльності органів влади. Сучасна юриспруденція виходить з того, що правове регулювання та управлінська діяльність – це явища різного порядку. Правове регулювання є різновидом соціального регулювання, який передбачає цілеспрямований владний вплив держави (в особі уповноважених органів та посадових осіб) на суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки за допомогою норм позитивного права та інших правових засобів [185, с. 29-32]. Водночас, державне управління прийнято розглядати як: “самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань і функцій держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічною соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [186, с. 277]”.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання являє собою діяльність, спрямовану на творення норм адміністративного права (видання актів адміністративного законодавства), а державне управління – адміністративну діяльність, здійснювану у межах та на виконання цих норм.

Безумовно, між процесами адміністративно-правового регулювання та управлінської діяльності існують тісні функціональні взаємозв'язки. З одного боку, адміністративно-правове регулювання є важливим інструментом (формою) управлінської діяльності; з іншого – управлінські процеси завжди протікають у рамках (напрямах, формах, методах тощо), визначених засобами правового регулювання.

Разом з тим, коло суб'єктів та сфера адміністративно-правового регулювання не обмежені цариною державного управління. Адміністративно-правове регулювання здійснюється як органом законодавчої влади (шляхом видання законів), так і суб'єктами публічної адміністрації (шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів), а його вплив виходить за межі управлінських відносин. І навпаки: інструментарій державного управління не вичерпується засобами адміністративно-правового регулювання. Адміністративно-правове регулювання (читай – видання нормативно-правових актів) є важливою, проте далеко не єдиною формою управлінської діяльності публічної адміністрації.

Іншими словами, адміністративно-правове регулювання визначає форми державного управління та, одночасно, виступає однією з таких форм. Що ж стосується форм самого адміністративно-правового регулювання, то, на наш погляд, їх варто розглядати крізь призму типології нормативно-правових актів, які регулюють конкретну сферу суспільних відносин. Оскільки адміністративно-правове регулювання майже завжди об'єктивізується у виданні певних типів нормативно-правових актів, то саме вони (типи НПА) і є матеріальними формами його вираження.

Таким чином, поняття “форма адміністративно-правового регулювання” та “форма державного управління” не є тотожними. Їх зміст співпадає лише частково, з огляду на те, що певні (але не всі) форми адміністративно-правового регулювання належать до переліку інструментів (форм) державного управління.

Висновок про те, що форми адміністративно-правового регулювання не співпадають з формами державного управління (публічного адміністрування) та мають правотворчий характер, дає підстави вважати хибними твердження про належність до таких форм таких видів управлінської діяльності, як: видання індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів, здійснення юридично-значущих дій, проведення внутрішньо-організаційних операцій тощо. Зазначені види діяльності безпосередньо не пов'язані з творенням норм адміністративного права, а отже й з адміністративно-правовим регулюванням суспільних відносин. Повторимось: єдино можливим способом об'єктивізації адміністративно-правового регулювання є встановлення або (в окремих випадках) санкціонування адміністративно-правових норм шляхом видання нормативно-правових актів.

На підставі викладеного можемо стверджувати, що формами адміністративно-правового регулювання в сфері азартних ігор слугують конкретні типи нормативно-правових актів (актів адміністративного законодавства), якими регламентуються суспільні відносини з приводу адміністрування, організації та проведення азартних ігор в Україні.

Як свідчить проведене дослідження, основними типами нормативно-правових актів (читай – формами правового регулювання) у сфері азартних ігор є: - закони і кодекси України; - постанови Кабінету Міністрів України; - накази та рішення центральних органів виконавчої влади.

Ключові положення відповідних нормативно-правових актів, а також їх особливості та недоліки були нами у підрозділі 2.1 дисертації. З огляду на це, ми не будемо повторно аналізувати їх зміст, а зупинимось на організаційних проблемах їх творення.

На практиці, найбільш дошкульною проблемою адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор є брак конструктивної взаємодії між його суб'єктами. Найбільш виразно ця проблема проявляється на міжінституційному рівні, зокрема, у випадках, коли ініціатором або розробником проекту нормативно-правового акту виступає один орган державної влади, а

суб'єктом його затвердження (видання) – інший.

У даному контексті вельми показовою є ситуація, пов'язана з ухваленням Постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566 “Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет” [136]. Дана постанова була ухвалена на виконання ч. 1 п. 1 Рішення РНБО України від 20.04.2024р. “Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет”, якою Урядові доручалося: “розроблення *порядку* обмеження всіх форм реклами азартних ігор, зокрема з використанням електронних комунікацій, символіки Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також розповсюдження відповідного контекстного матеріалу [252]” (*курсив мій – Ю.Б.*).

При цьому нормативною підставою для ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 р. № 566 послужив п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, відповідно до якого: в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або з іншими органами влади можуть регулювати *у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України*, роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і медіа, а також забороняти передачу інформації через комп'ютерні мережі [162] (*курсив мій – Ю.Б.*).

Не зважаючи на те, що і в ч. 1 п. 1 Рішення РНБО України від 20.04.2024р., і в п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” йдеться про *визначення Кабінетом Міністрів України порядку інформаційних обмежень*, Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 р. № 566, замість такого порядку, встановила пряму заборону на: “розповсюдження реклами азартних ігор, реклами торговельних марок, інших об'єктів права інтелектуальної власності, під якими провадиться діяльність з організації та проведення азартних ігор, а також інших позначень, під якими проводяться азартні ігри, зокрема з використанням електронних комунікацій, символіки Збройних Сил, інших військових формувань, утворених

відповідно до законів України, а також розповсюдження відповідного контекстного матеріалу [136]”.

З метою забезпечення формальної відповідності чинному законодавству та вимогам Рішення РНБО України від 20.04.2024р. ця заборона була викладена у досить завуальованій формі. У ч. 1 п. 1 Постанови Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 р. № 566 вона сформульована наступним чином: “встановити такий порядок обмеження всіх форм реклами азартних ігор, що здійснюється шляхом обмеження, а саме заборони розповсюдження реклами азартних ігор... [136]”. Однак, попри штучну ускладненість наведеного формулювання, за ним неможливо приховати неузгодженості з положеннями Закону України “Про правовий режим воєнного стану” та Рішення РНБО України від 20.04.2024р. Фактично, вимога п. 1. ч. 1 Рішення РНБО України від 20.04.2024р., хоч і була втілена Урядом у життя, проте не буквально і не в суворій відповідності до діючого законодавства, що змушує констатувати слабкий рівень міжінституційної взаємодії та недоліки механізму адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор.

Не менш виразно проблема слабкої взаємодії між суб’єктами адміністративно-правового регулювання проявляється у сфері ліцензування лотерейної діяльності.

Відповідно до ст. 2 Закону України від 06.09.2012р. № 5204-VI “Про державні лотереї” та ст. 6 Закону України від 02.03.2015р. № 222-VIII “Про ліцензування видів господарської діяльності”, ліцензійні умови та зміни до них розробляються органом ліцензування, підлягають погодженню спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та затверджуються Кабінетом Міністрів України [126; 187]. Не зважаючи на те, що Прикінцевими та перехідними положеннями Закону України від 06.09.2012р. № 5204-VI “Про державні лотереї” доручалося Кабінету Міністрів України у тримісячний термін з дня набрання чинності цим Законом (тобто, до 06.01.2013р.) прийняти нормативно-правові акти, визначені цим Законом, в тому числі – ліцензійні умови лотерейної діяльності, Урядом відповідно доручення виконано не було.

Як наслідок, на сьогодні нормативно-правовим актом, який визначає ліцензійні умови господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, досі є спільний

Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. № 128/1037 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” [144]. Як нами було зазначено вище (див.: підрозділ 2.1 дисертації), цей документ формально лишається чинним, але на практиці не застосовується.

У світлі вимог Закону України від 02.03.2015р. № 222-VIII “Про ліцензування видів господарської діяльності” та Закону України “Про державні лотереї” послідовне оновлення Наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. №128/1037 стало неможливим (адже зміни до ліцензійних умов вправі затверджувати тільки Уряд), внаслідок чого з кожним роком дедалі більше положень цього наказу втрачали свою актуальність. Зрештою він повністю застарів та втратив логічні зв’язки з актами галузевого законодавства.

Оскільки ж в операторів державних лотерей давно закінчився строк дії раніше виданих ліцензій, багато років поспіль вони здійснюють випуск та проведення лотерей на підставі ч. 2 ст. 15 Закону України “Про державні лотереї в Україні”, згідно з якою, у разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей продовжують свою діяльність на підставі ліцензій, виданих раніше [126].

З метою вирішення цієї проблеми, діючи у рамках своїх законних повноважень, КРАІЛ наприкінці 2020 року почала розробку проєкту нових Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей [188; 189]. Після проведення публічних консультацій та серії допрацювань у лютому 2022 року відповідний проєкт був переданий на розгляд Кабінету Міністрів України як складова проєкту Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей” [190].

Утім, не в останню чергу, через брак ефективної взаємодії між суб’єктами

адміністративно-правового регулювання, задіяними у розробці проекту, процес схвалення нових ліцензійних умов був призупинений на тривалий час. Станом на початок 2025 року ці умови все ще не схвалені, а суб'єкти господарської діяльності з випуску та проведення лотерей змушені діяти в умовах правової невизначеності.

Викладене змушує констатувати суттєві проблеми в реалізації окремих форм адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, а також необхідність вжиття комплексу заходів, спрямованих на їх вирішення.

Переходячи до розгляду методів адміністративно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор, насамперед, зазначимо, що й тут мають місце істотні розбіжності в розумінні базового поняття – “методи адміністративно-правового регулювання”. Протягом останніх десятиліть у вітчизняній правничій науці сформувалися два принципово різні уявлення про сутність методів адміністративно-правового регулювання, а також про їх визначальні ознаки і типологію. Якщо одна частина галузевих дослідників (К.Ф.Білько, А. Ю. Нашинець-Наумова, А.О.Сидоренко) ототожнює методи адміністративно-правового регулювання з методами державного управління, то інша (В.Ю.Волков, В.В.Юровська, О.В.Кузьменко І.Д.Пастух, М.В.Плугатир, М.В.Співак та ін.) розглядає їх крізь призму регуляторного впливу адміністративного права, тобто як методи впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини.

Так, наприклад, К.Ф.Білько вбачає у методах адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату: “способи здійснення владно-організуючого впливу органів виконавчої влади загалом, і відповідних органів юстиції, зокрема, в межах їх повноважень на суб'єктів системи нотаріату [173, с. 10, 14]”. До зазначених методів нею запропоновано віднести: імперативний метод (встановлення вимог і заборон), а також методи переконання, заохочення та примусу [173, с. 10-11, 14-15].

Досліджуючи методи адміністративно-правового регулювання діяльності корпоративних структур, А. Ю. Нашинець-Наумова, дійшла висновку про те, що такі методи охоплюють: “сукупність різноманітних способів, прийомів та засобів здійснення безпосереднього й цілеспрямованого впливу державних органів

(посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на діяльність корпорацій” [191, с. 58]. При цьому авторка висловлює вельми суперечливі міркування про систему таких методів. З одного боку, у якості загальних методів адміністративно-правового регулювання вона розглядає: метод субординації (централізоване, імперативне регулювання), метод координації (диспозитивне регулювання) та змішані імперативно-диспозитивні методи, а з іншого – класифікує методи адміністративно-правового регулювання діяльності корпоративних структур на: адміністративні й економічні методи, методи прямого та непрямого впливу, зобов’язання та заборони [191, с. 58].

Ідею про управлінський характер методів адміністративно-правового регулювання підтримує А.О.Сидоренко, на думку якої, такі методи являють собою: визначені нормами адміністративного права прийоми та способи впливу на свідомість і поведінку (діяльність) суб’єктів суспільних відносин [157, с. 112]. За способом впливу на учасників суспільних відносин усі методи адміністративно-правового регулювання А.О.Сидоренко поділяє на три типи: 1) методи переконання; 2) методи заохочення; 3) методи примусу [157, с. 120].

Поряд з цим, друга група вчених у своєму розумінні методів адміністративно-правового регулювання виходять з того, що таке регулювання являє собою організуючий правових норм на суспільні відносини, а відтак – втілюється загальними методами права.

Адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин є способом впливу держави за допомогою певної сукупності норм права (інститутів адміністративного права), – пише М.В.Толкачов, – при цьому кожен такий інститут виражає не один, а стільки конкретних методів, скільки він об’єднує норм [192, с. 39]. На основі узагальнення методів регулювання конкретних адміністративно-правових норм, В.Ю. Волков виділяє три загальні методи адміністративно-правового регулювання: 1) встановлення зобов’язуючих приписів; 2) встановлення заборон; 3) надання дозволів. [181, с. 12]. У розвиток цього підходу О.В.Кузьменко І.Д.Пастух, М.В.Плугатир та М.В.Співак стверджують, що метод адміністративно-правового регулювання, це не проста сукупність приписів, заборон і дозволів, а їх сукупність у

відповідній пропорції, пропорції, яка забезпечує владне і підвладне положення сторін у відносинах [193].

У рамках даного підходу вельми оригінальну класифікацію методів адміністративно-правового регулювання (методів адміністративного права) буде В.В.Юровська. Авторка класифікує такі методи на основні та акцесорні, відносячи до основних – імперативний і диспозитивний методи, а до акцесорних – рекомендаційний і заохочувальний методи. У свою чергу, названі методи пропонується поділяти на підкласи: заборони, приписи (зобов'язання) й дозволи [194, с. 62].

У даному контексті варто також зазначити, що на основі двох вищевказаних підходів окремі вітчизняні науковці намагаються синтезувати універсальну концепцію методів адміністративно-правового регулювання. Причому й тут спостерігаються суттєві розбіжності наукових поглядів.

Якщо одні дослідники механічно об'єднують методи управлінської діяльності та методи адміністративного права в єдину, однорівневу систему, то інші розглядають методи адміністративно-правового регулювання як детерміновані методами адміністративного права методи регуляторного впливу підзаконних нормативно-правових актів, виданих суб'єктами державного управління (тобто, як методи адміністративного права, котрі реалізуються у рамках управлінської діяльності, а отже – слугують також і методами останньої).

Будучи прибічником першого підходу, К.М.Кравцова стверджує, що до системи методів адміністративно-правового регулювання слід відносити: імперативний і диспозитивний методи, метод заохочення, метод переконання, метод примусу, а також спеціальні методи, наприклад, метод реординації [195, с. 121]. У свою чергу, П.О.Яковлев вважає, що систему методів адміністративно-правового регулювання утворюють загальні методи (імперативний і диспозитивний) та спеціальні методи (метод субординаційної координації, метод контролю, метод стимулювання, а також метод налагодження співробітництва з інститутами громадянського суспільства) [196, с. 68-69].

З точки зору Л.О.Остапенко, загальні методи адміністративно-правового

регулювання, втілені у нормотворчій діяльності органів державної влади на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях, системно поєднуються зі спеціальним методом субординації, який: “полягає у здійсненні регулювання між суб’єктами на владно імперативній основі” [197, с. 432]. Поділяючи цю точку зору, О.В.Усікова включає до системи методів адміністративно-правового регулювання спеціальні методи контролю, нагляду та координації [198, с. 261].

Зі свого боку, Д.М.Лук’янець визначає метод адміністративно-правового регулювання, як: “сукупність правових засобів та способів, що використовуються уповноваженими суб’єктами для регулювання суспільних відносин в процесі реалізації виконавчої влади [199, с. 288, 289]”. На думку автора, методи адміністративно-правового регулювання коректно розглядати: - у рамках правового режиму, створеного за допомогою методу адміністративного права; - виключно на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які традиційно вважаються правовими актами управління; - в контексті характеристики методів державного управління чи методів державного регулювання [199, с. 289-291]. Примітною особливістю авторського підходу Д.М.Лук’янца є також виділення специфічних методів на різних рівнях адміністративно-правового регулювання, а саме: на галузевому рівні; на рівні нормативно-правового акту; на рівні окремої адміністративно-правової норми [199, с. 288, 289].

Огляд сучасних уявлень про методи адміністративно-правового регулювання дозволяє констатувати їх широке розмаїття. Безумовно, таке розмаїття є позитивним чинником розвитку адміністративно-правової науки. Це означає, що певна проблематика розглядається під різними кутами, у всій повноті своїх конкретних проявів та форм об’єктивізації. Супутні дискусії дають імпульс науковому пошуку, “відсіванню” нежиттєздатних концепцій, з’ясуванню найбільш важливих аспектів досліджуваного явища.

Разом з тим, як цілком доречно зауважує М.Р.Гарат, інтереси практики завжди вимагають єдиного підходу до визначення правових явищ, формулювання визначень понять, побудови наукових класифікацій [200, с. 92]. З цим важко не погодитись, оскільки узгоджена нормотворча, правозастосовна та правоохоронна практика

неможлива без сталого понятійно-категоріального апарату, як вихідної умови однозначного та одноманітного розуміння змісту правових установлень.

З нашої точки зору, сучасне наукове уявлення про методи адміністративно-правового регулювання повинно ґрунтуватися на тому, що правове регулювання, в першу чергу, є соціально-правовим явищем, і лише в другу – управлінським.

Головна відмінність між методом адміністративно-правового регулювання та методом державного управління (публічного адміністрування) полягає в тому, що перший метод – це функція адміністративного права, тоді як другий – функція його суб'єкта, причому не будь-якого, а лише того, який одночасно є суб'єктом владних повноважень [201, с. 490]. Методи адміністративно-правового регулювання можуть реалізовуватись як у системі методів державного управління, так і поза цією системою. Вони можуть співпадати, але тільки частково – лише у тій мірі, в якій адміністративно-правове регулювання та його методи використовуються суб'єктами публічно-владних повноважень в управлінській діяльності.

Адміністративно-правове регулювання – це надзвичайно потужний інструмент регулювання соціальних відносин, який використовується в різноманітних галузях і сферах суспільного життя. Цей інструмент використовують різні суб'єкти державної влади, а не тільки суб'єкти державного управління, причому в багатьох випадках він використовується по відношенню до останніх – з метою упорядкування їх діяльності та забезпечення ефективної реалізації їх завдань, функцій і повноважень.

Таким чином, методи адміністративно-правового регулювання, так само, як і його форми, передусім, репрезентують регуляторний вплив адміністративного права на суспільні відносини. Той факт, що зазначені методи використовуються суб'єктами державного управління у рамках правотворчої діяльності, жодним чином не змінює соціально-правову природу правового регулювання, а отже – і природу його методів.

З-поміж іншого, викладене означає, що методи адміністративно-правового регулювання не співпадають з методами державного управління. Зазначені типи методів не повинні ні ототожнюватись між собою, ні розташовуватись “поряд” – на одному рівні абстрагування, у рамках єдиної наукової класифікації. З нашої точки зору, будь-які концепції, які передбачають об'єднання методів правового

регулювання та методів державного управління у єдину однорідну систему, не можуть вважатися обґрунтованими в силу свого еkleктизму та невідповідності законам формальної логіки, зокрема, правилам побудови класифікацій.

Спираючись на викладене, у своєму розумінні сутності методів адміністративно-правового регулювання ми виходимо з того, що вони являють собою: сукупність прийомів і способів впливу норм адміністративного права на поведінку (діяльність) учасників регульованих ними суспільних правовідносин.

У даному контексті цілком погоджуємось з думкою В.М.Гаращука та І.Г.Ігнатченко про те, що метод адміністративно-правового регулювання фактично являє собою метод адміністративного права [202, с. 483]. Виходячи з традиційного уявлення про метод адміністративного права, як про домінуючі способи впливу галузевих норм на суспільні відносини, при визначенні метода адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор ми будемо керуватися такими міркуваннями:

по-перше, левову частку у загальному масиві норм адміністративного права становлять забороняючі, зобов'язуючі та дозвільні норми. Кожен з цих типів норм впливає на суспільні відносини у свій, специфічний спосіб. Перші – шляхом заборони певної поведінки; другі – шляхом вимоги діяти певним чином; треті – шляхом надання дозволу на певні дії [50, с. 25]. Звісно, серед норм адміністративного права є й інші, які врегульовують суспільні відносини властивими їм способами (наприклад, шляхом визначення принципів, встановлення заохочень, надання рекомендацій тощо). Однак їх питома вага та, відповідно, – роль у регулюванні адміністративно-правових відносин порівняно незначні, через що властиві їм способи (прийоми) впливу не прийнято підносити по галузевому рівню та брати у розрахунок при визначенні метода адміністративно-правового регулювання;

по-друге, як відомо диференціація методів галузей права (читай – методів галузевого регулювання) відбувається за критерієм домінування в них того чи іншого прийому регулювання. Оскільки ж галузь адміністративного права складається переважно із зобов'язуючих норм, які кількісно превалюють над дозвільними і заборонними нормами, то метод регулювання цієї галузі прийнято іменувати

зобов'язальним (імперативним);

по-третє, аналіз сучасного стану правового регулювання сфері організації та проведення азартних ігор дозволяє констатувати, що пропорційне співвідношення зобов'язуючих, забороняючих і дозвільних норм у ньому є характерним для галузі адміністративного права. Правове регулювання цієї сфери здійснюється переважно за допомогою зобов'язуючих норм, а це, у свою чергу, свідчить про те, що в ньому превалює прийом імперативного впливу.

З викладеного випливає загальний висновок про імперативний характер метода адміністративно-правового регулювання сфері організації та проведення азартних ігор.

Підсумовуючи дану частину дослідження, можемо констатувати, що практичне застосування основних форм і методів адміністративно-правового регулювання в сфері азартних ігор супроводжується низкою організаційних проблем, які помітно знижують їх ефективність. Це, зокрема, слабкий рівень взаємодії між суб'єктами адміністративно-правового регулювання, неузгодженість нормотворчої діяльності, відсутність дієвих механізмів контролю за своєчасністю прийняття, ефективністю застосування нормативно-правових актів з питань організації та проведення азартних ігор.

З нашої точки зору, першочерговими кроками в напрямку вирішення окреслених проблем повинні стати:

налагодження системної взаємодії між суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор (їх діяльність повинна ґрунтуватися на засадах плановості, послідовності та міжінституційної координації);

широке залучення громадськості до процесів розробки проектів нормативно-правових актів, зокрема, шляхом проведення публічних консультацій і громадських експертиз;

запровадження дієвого моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів з питань публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор.

Висновки до Розділу 2.

Необхідною умовою ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор є обґрунтованість, актуальність, системність, взаємоузгодженість і дієвість норм, покладених в його основу. Насамперед, від стану нормативно-правового забезпечення залежить, наскільки ефективними є механізми публічного адміністрування грального бізнесу, наскільки послідовно втілюється у життя державна політика у сфері організації та проведення азартних ігор, наскільки надійними є гарантії захисту прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, а також механізми протидії негативним соціальним явищам у цій сфері.

Досконала нормативна база забезпечує стабільність правовідносин та служить надійною запорукою поступального розвитку грального бізнесу при одночасній мінімізації його негативних впливів на суспільство. І навпаки: вади нормативно-правового регулювання призводять до організаційних та інших проблем у державному регулюванні грального бізнесу, системних збоїв у правозастосовній діяльності, юридичних невизначеностей і конфліктних ситуацій.

Як свідчить проведений аналіз, сучасний стан нормативно-правового забезпечення сфери азартних ігор є далеким від досконалості. Переважна більшість нормативно-правових актів з питань забезпечення організації та проведення азартних ігор характеризуються недоліками, котрі негативно впливають на практику їх застосування та помітно знижують їх ефективність. З метою усунення цих недоліків необхідно здійснити комплексний перегляд вітчизняного законодавства про азартні ігри, забезпечивши актуалізацію його положень, приведення у відповідність до вимог нормотворчої техніки, усунення наявних “прогалин”, колізій і дублювань, повноту регуляторного “охвату”, системний вплив на регульовану сферу суспільних відносин.

Важливим чинником ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері азартних ігор є чітка визначеність правового статусу, організаційних засад діяльності, механізмів координації і взаємодії його суб'єктів. На сьогодні до системи

таких суб'єктів входять: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, а також центральний орган виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей.

Аналіз практичних аспектів діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор змушує констатувати, що на сьогодні їх система функціонує недостатньо злагоджено та ефективно. Попри наявність окремих позитивних зрушень, ця система функціонує розбалансовано, а її результати не відповідають запитам сьогодення. Майже на всіх її рівнях спостерігаються проблеми, обумовлені вадами правового регулювання, зокрема, “прогалинами” законодавства, наявністю в ньому суперечностей, недостатньою чіткістю його окремих положень тощо.

Окрему проблему становить слабкий рівень взаємодії між суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, внаслідок чого істотно гальмуються процеси розробки та прийняття нормативно-правових актів, які мають ключове значення для стабільного функціонування і розвитку грального бізнесу

Такий стан справ обумовлює необхідність удосконалення правових та організаційних засад діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор. Першочерговими кроками у даному напрямку повинні стати: законодавча конкретизація повноважень Уряду щодо формування та реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор; законодавче визначення завдань центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, а також “збалансування” його регуляторних повноважень щодо організації азартних ігор і лотерейної діяльності; створення дієвого механізму координації та взаємодії між суб'єктами галузевого регулювання.

Подальший розвиток системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання сфери організації та проведення азартних ігор повинен охоплюватись рамками довгострокової стратегії, переслідувати конкретні, вимірні цілі, втілювати комплексний підхід, враховувати публічні інтереси, спиратися на передовий

зарубіжний досвід, втілювати принципи відповідальної гри та мінімізації негативних наслідків гемблінгу.

РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР.

3.1. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Важливою запорукою поступального розвитку вітчизняного законодавства про гральний бізнес є ґрунтовне вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання сфери азартних ігор. Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє оцінити перспективи впровадження в Україні найбільш ефективних моделей публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор, виявити основні тенденції і закономірності розвитку законодавства про гральний бізнес різних держав, прослідкувати їх кореляцію з процесами євроінтеграції та європеїзації національних правових систем, забезпечити плавний перехід України на міжнародні стандарти державного регулювання сфери азартних ігор, уніфікувати понятійно-категоріальний апарат законодавства, оптимізувати зміст і структуру нормативно-правових актів з питань грального бізнесу, визначити найбільш вразливі ланки галузевого регулювання, з'ясувати витoki існуючих проблем, віднайти оптимальні способи їх вирішення, уникнути поширених помилок, запозичити апробовані практики та, в кінцевому підсумку – забезпечити максимальну соціально-економічну “віддачу” грального бізнесу при мінімізації його негативних впливів на суспільство.

У даному контексті предметом особливого інтересу є законодавство про гральний бізнес держав Східної Європи, зокрема, географічних сусідів України: Болгарії, Польщі, Словаччини та Угорщини. Починаючи з другої половини ХХ століття, розвиток правового регулювання сфери азартних ігор у зазначених державах та Україні відбувався за вельми подібних соціально-економічних та політико-правових умов. До 90-х років ХХ ст. він протікав в умовах державної

власності на основні засоби виробництва, централізованого планування економіки, панування комуністичної доктрини, яка табувала ідеї особистого збагачення, суворого державного контролю у всіх сферах господарської діяльності (в т.ч., у сфері культури, розваг і дозвілля), жорсткої системи покарань за зайняття нелегальним бізнесом тощо. Починаючи з 90-х років ХХ ст., майже всі держави Східної Європи (чи не єдиним винятком є Білорусь) відмовившись від комуністичної ідеології, здійснили стрімкий перехід від централізованої планової до ринкової економічної системи шляхом лібералізації економіки, дерегуляції ціноутворення, приватизації державних підприємств і ресурсів. Зрештою, на їх теренах запанувала ринкова економічна система, заснована на принципах вільного підприємництва, справедливої конкуренції, підприємницької ініціативи як основного чинника розвитку бізнесу.

Під впливом означених процесів національні системи правового регулювання сфери азартних ігор у державах Східної Європи розвивалися за схожими сценаріями, що дозволяє здійснити їх коректний порівняльний аналіз на однакових історичних етапах та в наближених історичних умовах. З іншого боку, на відміну від України, Болгарія, Польща, Словаччина та Угорщина вже мають членство в ЄС і набагато далі просунулися в напрямку європеїзації національного законодавства (зокрема, законодавства про гральний бізнес), зіштовхуючись на цьому шляху з численними викликами, докладаючи значних зусиль для їх подолання. У цьому сенсі переоцінити їх досвід (як негативний, так і позитивний) просто неможливо: і їх здобутки, і допущені ними прорахунки в правовому регулюванні грального бізнесу становлять чималий інтерес для сучасної України, яка наполегливо рухається курсом на євроінтеграцію.

Отже, розглянемо генезис правового регулювання сфери азартних ігор у Східній Європі на прикладі конкретних держав.

Болгарія. Як і всі інші країни колишнього соціалістичного табору, Болгарія у ХХ столітті провадила політику тотальної заборони азартних ігор. Утім така політика сформувалася в Болгарії задовго до утвердження соціалістичного державно-політичного режиму. Азартні ігри були заборонені в державі ще

наприкінці ХІХ ст., не в останню чергу тому, що за браком якісного правового регулювання тодішня судова система просто не могла впоратись з величезною кількістю позовів про стягнення боргів, обумовлених програшами в азартних іграх. Відтак, протягом багатьох десятиліть єдиною легальною формою гри “на гроші” вважалася державна грошово-речова лотерея, запроваджена Постановою Народних зборів Болгарії “Про запровадження державної грошово-речової лотереї” від 1958 року [203]. Тим не менше, з метою стимулювання туристичного бізнесу у другій половині ХХ ст. болгарське законодавство дозволило відкриття гральних закладів (казино, зали гральних автоматів тощо) виключно для іноземних громадян. Перше казино для іноземців було відкрито у 1979 р., а протягом наступних років у ряді курортних готелів з’явилися ще декілька гральних закладів, орієнтованих на обслуговування іноземних відвідувачів.

Легалізація азартних ігор для громадян Болгарії відбулася тільки у 1993 році – після краху соціалістичного режиму та запровадження ринкової економічної системи. Відтоді будь-яка особа, яка досягла 18-річного віку, мала можливість брати участь у легальних азартних іграх: лото, лотереях та іграх в казино. Однак, попри легалізацію азартних ігор для громадян Болгарії, відповідна сфера суспільних відносин певний час лишалася без ґрунтового правового регулювання.

Перший законодавчий акт з питань організації та проведення азартних ігор (Закон Республіки Болгарія від 21.05.1999р. “Про азартні ігри”) був прийнятий лише у 1999 році. Цим законом визначалися: види азартних ігор, умови допуску до їх організації, засади державного нагляду та контролю в сфері грального бізнесу, обов’язки організаторів азартних ігор, обмеження на участь в азартних іграх, умови набуття та підстави для позбавлення ліцензій на організацію азартних ігор, а також підстави і заходи адміністративної відповідальності за порушення законодавства про азартні ігри [204]. Зокрема, функцію державного нагляду за азартними іграми було покладено на Державну комісію з азартних ігор при Раді міністрів Республіки Болгарія та Директорат з контролю за гральним бізнесом при Міністерстві фінансів Республіки Болгарія, причому останній являв собою робочий орган Державної комісії (див.: ст.ст. 13 і 17 Закону Республіки Болгарія від 21.05.1999р. “Про азартні

ігри”) [204].

Вже у перші місяці дії Закону Республіки Болгарія від 21.05.1999р. “Про азартні ігри” стали очевидними його численні недоліки, серед яких: недостатня чіткість понятійного апарату, зокрема, базового поняття “азартна гра”; наявність невизначених і суперечливих формулювань; невизначеність вимог для отримання інвестиційних ліцензій в сфері азартних ігор; прогалини в регулюванні відносин між організаторами азартних ігор і гравцями та інші. Головним же недоліком цього акту, безумовно, стала цілковита неврегульованість питань, пов’язаних з організацією та проведенням азартних ігор онлайн.

Наявність вказаних недоліків обумовила необхідність прийняття принципово нового законодавчого акту про азартні ігри, який би, з одного боку, повністю відповідав вимогам нормотворчої техніки та врегульовував всі ключові аспекти проведення азартних ігор, з іншого – був адаптований до вимог ЄС, членство в якому було проголошено основним зовнішньополітичним курсом держави.

Таким актом стала нова (діюча нині) редакція Закону Республіки Болгарія “Про азартні ігри” від 30.03.2012р. [205]. Нова редакція Закону про азартні ігри зберегла основні принципи регулювання гральної діяльності, які існували в Болгарії з 1993 року, однак при цьому впровадила важливі зміни. Перш за все – це легалізація та впорядкування діяльності, пов’язаної з дистанційною організацією азартних ігор, включаючи онлайн-ігри. Закон не визначає поняття “гра онлайн”, однак передбачає, що будь які легальні азартні ігри (крім моментальних лотерей і розіграшів) можуть провадитись віддалено – через Інтернет або інші електронні засоби зв’язку. Відповідно до ст. 6 Закону, ліцензія на організацію ігор онлайн може бути видана лише за умови, якщо комунікаційне обладнання та центральна комп’ютерна система (включаючи, сервер організатора гри, всі компоненти, операційні системи та ігрове програмне забезпечення) для проведення ігор, розташовані на території Болгарії, держав-членів ЄС, інших держав, які підписали Європейську Угоду про економічний простір, або Швейцарської Конфедерації. У цих же країнах має бути ліцензовано банк, через рахунки якого здійснюється внесення внесень ставок і виплата виграшів.

Згідно з вимогами Закону, центральна комп'ютерна система організатора повинна мати систему реєстрації та ідентифікації всіх учасників онлайн гри, а також систему зберігання та подання в режимі реального часу на сервер Національного агентства доходів всіх сеансів азартних ігор, кожної ставки, кожного результату і кожного виплаченого виграшу. Вказані дані повинні зберігатися організатором на контрольному локальному сервері, розташованому виключно на території Республіки Болгарія. Програмне забезпечення для азартних ігор та будь-яка версія його оновлення підлягають обов'язковому затвердженню державним регулятором на основі випробувань, проведених уповноваженою лабораторією [205].

Поряд із вимогами щодо організації та проведення азартних ігор онлайн Закон Республіки Болгарія "Про азартні ігри" від 30.03.2012р. визначає: загальні вимоги до участі в організації та проведенні азартних ігор, зокрема, вимоги, пов'язані з участю держави в організації азартних ігор, а також вимоги до іноземних компаній, які організують та проводять азартні ігри на території Республіки Болгарія; (Розділ I); організаційно-правовий механізм державного нагляду в сфері азартних ігор (суб'єкти державного нагляду, їх правовий статус, організаційні засади їх діяльності, процедура прийняття ними правових актів, антикорупційні застереження, гарантії невтручання держави у діяльність гральних закладів, державні реєстри у сфері азартних ігор тощо) (Розділ II); перелік легальних азартних ігор, які підлягають ліцензуванню, обов'язкові вимоги щодо способів, технічних засобів, електронного обладнання, засобів зв'язку та послуг, за допомогою яких організовується та провадяться азартні ігри, вимоги щодо місцезоташування гральних закладів, обмеження на участь громадян в азартних іграх, правила виплат виграшів гравцям, типи лотерей, загальні правила та особливості їх проведення, засади букмекерської діяльності, правила організації та проведення азартних ігор з використанням ігрових автоматів, вимоги щодо діяльності закладів казино (Розділ III); підстави та правові наслідки тимчасового відкликання або анулювання ліцензії на проведення азартних ігор (Розділ IV); організаційні засади державного контролю в сфері грального бізнесу, а також

підстави юридичної (адміністративної) відповідальності за порушення законодавства про азартні ігри (Розділ V) [205].

Серед найбільш цікавих положень Закону Республіки Болгарія “Про азартні ігри” від 30.03.2012р. варто вказати такі:

визначення гравця безпосередньо як “особи, котра зробила ставку для участі в грі” (п. 2 ст. 2 Закону);

надання недієздатним особам можливості отримувати лотерейні квитки або жетони в подарунок (п. 3 ст. 2 Закону);

надання організаторам азартних ігор можливості приймати ставки і виплачувати виграші не тільки в національній валюті та євро, а й в інших іноземних валютах (за наявності спеціального дозволу державного контролюючого органу) (п. 4 ст. 3 Закону);

надання права на організацію та проведення азартних ігор юридичним особам-нерезидентам, зокрема, компаніям, зареєстрованим в державах-членах ЄС, інших державах, які підписали Європейську Угоду про економічний простір, або Швейцарській Конфедерації) (ч. 1 ст. 4 Закону);

надання приватним підприємцям дозволу провадити азартні ігри з використанням гральних автоматів (ч. 2 ст. 4 Закону);

надання неприбутковим юридичним особам (крім політичних партій) права на організацію та проведення азартних ігор у передбачених законом випадках (ч. 4 та п. 1 ч. 5 ст. 4 Закону);

обмеження кола суб’єктів, які можуть отримати ліцензію на проведення азартних ігор у казино – такими суб’єктами можуть бути лише товариства з обмеженою відповідальністю та акціонерні товариства (п. 2 ч. 5 ст. 4 Закону);

можливість надання інвестиційної ліцензії на проведення азартних ігор суб’єктам, які здійснили інвестиції за межами Болгарії (в державах-членах ЄС, інших державах, які підписали Європейську Угоду про економічний простір, або Швейцарській Конфедерації) (п. 1 ст. 5 Закону);

непритягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про азартні ігри як обов’язкова умова видачі/ліцензії на організацію

та проведення азартних ігор (ч. 1 ст. 6 Закону);

заборона будь-яких форм і способів рекламування азартних ігор, чітке визначення видів інформації, пов'язаної з проведення азартних ігор, які можуть бути оприлюднені в ЗМІ (ст. 10 Закону);

заборона брати участь в азартних іграх особам, які не досягли 18-річного віку (ч. 2 ст. 45 Закону);

заборона на відвідування гральних закладів особам в уніформі, за винятком осіб, які перебувають на службі (ч. 2 ст. 45 Закону) [205].

Варто зазначити, що протягом останніх років до Закону Республіки Болгарія “Про азартні ігри” від 30.03.2012р. було внесено ряд змін, спрямованих на оптимізацію системи публічного адміністрування, контролю та нагляду в сфері грального бізнесу, залучення додаткових інвестицій, посилення вимог щодо самообмеження участі особи в азартних іграх.

Зокрема, у 2020 році з прийняттям Закону Республіки Болгарія “Про зміни та доповнення до Закону про азартні ігри” от 23.07.2020р. було ліквідовано Державну комісію з азартних ігор при Раді міністрів Республіки Болгарія, а всі ліцензійні, контрольні-наглядові та інші повноваження цієї структури – передано Національному агентству доходів (“Национална агенция за приходите”) – спеціалізованому органу з питань адміністрування податків і зборів при Міністерстві фінансів Республіки Болгарія [206]. Головною причиною такого кроку стала низка корупційних скандалів, якими супроводжувалася діяльність Державної комісії з азартних ігор протягом всього часу її існування [207]. Цим же Законом з метою обмеження діяльності дрібних компаній та ФОП на ринку азартних ігор було посилено фінансові вимоги до організаторів азартних ігор: одержання ліцензії на відкриття казино стало можливим тільки за умови здійснення інвестицій на суму понад 1,5 млн болгарських левів (приблизно 810 тис. доларів США), а ліцензії на відкриття залу гральних автоматів автоматом – за умови інвестування понад 0,5 млн болгарських левів (приблизно 270 тис. доларів США) [206].

Одним з останніх важливих доповнень Закону Республіки Болгарія “Про азартні ігри” від 30.03.2012р. стало встановлення заборони на відвідування

гральних закладів та/або ігрових залів тими їх працівниками, які самостійно обмежили себе у відвідуваннях гральних закладів та/або участі в азартних іграх. Згідно з доповненням, порушення даної заборони роботодавцем тягне за собою штраф у розмірі 20 тис. болгарських левів (близько 10.8 тис. тис. доларів США) [208].

У цілому аналіз сучасного стану правового регулювання сфери азартних ігор у Республіці Болгарія свідчить про те, що воно майже повністю забезпечується спеціальним законодавчим актом (Законом Республіки Болгарія “Про азартні ігри” від 30.03.2012р.), який, з одного боку, усебічно стимулює розвиток грального бізнесу, а, з іншого – пред’являє вельми суворі вимоги до всіх його учасників, зокрема, в частині ліцензування, організації та здійснення господарської діяльності, додержання чинного законодавства та реалізації принципів відповідальної гри.

Словаччина. Подібно до більшості інших країн колишнього соціалістичного табору, Словацька Республіка провадила політику заборони грального бізнесу (за винятком державних лотерей) до 90-х років ХХ століття. Першим законодавчим актом Словаччини (яка на той момент перебувала в складі Чехословацької Федеративної Республіки) з питань організації та проведення азартних ігор став Закон Словацької Республіки від 17.05.1990р. “Про лотереї та інші подібні ігри”. Цим законом встановлювалися умови та правила проведення лотерей (Розділ I), вимоги щодо використання гральних автоматів (Розділ II), засади діяльності букмекерських контор та казино (Розділи III і IV), основи державного контролю та нагляду в сфері азартних ігор, підстави юридичної відповідальності за порушення законодавства в цій сфері (Розділ VI) [209]. Втім, попри те, що прийняття Закону від 17.05.1990р. ознаменувало початок новітньої історії грального бізнесу Словаччини, його положення недостатньо повно охоплювали ключові аспекти організації та проведення азартних ігор. Більше того, у ньому навіть не було визначено поняття азартної гри – замість цього поняття використовувався термін “лотерея або інша подібна гра” у значенні: “гра, в якій кожна фізична особа добровільно бере участь шляхом внесення вкладу (ставки), повернення якого

учаснику не гарантується. Виграш або програш визначається виключно випадковістю або раніше невідомим результатом певної обставини чи події, визначеної оператором у заздалегідь визначених умовах гри [209]”.

З метою заповнення існуючих “прогалин” у правовому регулюванні сфери азартних ігор Словацький Парламент ухвалив Закон від 16.03.2005р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів”, головним завданням якого було проголошено: “створення в суспільних інтересах умов для охорони громадського порядку при проведенні азартних ігор та забезпечення соціальної компенсації ризиків, пов’язаних із проведенням азартних ігор та участю в них [210]”. Закон від 16.03.2005р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” визначив: умови проведення азартних ігор та умови їх реклами; права та обов’язки організаторів азартних ігор та гравців; умови використання технічних засобів, призначених для проведення азартних ігор; окремі аспекти створення та діяльності Національної лотерейної компанії; повноваження органів державного управління та муніципалітетів у сфері азартних ігор; засади державного нагляду за проведенням азартних ігор, рекламою азартних ігор та пов’язаною з ними діяльністю (див.: § 1 Закону) [210].

Відповідно до цього Закону, ліцензії на організацію та проведення азартних ігор могли отримувати тільки юридичні особи - резиденти. При цьому монополія на організацію та проведення азартних ігор онлайн була надана Національній лотерейній компанії “Tiroso” – державному акціонерному товариству, управління акціями якого здійснює Міністерство туризму та спорту Словацької Республіки.

У 2017 році Закон було доповнено низкою положень, якими запроваджувався Реєстр осіб, що страждають від ігрової залежності (лудоманії), та обмежувався їх доступ до азартних ігор. Крім того, місцевим територіальним громадам було надано право забороняти проведення азартних ігор в окремих містах і селах за умови, якщо петицію про таку заборону підтримують не менше 30% їх населення (не менше 15% населення у великих містах). Також було окреслено коло суб’єктів державного управління сферою грального бізнесу, до якого увійшли: Міністерство фінансів Словацької Республіки, Фінансовий директорат Словацької Республіки,

податкові органи і митні органи [211].

У цілому прийняття Закону від 16.03.2005р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” стало важливим стимулом розвитку грального бізнесу в Словацькій Республіці. Тим не менше, цей Закон виявився небездоганим, з точки зору відповідності вимогам законодавства ЄС, членство в якому Словаччина набула 1 травня 2004 року. Перш за все, це стосувалося тих положень Закону, які обмежували доступ іноземних (європейських) компаній до словацького ринку азартних ігор, а також встановлювали державну монополію на організацію та проведення азартних ігор онлайн.

У числі вразливих місць Закону фахівцями також вказувалися: відсутність гарантій для ліцензованих компаній у разі встановлення місцевою владою обмежень або заборон на проведення азартних ігор на території відповідних населених пунктів (відсутність балансу між публічним інтересом та бізнес очікуваннями операторів ринку); недосконалість правових механізмів реалізації принципу відповідальної гри та захисту вразливих категорії громадян; відсутність спеціально уповноваженого органу з питань контролю за організацією та проведенням азартних ігор [212].

Усунути зазначені недоліки Закону від 16.03.2005р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” шляхом внесення до нього окремих змін, не порушивши при цьому його логічну структуру, було неможливо. З огляду на це у 2019 році на заміну цьому Закону було прийнято новий законодавчий акт з питань публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор – Закон Словацької Республіки від 29.01.2019р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” [213]. Нині саме цей Закон є стрижневим актом словацького законодавства про азартні ігри. Попри те, що його назва повністю дублює назву Закону від 16.03.2005р., у ньому репрезентовано принципово нові підходи до регулювання грального бізнесу.

Закон від 29.01.2019р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” демонополізував ринок онлайн-гемблінгу, надавши можливість провадити азартні ігри в мережі Інтернет приватним компаніям. За Національною лотерейною

компанією “Tiros” зберіглася монополія тільки на проведення онлайн державних лотерей: числових лотерей, “бінго”, а також лотерей квитанцій про сплату ПДВ (див.: абз. “s” ст. 2, ч. 2 ст. 3 Закону).

Ринок азартних ігор став відкритим для іноземних операторів, а саме для компаній, зареєстрованих у державах-членах ЄС або інших державах, котрі є сторонами Угоди про Європейський економічний простір. При цьому компанії, які отримують ліцензію на проведення азартних ігор, обов’язково повинні мати форму акціонерного товариства (з бездокументарними іменними акціями) або товариства з обмеженою відповідальністю (з наглядовою радою) (ч. 1 ст. 48 Закону). Крім того, Закон вимагає, щоб кожен іноземний оператор мав у Словаччині своє представництво, яке слугуватиме посередником між ним і державним регулятором азартних ігор.

Закон від 29.01.2019р. встановив одні з найжорсткіших у ЄС фінансові вимоги до операторів азартних ігор. Зокрема, власники ліцензій на проведення азартних ігор за допомогою гральних автоматів, відеолотерейних терміналів та іншого подібного обладнання у гральних закладах та онлайн-казино, повинні мати зареєстрований капітал на суму, не менше 1,7 млн євро. При отриманні ліцензії цей капітал вноситься у заставу як гарантія виконання зобов’язань перед державним регулятором та гравцями. Джерело походження заставного капіталу обов’язково має бути розкрите державному регулятору (ст. 69 Закону). Сама ж вартість ліцензії на проведення азартних ігор у деяких випадках може сягати 5 млн євро. Такою, наприклад, є вартість комбінованої ліцензії на проведення азартних ігор в казино, проведення онлайн-ігор в онлайн-казино та прийняття ставок в гральних закладах та онлайн-ігорних центрах (Розділ III Закону; ст. 140 Закону від 22.06.1995р. “Про адміністративні збори”) [213; 214].

Закон від 29.01.2019р. зобов’язує операторів онлайн-ігор розташовувати свої сервери в Словаччині та зберігати на них дані про всі вже завершені ігри, окремі ставки та виграші, записи про будь-які зміни цих даних і програмного забезпечення, облікові записи гравців, а також про всі ігри, проведені з цих записів. У свою чергу, державний регулятор отримав постійний доступ до зазначених даних

у режимі онлайн.

Згідно з діючими правилами, гральні заклади можуть бути розміщені тільки в готелях, мотелях або гостьових будинках, торговельних та розважальних центрах. Виняток становлять зали ігрових автоматів, які можуть розташовуватися в багатоквартирних будинках за наявності згоди більше 50% власників квартир.

За муніципалітетами збережене право встановлювати обмеження на здійснення грального бізнесу. Зокрема, муніципалітети можуть забороняти розташовувати ігрові зали в межах 200 метрів від певних закладів (таких як школи, заклади соціальної допомоги тощо) та забороняти роботу казино та ігрових залів на термін до 12 днів на рік. На виконання громадянських петицій місцева влада також може забороняти розміщення гральних закладів у певних або всіх типах будівель, що в деяких випадках означає повну заборону їх діяльності. Втім, Закон від 29.01.2019р. встановлює гарантії для операторів з наявними ліцензіями – остання заборона на них не поширюється, хоча й продовжити термін дії ліцензії за таких обставин вони теж не можуть.

Однією з головних цілей прийняття нового Закону проголошена централізація та оптимізація системи публічного адміністрування індустрії азартних ігор. Відповідно, з цієї системи були виключені Фінансовий директорат, податкові органи і митні органи. Натомість, до неї, поряд з Міністерством фінансів Словацької Республіки, увійшло Управління з регулювання азартних ігор (державний регулятор), на яке покладаються функції: ліцензування грального бізнесу, нагляду та контролю за дотриманням законності, адміністрування зборів до державного бюджету, оператора інформаційної системи у сфері проведення азартних ігор; ведення державних реєстрів (реєстру організаторів азартних ігор, реєстру місцезнаходження гральних залів, реєстру виключених осіб) тощо. Характерною особливістю Управління з регулювання азартних ігор є його значна організаційна залежність від Міністерства фінансів Словацької Республіки – воно не має власного бюджету, зміни до його структури узгоджуються з Міністерством, а його керівник (генеральний директор) призначається на посаду та звільняється з посади Міністром фінансів (див.: ст. 77 Закону) [213].

Законом від 29.01.2019р. запроваджено новий підхід до оподаткування грального бізнесу. Якщо до його прийняття базою для оподаткування грального бізнесу слугувала загальна сума зроблених гравцями ставок, то, починаючи з 2019 року, в Словаччині оподатковується дохід оператора від ігор. Приміром, ставка податку на проведення інтернет-ігор в інтернет-казино становить 27% від загального доходу, отриманого власником ліцензії на проведення азартних ігор в казино та інтернет-ігор в інтернет-казино (п. “g” ч. 2 ст. 71 Закону) [213]. Варто зазначити, що нова система оподаткування досить добре себе зарекомендувала та обумовила постійне зростання бюджетних надходжень від грального бізнесу. Так, у 2022 році до державного бюджету операторами азартних ігор було сплачено податків і зборів на суму 251 млн євро, а в 2023 році – вже 301 млн євро (у 2023 році найбільшим джерелом бюджетних надходжень стали онлайн-ігри – 93 млн євро, ставки на спорт – 80,5 млн євро та наземні казино – 61,9 млн євро) [215].

Чимала увага в Законі Словацької Республіки від 29.01.2019р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” приділяється питанням протидії нелегальному гральному бізнесу. Стаття 85 Закону наділяє державного регулятора повноваженнями здійснювати пошук пропозицій щодо нелегального проведення азартних ігор (“заборонених пропозицій”), складати списки порушників (в т.ч., веб-сайтів, телефонних номерів, номерів в електронних комунікаційних мережах тощо), оприлюднювати перелік заборонених веб-сайтів, список заборонених номерів, а також інформацією про зв’язані з ними “заборонені пропозиції”, вимагати від постачальника платіжних послуг документи для ідентифікації користувачів таких послуг, звертатися до суду з вимогою про блокування доступу до веб-сайту, номера (забороненої пропозиції на веб-сайті або номері), звертатися до суду з вимогою про блокування платіжних операцій на користь рахунку, який використовується неліцензованим оператором азартних ігор, а також накладати адміністративні штрафи на порушників. Зокрема, штраф за організацію або проведення азартних ігор без відповідної ліцензії становить для фізичних осіб – від 20 тис. євро до 250 тис. євро, для юридичних осіб – від 20 тис. євро до 500 тис. євро. При цьому неприпинення правопорушення протягом протягом 30 днів з моменту

накладення штрафу тягне за собою додатковий штраф у розмірі до подвійної верхньої межі попереднього штрафу, тобто до 500 тис. та 1 млн. євро відповідно (див.: п. “h” ч. 2 ст. 95, п. “k” ч. 1 та ч. 2 ст. 96 Закону).

Примітною особливістю Закону від 29.01.2019р. в контексті протидії нелегальному гральному бізнесу є надання регулятору права здійснювати як гласну, так і негласну розшукову діяльність з метою формування доказової бази по відповідних адміністративних справах. У рамках здійснення розшукових заходів регулятор може вилучати документи, цифрові дані, технічні пристрої, інші пристрої чи системи, за допомогою яких проводяться азартні ігри, опечатувати технічні пристрої, інші пристрої або системи, а також закривати приміщення, в яких проводяться азартні ігри. Зі свого боку, особи, залучені до проведення подібних заходів, зобов'язані зберігати конфіденційність щодо фактів, які стали їм відомі під час виконання своїх обов'язків. Ця вимога продовжує діяти навіть після припинення ними трудових відносин або трудової діяльності [213].

Серед інших положень Закону Словацької Республіки від 29.01.2019р. “Про азартні ігри та про внесення змін до деяких законів” заслуговують на увагу такі:

поширення поняття “азартна гра” на лотереї, а також телефонні ігри (вікторини), участь у яких обумовлюється не здійсненням ставок, а стягненням з гравців підвищеного тарифу оплати за використання послуг стаціонарного або мобільного зв'язку (ч. 1 ст. 4 Закону);

невизнання азартними іграми ігор на ігровому пристрої, в яких призом є виключно інша гра на тому ж пристрої; ігор на матеріальні призи на ігровому пристрої, якщо результат гри визначається виключно на основі вміння і ставка не перевищує суму в один євро; вікторин, які передбачають відповіді на запитання виключно на основі знань і навичок гравців, а результат яких визначається без використання ігрового технічного обладнання; лотерей і розіграшів, призовий фонд яких не перевищує 2000 євро; рекламних та акційних конкурсів (ч. 5 ст. 4 Закону);

заборона будь-яких азартних ігор, які не гарантують рівних умов для всіх гравців, у тому числі можливість виграшу, зокрема, так званих “пірамідальних” і

“ланцюгових” ігор;

конкретизація технічних та інших вимог до різних типів ігрових пристроїв, а саме: ігрових автоматів, ігрових терміналів, технічних засобів, якими керують безпосередньо гравці, технічних засобів для проведення розважальних та/або пізнавальних ігор з елементами азартної гри (ст.ст. 9-12 Закону);

обмеження не тільки мінімальної, але й максимальної кількості ігрових пристроїв в ігровому залі чи казино: відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону загальна кількість таких пристроїв не може перевищувати 40 одиниць;

обмеження максимальної суми ставки (10 євроцентів на одну гру), а також максимального розміру виграшу в одній грі (5 євро) на ігрових автоматах;

покладення на організатора азартної гри обов'язку призначити професійно кваліфіковану фізичну особу, відповідальну за проведення азартної гри (ч. 4 ст. 14 Закону);

заборона будь-яким фізичним особам, уповноваженим приймати ставки або вклади від імені оператора азартних ігор, брати участь в азартних іграх цього оператора (ч. 4 ст. 14 Закону);

встановлення заборони на проведення азартних ігор (крім ігор онлайн) під час деяких релігійних свят, а також і дні національного трауру;

покладення на організатора азартної гри обов'язку виплатити виграш переможцю протягом п'яти робочих днів з дня його виграшу в грі (до прикладу, в Україні максимальний строк виплати виграшу становить 30 днів з дати звернення гравця);

встановлення базових умов для обчислення загального відсотку виграшу на ігрових пристроях (відповідно ч. 20 ст. 14 Закону, такий відсоток обчислюється на основі принаймні 100 тис. ігор, зіграних поспіль);

встановлення обмежень на розміщення інформації про виграш в азартній грі, заборона розміщення такої інформації на зовнішніх частинах казино, ігрових залів тощо;

покладення на працівників казино обов'язку здавати плату за обслуговування (фінансовий подарунок гравця) у спільний фонд, а на казино – обов'язку

бухгалтерського обліку зібраних коштів та їх рівного розподілу між персоналом (ч. 16 ст. 16 Закону);

заборона букмекерським конторам приймати ставки на спортивні змагання юнацьких команд (до 18 років), які проводяться на території Словаччини (ч. 3 ст. 24 Закону);

покладення на організатора азартної онлайн-гри обов'язку забезпечити відображення при вході гравця у свій особистий кабінет інформації про: вікові обмеження на участь в азартних іграх; ризики для здоров'я, спричинені надмірними іграми; ризики великих фінансових втрат; про заклад охорони здоров'я, що здійснює діяльність у сфері профілактики, діагностики та лікування наркотичних і ненаркотичних залежностей; про можливість встановлення самообмеження, а саме максимальну суму загальних ставок і максимальну суму програвшів гравця (ст. 32 Закону);

створення автоматизованого Реєстру виключених осіб, до якого включається інформація про всіх осіб, які досягли 18-річного віку та: отримують матеріальну допомогу від держави; подали заяву про самообмеження; мають діагностовану за міжнародною класифікацією хвороб хворобу патологічної ігроманії; будучи здобувачами освітніх програм ЗВО бакалаврського чи магістерського рівнів освіти, отримують соціальну стипендію; щодо яких існує судова заборона на участь в азартних іграх; щодо яких відкрите кримінальне провадження по справі про ухилення від сплати аліментів або коштів на утримання тощо;

запровадження двох типів ліцензій на проведення азартних ігор: загальної ліцензії та індивідуальної ліцензії. Загальна ліцензія була введена з метою спрощення проведення окремих видів азартних ігор, які мають переважно місцеве значення або передбачають відносно низьку вартість ставок (лотереї, розіграші та карткові ігри поза казино). Вона оприлюднюється на сайті державного регулятора, розрахована на невизначену кількість юридичних осіб та "активується" для конкретного оператора після повідомлення ним державного регулятора про намір провадити азартну гру або ігри на підставі ліцензії. Натомість, індивідуальна ліцензія видається тільки конкретній юридичній особі та передбачає дозвіл на

проведення конкретної азартної гри або ігор;

запровадження комбінованих індивідуальних ліцензій на проведення одразу декількох типів азартних ігор, наприклад, на ліцензія на проведення ігор в казино, проведення інтернет ігор в онлайн-казино, прийняття ставок на коефіцієнти в ігрових залах, закладах та в інтернеті [213].

В завершення огляду сучасного стану правового регулювання грального бізнесу в Словацькій Республіці варто зазначити, що помітну роль у ньому відіграють підзаконні нормативно-правові акти Міністерства фінансів, зокрема: наказ Міністерства фінансів Словацької Республіки від 5.04.2019р. “Про встановлення моделі розрахунку щомісячного внеску оператора азартних ігор”; наказ Міністерства фінансів Словацької Республіки від 20.05.2029р. “Про встановлення вимог до технічного обладнання та систем, які використовуються для проведення окремих видів азартних ігор, включаючи деталі депозитів, ставок і вигравів для окремих видів азартних ігор”, наказ Міністерства фінансів Словацької Республіки від 18.12.2020р. “Про встановлення обсягу і способу отримання даних про азартні ігри з сервера оператора азартних ігор або його уповноваженої особи” та ін. [216; 217; 218].

Угорщина. Наріжним каменем законодавства Угорської Республіки про гральний бізнес слугує Закон від 16.08.1991р. “Про організацію азартних ігор”, який визначає понятійно-категоріальний апарат сфери азартних ігор (§1), порядок укладання концесійних договорів про організацію та проведення азартних ігор (§4-§5), питання юридичної відповідальності за порушення цього порядку (§12), організаційно-правові засади державного контролю та нагляду в сфері грального бізнесу (Розділ II, §36-36/b), процедуру розгляду адміністративних справ, пов’язаних з азартними іграми (§7/A), види азартних ігор (§12), умови їх ліцензування, організації та проведення (§15-§30/b), засади оподаткування азартних ігор (§32-§35) [219].

Закон від 16.08.1991р. “Про організацію азартних ігор” поділяє діяльність щодо організації та проведення азартних ігор на два види: лібералізовану та нелібералізовану. Лібералізована діяльність передбачає, що ліцензія на її

здійснення може бути надана кожному, хто має особисті, матеріальні та економічні умови, необхідні для безпечного та професійного проведення азартних ігор. На сьогодні в Угорщині лібералізований тільки один вид азартних ігор: нерегулярні лотереї, якщо лотерейний квиток продається лише серед присутніх у місці проведення лотереї. Певний час лібералізованими були також азартні ігри з використанням гральних автоматів, однак, починаючи з 2012 року, на діяльність у цій сфері були запроваджені суттєві ліцензійні обмеження (див. нижче).

У свою чергу, делібералізована діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор може провадитись тільки державним регулятором, державними компаніями, створеними спеціально для проведення азартних ігор (“гральні організації”), юридичним особам, які належать гральним організаціям, компаніями, у статутному капіталі яких частка державної власності становить 50 і більше відсотків, а також недержавними компаніями, з якими держава уклала концесійний договір на проведення азартних ігор (§3 Закону). Наразі делібералізованими є майже всі азартні ігри: діяльність казино, онлайн-гемблінг, використання гральних автоматів, регулярні лотереї, букмекерська діяльність тощо. Так, наприклад, виключно державний регулятор має право організовувати розіграші регулярних лотерей та прийняття ставок на події (крім ставок на перегони та букмекерських парі) [220, с. 49]. Що ж стосується ставок на перегони (в т.ч., ставок-онлайн), то виключним правом на їх проведення володіє державний оператор “Nemzeti Lóversenyfogadást-szervezőKft”. З 1 січня 2023 року ліквідовано монополію державної компанії “Szerencsejáték Zrt.” на прийняття букмекерських парі онлайн, однак допуск приватних компаній до цього сегменту грального бізнесу можливий тільки на умовах концесійного договору [221].

Відповідно до Закону від 16.08.1991р. “Про організацію азартних ігор”, державним регулятором у сфері грального бізнесу є Орган нагляду за регульованою діяльністю “Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (SZTFH)”, діяльність якого спрямована на забезпечення безперервного й ефективного функціонування ринку азартних ігор, захист інтересів гравців, зміцнення довіри до ринку азартних ігор, сприяння реалізації прав операторів,

здійснення постійного нагляду за ринком азартних ігор (§7 Закону). Поряд із регуляторними, наглядовими і дозвільними функціями, цей орган наділений широким колом повноважень щодо застосування обмежувальних і санкційних заходів. Зокрема, він має право: надавати місцевим інтернет-провайдерам вказівку щодо блокування доступу до веб-сайтів, на яких пропонуються неліцензійні онлайн-ігри, а також накладати штрафи: за порушення вимог концепційного договору на проведення азартних ігор, порушення операторами правил проведення азартних ігор, порушення законодавства про рекламу азартних ігор, надання фінансовими організаціями та постачальниками телекомунікаційних послуг технічної підтримки для проведення неліцензійних азартних ігор тощо [219].

У 2012 році парламент Угорщини ухвалив низку змін до Закону від 16.08.1991р. “Про організацію азартних ігор”, якими було заборонено використання гральних автоматів поза межами наземних казино [222]. Фактично, ці зміни закріпили монополію у використанні гральних автоматів за кількома операторами, які мали діючі ліцензії на організацію роботи наземних казино. Такий крок законодавця завдав потужного удару по дрібним операторам грального бізнесу. На момент встановлення заборони в Угорщині було видано понад 1270 безстрокових ліцензій на роботу гральних автоматів: аркади II класу (максимум два ігрових автомати на одне приміщення) працювали в багатьох барах і пабах, тоді як аркади I класу (понад 20 гральних автоматів на приміщення) часто розташовувалися в торгових центрах і великих магазинах. Всі ці ліцензії були відкликані державним регулятором протягом 15 днів після оприлюднення відповідних змін до Закону. Як наслідок, робота гральних автоматів поза межами казино повністю припинилася, тоді як доходи ліцензованих операторів наземних казино від залів ігрових автоматів зросли на 500-800% [223].

Варто додати, що незадовго до введення заборони угорський парламент істотно підвищив вартість ліцензій на використання гральних автоматів – до 10 тис. євро за один автомат. Це нововведення призвело до падіння кількості гральних автоматів, однак багато операторів вирішили залишитися на ринку гральних автоматів та внесли додаткову плату за ліцензії, розраховуючи на прибуток в

середньо- або довгостроковій перспективі. Заборона використання гральних автоматів поза межами наземних казино фактично знищила їх бізнес.

У зв'язку з цим, декілька компаній, інтереси яких постраждали унаслідок заборони, звернулися до Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) із позовом про її визнання такою, що порушує вимоги законодавства ЄС, зокрема, Європейської конвенції з прав людини 1998 року та Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС). Утім, за результатами розгляду відповідної справи (справа *Laurus Invest Hungary KFT and others v. Hungary*, 2015) ЄСПЛ відхилив позов, з огляду на те, що на момент його подання позивачі не вичерпали внутрідержавні засоби правового захисту [223].

На сьогодні заборона використання гральних автоматів поза межами наземних казино продовжує діяти, а ринок гральних автоматів контролюється ліцензованими операторами казино.

Закон “Про організацію азартних ігор” втілює вельми специфічний підхід угорського законодавця до регулювання дистанційних азартних ігор. Специфіка цього підходу полягає у суворому розмежуванні понять “дистанційна гра” та “гра в онлайн-казино” (в розумінні Закону “дистанційною грою” є азартна гра яка передбачає укладення парі онлайн), а також у встановленні значних обмежень на ліцензування діяльності онлайн-казино. Якщо ліцензію на організацію та проведення “дистанційної гри” може отримати будь-яка компанія, зареєстрована в Угорщині або іншій державі, яка підписала Європейську Угоду про економічний простір, то ігри онлайн-казино можуть бути організовані лише концесійною компанією, заснованою або керованою власником концесії на управління наземним гральним казино в Угорщині (див.: п. 1-b §3 Закону).

У 2018 році відповідні обмеження Закону стали предметом судового розгляду (Справа С-3/17 *Sporting Odds Ltd* проти Центрального управління Національної податкової та митної адміністрації Угорщини). Розглядаючи запит Столичного адміністративного та трудового суду (Угорщина) на винесення попереднього рішення по справі С-3/17, Суд ЄС констатував, що правило, за яким надання ліцензії на організацію азартних онлайн-ігор зарезервовано виключно для

операторів азартних ігор, які мають концесію на наземне казино, розташоване на національній території, суперечить вимогам ст. 56 ДФЄС, котра забороняє обмеження державами ЄС на своїй території свободи надання послуг щодо громадян інших держав-членів ЄС [224; 225].

Таким чином, на ринку азартних ігор Угорщини склалася патова ситуація. З одного боку, п.1-б §3 Закону від 16.08.1991р. “Про організацію азартних ігор” передбачає надмірні ліцензійні обмеження на діяльність онлайн-казино, а, з іншого – угорські суди при вирішенні відповідних юридичних справ зобов’язані керуватися висновком Суду ЄС про невідповідність цих обмежень вимогам ст. 56 ДФЄС.

Намагаючись вирішити цю проблему в межах наданих йому повноважень, національний регулятор призупинив блокування ігрових сайтів, зареєстрованих у країнах – учасниках Європейської Угоди про економічний простір. Як наслідок, іноземні онлайн-казино стали доступними для громадян Угорщини. Тим не менш, такий крок радше “згладив”, аніж вирішив проблему. Колізія між Законом від 16.08.1991р. та ДФЄС нікуди не зникла, а оператори без ліцензії на діяльність наземних казино, як і раніше, позбавлені можливості організувати роботу онлайн-казино на території Угорщини.

Примітною особливістю угорського законодавства про гральний бізнес є його розгалуженість. На відміну від багатьох європейських країн, де ключові аспекти організації та проведення азартних ігор охоплені єдиним законом, в Угорщині вони регулюються різними законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

Так, наприклад, Закон Угорської Республіки від 30.05.1991 “Про концесії” поряд із загальними правилами укладання концесійних договорів, визначає спеціальні правила укладення концесійних договорів з надійними організаторами азартних ігор* (§10/С 21 Закону) [226]. Водночас, Закон Угорської Республіки від

* Відповідно до угорського законодавства “надійним оператором” вважається компанія або організація, представлена на ринку певних товарів або послуг протягом 10 і більше років, яка цей час не була притягнута до відповідальності за порушення правил здійснення певного виду господарської діяльності.

1.09.2008р. “Про основні умови та деякі обмеження економічної рекламної діяльності” встановлює заборони на: оприлюднення реклами азартних ігор без дозволу державного регулятора; появу в рекламі азартних ігор без дозволу державного регулятора; оприлюднення реклами, пов’язаної з азартними іграми, у ЗМІ для дітей і підлітків (§21 Закону) [227].

У даному контексті чималий інтерес становить Постанова Уряду Угорської Республіки від 11.11.2015р. “Про детальні правила організації відповідальної гри”, спрямована на попередження та мінімізацію негативних наслідків участі в азартних іграх. Ця Постанова встановлює обмеження доступу до азартних ігор вразливих категорій громадян (Глава II), заходи самообмеження та самовиключення для гравців, які не є уразливими особами (Глава III), засади функціонування Реєстру захисту гравців (Глава IV), порядок присвоєння операторам ринку статусу “відповідального організатора азартних ігор” (Глава V), порядок та правові наслідки позбавлення цього статусу, процедури застосування обмежень і заборон на участь в азартних іграх (Глава VI) [228].

Будучи чи не найбільш ґрунтовним і “проробленим” актом національного законодавства з питань відповідальної гри на теренах сучасної Європи, Постанова Уряду Угорської Республіки від 11.11.2015р. “Про детальні правила організації відповідальної гри” містить низку положень, вартих предметної уваги з боку вітчизняного законодавця.

Перш за все, це стосується чіткого розмежування понять “самовідсторонення від участі в азартних іграх” та “самообмеження на участь в азартних іграх”. Якщо самовідсторонення передбачає повну відмову особи від участі в азартних іграх, то самообмеження покликане зменшити ігрову активність гравця, а отже й ризики, пов’язані з нею. При цьому, “невразливі” категорії осіб можуть подавати заяви як самовідсторонення, так і про самообмеження, а “вразливі” – тільки про самовідсторонення.

До числа самообмежувальних заходів Постанова Уряду Угорської Республіки від 11.11.2015р. “Про детальні правила організації відповідальної гри” відносить: усунення гравця від відвідування гральних закладів або участі в онлайн

іграх на нетривалий час (від 1 доби), обмеження щоденної або місячної кількості токенів, що купуються в касі, а також інші додаткові заходи самообмеження, зазначені оператором в плані гри та правилах участі.

Вельми цікавими є деякі правила самовідсторонення громадян від участі в азартних іграх, а саме: правило, згідно з яким, гравець може подати заяву про самовідсторонення щодо окремих видів азартних ігор, а також щодо окремих операторів азартних ігор; правило, згідно з яким, “вразливий” гравець може подати заяву про самовідсторонення на строк від 1 до 5 років, а “невразливий” – на будь-який визначений ним термін; правило, згідно з яким, заява про самовідсторонення на тривалий строк може бути відкликана “вразливим” заявником через 2 роки після її подання, “невразливим” – через 180 днів після подання (див.:§5 Постанови) [228].

Крім зазначеного, до безумовних позитивних рис Постанови Уряду Угорської Республіки від 11.11.2015р. “Про детальні правила організації відповідальної гри” слід віднести докладну регламентацію правил інформування громадян про існуючі механізми профілактики гральної залежності та допомоги особам, які від неї потерпають. Зокрема, §2 та §3 Постанови вимагають, як від державного регулятора, так і від операторів азартних ігор розміщувати на своїх веб-ресурсах (для операторів наземних гральних закладів – також в ігрових зонах або зонах здійснення платежів/отримання виплат): імена (назви) та контактні дані постачальників послуг, які надають психіатричну допомогу особам, хворим на лудоманію, у кожному окрузі та населеному пункті; імена (назви) та контактні дані постачальників послуг, які надають соціальну допомогу особам, хворим на лудоманію, у кожному окрузі та населеному пункті; назви та контактні дані щонайменше трьох неурядових організацій, які займаються захистом гравців, запобіганням та мінімізацією шкідливих наслідків азартних ігор; практичні відомості про порядок встановлення опіки; практичну інформацію про самообмеження та самовідсторонення, зразки відповідних заяв; практичну інформацію щодо посиленого захисту та організаційного контролю вразливих осіб; інформацію про Реєстр захисту гравців, а також про захист включених до нього персональних даних [228].

Втім, попри значну увагу угорського законодавця до питань організації відповідальної гри, у цілому правове регулювання гемблінгу в Угорщині можна охарактеризувати як фрагментарне й таке, що недостатньо чітко корелюється з положеннями законодавства ЄС.

Польща. Республіка Польща – одна з небагатьох держав колишнього соціалістичного табору, на теренах якої протягом ХХ століття спостерігався сталий розвиток правового регулювання сфери азартних ігор. Зокрема, 22.06.1925 року Сеймом Польщі був ухвалений Закон “Про кінні перегони”, яким встановлювалися загальні умови організації та проведення парі тоталізатора на іподромах (ст.ст. 5-8) [229]. Закон Польської Республіки від 9 липня 1936 року “Про лотерейну монополію” закріпив державну монополію на проведення лотерей (ст. 1), визначив організаційні засади проведення лотерей (ст.ст. 6-17), урегулював трудові, службові та інші відносини, пов’язані з роботою працівників Польської лотерейної монополії (ст.ст. 18-21) [230]. 19 квітня 1950 року побачила світ нова редакція Закону “Про кінні перегони”, яка, серед іншого, суттєво спростила систему обов’язкових відрахувань зі ставок на перегони (ст. 8) [231]. І, нарешті, 20 травня 1976 року на зміну зазначеним законам був прийнятий єдиний законодавчий акт з питань організації та проведення азартних ігор – Закон Народної Республіки Польща від 20.05.1976р. “Про азартні ігри та тоталізатори” [232].

Закон від 20.05.1976р. “Про азартні ігри та тоталізатори” заклав правові підвалини управління, дозвільної діяльності, контролю та нагляду в сфері азартних ігор (такими визнавалися парі тоталізатора, лотереї та ігри на гральних автоматах). Важливим моментом цього Закону стала часткове роздержавлення сфери азартних ігор: поряд з державними установами, право на проведення азартних ігор отримали неприбуткові громадські організації (ст. 13 Закону), причому, і перші, і другі, наділялися правом доручати виконання окремих видів діяльності, пов’язаних з проведенням азартних ігор, фізичним особам (ч. 1 ст. 11 Закону). Тим не менше, правова доктрина тогочасної Польщі сповідувала ідеї абсолютного верховенства державних інтересів, а фінансові правопорушення розглядала як пряме посягання на ці інтереси. Зважаючи на це, Законом від 20.05.1976р. було запроваджено

жорстку систему покарань за правопорушення в сфері азартних ігор. Відповідні правопорушення були криміналізовані, а за їх учинення наставала кримінальна відповідальність у вигляді значних штрафів, обмеження або позбавлення волі (ст. 14 Закону) [232].

Оскільки закони Польської народної республіки з питань гемблінгу здебільшого були спрямовані на регулювання державно-управлінських відносин, умови проведення конкретних азартних ігор ними не визначалися. Конкретизація цих умов здійснювалася на підзаконному рівні – в нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади, як-то: розпорядження Міністра колективних господарств ПНР від 6.10.1951р. “Про вставлення засад здійснення взаємних ставок на кінних перегонах”, розпорядження Міністра фінансів ПНР від 24.06.1976р. “Про детальне регулювання проведення азартних ігор і тоталізатора” тощо [233; 234].

Таким чином, на відміну від більшості східно-європейських держав, у пострадянській, демократичний період розвитку Польща ввійшла, маючи вельми розвинуту і розгалужену систему законодавства з питань грального бізнесу. Утім, ця система, яка формувалася за принципово інших соціальних, економічних і політичних умов, не могла забезпечувати ефективне регулювання сфери азартних ігор в нових реаліях. Як наслідок, перед польським законодавцем постала необхідність її кардинального оновлення.

Важливим кроком у цьому напрямку стало ухвалення Закону Республіки Польща від 29.07.1992р. “Про азартні ігри та парі” [235]. Цей Закон істотно розширив перелік легалізованих азартних ігор (до нього увійшли: числові ігри, грошові та речові лотереї, циліндричні ігри, картярські ігри, азартні ігри на гральних автоматах, ігри лото з грошовими і речовими призами), а також дозволив прийняття ставок на результати спортивних змагань та інші події (ст. 1). Одночасно Законом від 29.07.1992р. “Про азартні ігри та парі” було встановлено державну монополію на проведення числових ігор і грошових лотерей (ст. 4), а право на проведення циліндричних ігор, карткових ігор, ігор з гральними автоматами, лото з грошовими призами та взаємних парі – закріплене за акціонерними товариствами

й товариствами з обмеженою відповідальністю з юридичною адресою на території Республіка Польща (ст. 5). Законом від 29.07.1992р. також визначалися засади організації азартних ігор і парі (Розділ II), надання дозволів на проведення азартних ігор (Розділ III), оподаткування грального бізнесу (Розділ IV), нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів, які організовують та проводять азартні ігри чи парі (Розділ V). Будь-яка реклама азартних ігор на території країни заборонялася (ст. 7) [235].

На момент ухвалення Закон Республіки Польща від 29.07.1992р. “Про азартні ігри та парі” справедливо вважався одним з найбільш ґрунтовних законодавчих актів з питань грального бізнесу в країнах колишнього соціалістичного табору. Разом з тим, по мірі розвитку ринкових відносин та європеїзації національної правової системи, дедалі більша кількість його положень втрачали актуальність. Зрештою постійне виключення деактуалізованих положень зі змісту Закону призвело до того, що з 66 статей його первинної редакції наприкінці 2009 року лишалися чинними тільки 5, а сам Закон складався із 7 статей (5 первинних і 2 пізніше доданих) [235].

З метою усунення суттєвих прогалин правового регулювання грального бізнесу законодавець Польщі ухвалив новий про його організацію та адміністрування – Закон Республіки Польща від 19.11.2009р. “Про азартні ігри” (набув чинності 1.01.2010р.) [236].

Новий Закон доповнив перелік азартних ігор новими іграми (телебінго, аудіотелелотереї, гра в кості), поширивши державну монополію на числові ігри, грошові лотереї та телебінго (у первинній редакції Закону), а також на рекламні лотереї, ігри з використанням ігрових автоматів поза межами казино та азартні ігри онлайн, за винятком парі і рекламних лотерей (діюча редакція Закону) (ч. 1 ст. 2, ст. 5) [236].

Відповідно до ст. 4 Закону від 19.11.2009р. “Про азартні ігри”, гральними закладами (центрами) на території Республіки Польща визнаються заклади казино, зали гральних автоматів та зали для гри в лото з грошовими призами. Водночас, букмекерські пункти не мають статусу грального центра та являють собою окремий тип закладів грального бізнесу. При цьому, якщо функціонування закладів казино

здійснюється на підставі ліцензії, то робота залів гральних автоматів та залів для гри в лото з грошовими призами – на підставі дозволу на експлуатацію залу. У свою чергу, діяльність букмекерський контор потребує наявності дозволу на організацію парі. Так само на підставі дозволу проводяться розіграші лотерей, розіграші лото та рекламні лотереї (для організації лотерей та ігор лото з незначним призовим фондом достатньо повідомлення в податкову адміністрацію) [236].

Варто зауважити, що первинна редакція Закону від 19.11.2009р. унеможлилювала доступ іноземних операторів до польського ринку азартних ігор, визнаючи право на організацію роботи гральних центрів та проведення азартних ігор тільки за компаніями-резидентами. Однак, з огляду на вимоги ст. 56 ДФЄС (див. вище), у 2015 році зазначене обмеження було скасовано. Закон від 19.11.2009р. “Про азартні ігри” був доповнений статтею “7-а”, згідно з якою, акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або інші компанії, зареєстровані у державах-членах ЄС або інших державах, котрі є сторонами Угоди про Європейський економічний простір, можуть провадити господарську діяльність у сфері азартних ігор на території країни на підставі концесії або наданого дозволу за умови призначення уповноваженого представника або створення підрозділу в Польщі [237].

Що ж стосується лотерей, рекламних лотерей, лото і покерних турнірів, то їх проведення дозволено не тільки компаніям, але й організаційним утворенням без статусу юридичної особи (організатором покерного турніру може бути навіть фізична особа) (ст. 6-7). При цьому весь дохід від розіграшів лотерей і лото повністю спрямовується на суспільно корисні, зокрема, благодійні цілі (ст. 16) [236].

Тривалий час у колах фахівців чи не найбільш слабким місцем Закону від 19.11.2009р. “Про азартні ігри” вважалася повна відсутність правового регулювання діяльності, пов’язаної з організацією та проведенням азартних ігор онлайн. Фактично, це виводило онлайн-гемблінг за межі правового поля, спричиняло тінізацію даного сегменту грального бізнесу та нівелювало його потужний податковий потенціал. Якщо з 2004 по 2009 рік податкові надходження

від азартних ігор сягали 1,624 млрд злотих на рік, то в 2010 році (тобто, після ухвалення Закону) вони зменшилися майже на 50% [238]. Як заявив у грудні 2016 року тодішній Віце-Прем'єр Уряду Польщі Ярослав Говін: “внаслідок цього акту Польща зазнала гігантських, багатомільярдних збитків. Тож ми вирішили змінити законодавство, щоб гроші надходили до бюджету. Але наразі протягом наступних місяців азартні ігри залишатимуться в сірій зоні, а поляки втрачатимуть від 100 до 300 млн злотих (24-71 млн USD) щомісяця” [239, с. 103].

Ситуація докорінно змінилася у 2017 році, з набуттям чинності змін до Закону, спрямованих на легалізацію грального бізнесу онлайн [240]. Відповідно до цих змін, організація будь-яких азартних ігор стала можливою у веб-мережі Інтернет. При цьому Закон вимагає від операторів азартних ігор онлайн: проводити такі ігри виключно на веб-сайтах, яким присвоєно польський національний домен; розташовувати пристрої (сервери) обробки й архівації даних про ігри та їх учасників на території держави-члена ЄС або держави – члена Угоди про Європейський економічний простір; архівувати та зберігати дані про азартні ігри та їх учасників протягом 5 років, після чого – їх видаляти; надавати органам податкової адміністрації віддалений доступ до архівованих даних про ігри та їх учасників, що передбачає можливість зчитування, копіювання та обробки відповідних даних (див.: ст. 15-d) [236].

Одночасно відповідними змінами до Закону від 19.11.2009р. “Про азартні ігри” було запроваджено функціонування відкритого, публічного Реєстру доменів, які незаконно використовуються для пропозиції азартних ігор. До цього Реєстру вносяться доменні імена веб-сайтів, які всупереч діючому законодавству використовуються для реклами, просування або організації азартних ігор. Правовими наслідками включення доменного імені до цього Реєстру є:

по-перше, блокування суб'єктом телекомунікаційних послуг безоплатного доступу до веб-сайтів, які його використовують (будь-які запити на з'єднання через це доменне ім'я автоматично перенаправляються на сайт, адміністрований Міністерством фінансів, який містить повідомлення про включення доменного імені до Реєстру, інформацію про перелік легальних операторів грального бізнесу

в Республіці Польща, а також застереження про можливу кримінальну та фінансову відповідальність учасників азартних ігор, організованих з порушенням закону);

по-друге, припинення суб'єктами надання платіжних послуг в Інтернеті обслуговування веб-сайтів, які використовують відповідне доменне ім'я (надання платіжних послуг припиняється протягом 30 днів з дня включення доменного імені до Реєстру) [236].

З метою попередження та мінімізації негативних наслідків азартних ігор онлайн Закон зобов'язує їх організаторів впроваджувати правила відповідальної гри, зокрема, розмішувати на відповідних сайтах інформацію про оператора гри та його контактні дані, про дозвіл на проведення ігор, про правила гри, про заборону гри неповнолітнім особам, про порядок перевірки віку учасників гри, про ризики, пов'язані з азартними іграми, про установи, які надають допомогу особам з ігровою залежністю, про механізми самообмеження учасників ігор тощо (ст. 15-і).

Варто зазначити, що аналогічні вимоги Закон встановлює для суб'єктів, які організовують роботу залів гральних автоматів (ст. 1-d), але не пред'являє їх до казино, букмекерських контор та інших організаторів азартних ігор [236]. Фактично, це означає, що положення Закону про принципи відповідальної гри стосуються лише тих операторів ринку, які діють у рамках державної монополії на певні види грального бізнесу.

Серед інших положень Закону від 19.11.2009р. "Про азартні ігри" на особливу увагу заслуговують такі:

- положення, якими визначаються засади функціонування такого сегменту грального бізнесу, як гральні автомати. Польський законодавець демонструє вельми оригінальне уявлення про сутність ігор на гральних автоматах, вказуючи, що вони завжди містять елемент випадковості, але, водночас, не включаючи їх до числа випадкових ігор (ст. 2 Закону). При цьому іграми на гральних автоматах визнаються ігри онлайн, які проводяться за аналогічними правилами (відповідно, "гра на гральному автоматі" є можливою без наявності такого автомату);

- легалізація парі на віртуальні події (події, повністю генеровані комп'ютером) та аудіотекстових лотерей, участь у яких оплачується телефонним

дзвінком або відправкою текстових повідомлень за допомогою телекомунікаційної мережі загального користування; (п. 11 ч. 2 та ч. 2-а ст. 2 Закону),

- законодавче закріплення поняття мультиюрисдикційних азартних ігор – числових ігор та грошових лотерей, що організуються одночасно на території більш ніж однієї країни (ч. 1-а ст. 5 Закону);

- детальне регулювання порядку призначення уповноваженого представника іноземних операторів азартних ігор на території Республіки Польща (ст. 7-а Закону);

- наділення Міністра фінансів Республіки Польща повноваженням затверджувати правила проведення числових ігор, грошових лотерей, рекламних лотерей, телебінго, ігор на гральних автоматах за межами казино та азартних ігор онлайн (ст. 9 Закону);

- встановлення таких вимог (умов) надання ліцензій або дозволу на проведення азартних ігор як: обов'язкова наявність членів правління, наглядової ради або ревізійної комісії компанії громадянства Польщі, держави-члена ЄС або держави-члена Угоди про Європейський економічний простір; відсутність відкритих судових проваджень по справах про злочини, пов'язані з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму; відсутність фактів анулювання попередньої ліцензії або дозволу на проведення азартних ігор протягом 6 років до дати подання заяви про видачу ліцензії чи дозволу (при цьому акціонери (партнери) компанії-заявника не повинні бути акціонерами (партнерами) компаній з відкликаними ліцензіями); відсутність судимості учасників (акціонерів) товариства за умисні злочини або умисні податкові правопорушення на території держави-члена ЄС (ст.ст. 11-12 Закону);

- вимога щодо обов'язкового встановлення в казино та залах гральних автоматів аудіовізуальної системи контролю за проведенням ігор для перевірки правильності визначення результатів ігор, правильності розрахунків виграшів, ведення обліку виплачених виграшів, вирішення спірних ситуацій, контролю та перевірки учасників ігор тощо (ст. 15-в Закону);

- вимога про обов'язкове обладнання гральних центрів резервними

джерелами електроенергії, незалежними від мережі загального користування, і установками захисту від перешкод, що забезпечують постійну та безперебійну гру (ст. 15-с Закону);

- встановлення максимально допустимих меж виграшів в азартних іграх, в тому числі, у взаємних парі (ст. 18 Закону);

- покладення на операторів азартних ігор обов'язку видавати на вимогу гравця іменний сертифікат, що підтверджує виграш (ст. 20 Закону);

- регулювання питань, пов'язаних з переміщенням, виведенням з експлуатації, знищенням або викраденням гральних автоматів (ст. 23-с Закону);

- заборона зовнішньої реклами та просування азартних ігор, включаючи заборону надавати інформацію про спонсорство з використанням торгової назви та торгової марки, які використовуються для пропозиції азартних ігор (ст. 29 Закону);

- покладення на компанії, які провадять азартні ігри, обов'язку інформувати державного регулятора про зміни в структури статутного капіталу, складі правління, наглядовій раді чи ревізійній комісії (ст.ст. 52-53 Закону);

- визнання підставами для анулювання ліцензій на проведення азартних ігор: зменшення статутного капіталу товариства нижче встановленої межі; перерви понад 6 місяців у провадженні діяльності, на яку поширюється ліцензія чи дозвіл; контатації щонайменше двох випадків допуску неповнолітньої особи до участі в азартних іграх в одному й тому самому гральному закладі (ст. 59 Закону) [236].

У цілому правове регулювання грального бізнесу в Республіці Польща характеризується високою ефективністю. Воно охоплює всі ключові аспекти адміністрування, організації та проведення азартних ігор, добре корелюється з вимогами законодавства ЄС, забезпечує ефективний державний контроль за діяльністю операторів азартних ігор, а також сприяє впровадженню принципів відповідальної гри та мінімізації негативного соціального впливу азартних ігор.

Узагальнюючи результати аналізу адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в країнах Східної Європи (Болгарія, Словаччина, Угорщина, Польща), можемо констатувати наявність широкого кола спільних проблем, тенденцій і закономірностей розвитку.

Починаючи з 90х років XX століття, які ознаменувалися крахом радянської політичної системи, переходом до ринкових відносин та бурхливим розвитком приватного підприємництва, правове регулювання грального бізнесу країн Східної Європи розвивалося синхронними темпами. Як правило, цей процес протікав у два етапи. На першому етапі (етап легалізації грального бізнесу) закладалися правові підвалини для організації азартних ігор та контролю за їх проведенням, тоді як на другому (етап європеїзації грального бізнесу) – відбувався кардинальний перегляд національного законодавства про гральний бізнес з урахуванням інтеграції в економічний і правовий простір ЄС.

Практично у всіх зазначених країнах на етапі європеїзації грального бізнесу виразно окреслилися такі проблеми правового регулювання як: наявність законодавчих лакун (починаючи з термінологічних невизначеностей та закінчуючи прогалинами в регулюванні організаційних аспектів грального бізнесу), існування корупційних ризиків (у деяких країнах призвело до ліквідації спеціалізованих державних структур з контролю за проведенням азартних ігор), колізії з актами законодавства ЄС в частині гарантування доступу іноземних компаній до національних ринків азартних ігор. Сьогодні вирішення цих проблем є важливим елементом національних політик і стратегій розвитку грального бізнесу.

Водночас, протягом останніх 10-15 років в адміністративно-правовому регулюванні грального бізнесу країн Східної Європи досить чітко прослідковуються тенденції до уніфікації умов і правил проведення азартних ігор, впровадження принципів відповідальної гри, забезпечення соціальної відповідальності грального бізнесу, розвиток державного і громадського контролю в сфері азартних ігор.

Зокрема, у контексті можливого впливу на розвиток вітчизняного законодавства про гральний бізнес неабиякий інтерес становлять тенденції щодо:

комплексного регулювання суспільних відносин з приводу організації та проведення ігор на грошові та матеріальні призи, результат яких залежить, в тому числі, від випадку: циліндричні ігор, ігор в карти, ігри на гральних автоматах, ігор в кості, лотерей, телефонних ігор (вікторин) тощо;

посилення фінансових, юридичних та інших ліцензійних вимог до організаторів азартних ігор;

надання права на організацію та проведення азартних ігор юридичним особам-нерезидентам, зокрема, компаніям, зареєстрованим в державах-членах ЄС, інших державах, які підписали Європейську Угоду про економічний простір, або Швейцарській Конфедерації);

легалізації мультиюрисдикційних азартних ігор;

посилення вимог (зокрема, вікових) щодо допуску громадян до участі в азартних іграх;

розвитку механізмів самовиключення та самообмеження на відвідування гральних закладів та/або участі в азартних іграх;

заборони азартних ігор, які не гарантують рівних умов для всіх гравців;

заборони ставок на спортивні змагання юнацьких команд;

законодавчої конкретизації технічних та інших вимог до різних типів ігрових пристроїв;

посилення обмежень (аж до повної заборони) на рекламу та пропагування азартних ігор;

забезпечення всебічного інформування громадян про існуючі механізми профілактики гральної залежності та допомоги особам, які від неї потерпають;

централізації та оптимізації системи публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор;

посилення ролі територіальних громад та органів місцевого самоврядування в регулюванні питань грального бізнесу;

розширення спектру наглядових, контрольних і юрисдикційних повноважень державних регуляторів грального бізнесу;

посилення юридичної відповідальності за порушення законодавства про азартні ігри.

Насамкінець варто зазначити, що окреслені тенденції відображають не стільки особливості розвитку правового регулювання азартних ігор в країнах Східної Європи, скільки основні напрями політики ЄС в сфері грального бізнесу.

У світлі цього, їх урахування є важливою запорукою європеїзації вітчизняного законодавства про гральний бізнес та важливим аспектом регуляторного наближення, передбаченого Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

3.2. Перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні.

Становлення сфери азартних ігор та грального бізнесу в сучасній Україні характеризується вираженою дискретністю. За роки незалежності вітчизняний гральний бізнес пройшов вельми контраверсійні етапи розвитку: після зняття заборон радянської доби, відродження та стрімкої розбудови в умовах лібералізації ринку, він знову потрапив під повну заборону, після чого наново був відроджений і продовжив функціонувати, проте вже в умовах суворого контролю з боку держави. У цілому процеси його розвитку неможливо назвати поступальними, радше навпаки – втілюючи непослідовність державної політики в сфері азартних ігор, вони являють собою довгу “плетеницю” змін і перетворень, часто неузгоджених між собою, а інколи – абсолютно протилежних за змістом.

Чи не єдиною константою цих процесів є ключова роль адміністративного права у їх правовому забезпеченні. Незалежно від того, які часи переживала сфера азартних ігор, незалежно від того, був гральний бізнес легальним чи забороненим, основний масив відповідних суспільних відносин завжди врегульовувався адміністративним правом. Будучи універсальним регулятором суспільних відносин, адміністративне право являє собою провідний інструмент публічного адміністрування у сфері царинах суспільного життя. В силу мінливості цілей державної політики, на одному історичному відтинку воно може виступати як інструмент обмежень і заборон, а на іншому – вже як інструмент державної підтримки. Однак, ключовий момент лишається незмінним: поточний стан справ у будь-якій сфері публічно значущій сфері (зокрема, у сфері організації та проведення азартних ігор) напряду визначається якістю та ефективністю

адміністративно-правового регулювання.

Зважаючи на це, в контексті нашого дослідження неабиякий інтерес становить питання про перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні. Адже, не в останню чергу, саме з ними пов'язане майбутнє вітчизняного грального бізнесу: рамки його функціонування, форми його здійснення, вектори його розвитку, а також його соціальні та економічні результати.

Звертаючись до розгляду даного питання, насамперед, маємо зазначити, що в умовах інтеграції України в економічну систему ЄС та невпинної європеїзації національного права вирішальний вплив на перспективи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні здійснюють загальноєвропейські тенденції розвитку грального бізнесу. Вельми докладно ці тенденції були розглянуті нами в попередньому підрозділі дисертації – у рамках вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Як свідчить аналіз, у цілому вони втілюють ідеї підвищення якості, безпеки і соціальної відповідальності грального бізнесу, мінімізації його шкідливих проявів, усебічного державного і громадського контролю за його здійсненням, інтернаціоналізації підприємницької діяльності в сфері азартних ігор. Безумовно, вказані ідеї мають визначальний характер для розвитку сфери грального бізнесу не лише на теренах ЄС, але й у всіх державах, які провадять курс на інтеграцію в європейський політичний, економічний, правовий простір.

Будучи однією з таких держав, Україна вже зараз скеровує національну політику розвитку грального бізнесу в русло сучасних європейських тенденцій. Останні знайшли відображення в ключових актах вітчизняного законодавства про азартні ігри, зокрема, у Законі України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, яким було запроваджено онлайн-моніторинг діяльності операторів грального бізнесу, урегульовано роботу реєстрів, пов'язаних з організацією та проведенням азартних ігор, роботи грального обладнання та забезпечення прав гравців, визначено

механізми профілактики гральної залежності, організаційні засади самообмежень і самоконтролю гравців, встановлено обмеження на рекламу й пропагування азартних ігор [63].

Разом з тим, аналіз сучасного стану адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор змушує констатувати, що далеко не всі об'єктивні тенденції європейського грального бізнесу ним враховані повною мірою. Однією з таких тенденцій є тенденція підвищення вікових та інших вимог для допуску громадян до участі в азартних іграх. Попри те, що на сьогодні у багатьох країнах ЄС мінімальний вік учасника азартної гри коливається від 18 до 21 років, все більше європейських держав визнають доцільність його підвищення. Вже зараз у Греції та Мальті громадяни допускаються до участі в азартних іграх тільки після досягнення 23- та 25-річного віку відповідно. Питання про підвищення вікових вимог для допуску до участі в азартних іграх дедалі активніше дискутується у рамках законотворчої діяльності національних парламентів.

В основі ідеї про підвищення мінімально допустимого віку учасника азартної гри лежать результати психологічних досліджень і статистичні дані, згідно з якими ризик захворіти на гральну залежність перебуває в оберненій пропорційній залежності з віком особи: чим раніше особа залучається до азартних ігор, тим вищий ризик появи у неї патологічної гральної залежності, і навпаки [241, с. 1770]. За оцінками Європейської асоціації азартних ігор і ставок (EGBA), до 1% населення ЄС мають схильність стати патологічними гравцями, а до 4% – отримати розлади, пов'язані з лудоманією, причому основна група ризику – підлітки та молодь [242]. Водночас, на думку вітчизняних фахівців, за відсутності ефективних кроків, спрямованих на протидію лудоманії, вже у найближчі роки близько півмільйона українців ризикують стати залежними від азартних ігор [243].

З огляду на викладене, а також зважаючи на постійне розширення найбільш доступного для молоді сектору азартних ігор – ігор онлайн, питання про підвищення вікових вимог до гравців в Україні набуває неабиякої гостроти. У світлі надзвичайно складних соціальних та економічних реалій, в яких перебуває сучасна Україна, це питання обов'язково повинно стати предметом широкого громадського

обговорення та ретельного опрацювання суб'єктами правотворчої діяльності.

Втім, питання про посилення вимог для допуску громадян до участі в азартних іграх не вичерпується встановленням додаткових вікових обмежень. На менш актуальним у даному контексті є встановлення заборони на участь в азартних іграх для громадян, які отримують соціальні виплати від держави: допомогу на проживання внутрішньо-переміщеним особам, допомогу особам з інвалідністю, допомогу на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях, допомогу на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, допомогу на дітей самотніми матерями, державну соціальну допомогу на догляд тощо .

Тільки за останні три роки, для надання соціальної допомоги населенню з державного бюджету України було скеровано понад півмільярда гривень (150,6 млн. грн – у 2022 році, 170,7 млн. грн – у 2023 році та 182,9 млн. грн – у 2024 році) [244]. Відповідні виплати мають адресне спрямування, їх розмір та періодичність суворо обумовлені конкретними соціальними цілями.

Цілком очевидно, що участь отримувачів соціальних виплат в азартних іграх та, відповідно, використання ними отриманих коштів для ігрових ставок, призводить не тільки до марнотратного витрачання бюджетних коштів, але й унеможлиблює досягнення поставлених соціальних цілей. Подібні випадки дискредитують вже саму ідею соціальної допомоги, адже в кінцевому підсумку, замість нагальних потреб людини, бюджетні кошти (тобто, кошти платників податків) скеровуються на розвиток приватного бізнесу, причому бізнесу – далеко неоднозначного в соціальному відношенні.

Зважаючи на це, в державах-членах ЄС на парламентському, урядовому та муніципальному рівнях обговорюється доцільність і перспективи встановлення законодавчої зборони на участь в азартних іграх для осіб, які отримують державну соціальну допомогу. Так, наприклад, у березні 2023 року Уряд Республіки Кіпр схвалив рішення про автоматичне включення отримувачів соціальних виплат, у тому числі – отримувачів гарантованого мінімального доходу (Guaranteed Minimum Income), до національного реєстру осіб, яким обмежено участь в азартних іграх [245]. Куди жорсткіші кроки з протидії участі отримувачів соціальних виплат в

азартних іграх були здійснені муніципалітетом м. Роттердама (Нідерланди). Зокрема, ним було прийнято рішення про позбавлення учасників азартних ігор права на отримання муніципальної допомоги, а також про примусове повернення ними до місцевого бюджету щомісячних соціальних виплат, отриманих у період (тобто, у відповідні місяці) участі в азартних іграх [246]. Втім, місцевий суд виніс постанову про незаконність такого рішення. З цим варто погодитись, оскільки, в даному випадку, вразливі категорії громадян повністю позбавляються соціальної підтримки, що критично знижує якість їх життя, а також якість життя їх близьких.

У світлі викладеного усунення отримувачів соціальних виплат від участі в азартних іграх бачиться одним з перспективних завдань адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні. Оптимальним способом вирішення цього завдання, на наш погляд, є законодавче закріплення заборони на участь в азартних іграх для громадян, які отримують соціальні виплати від держави, шляхом їх автоматичного включення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх.

Крім того, з нашої точки зору, аналогічним чином від участі в азартних іграх мають бути усунуті особи, які мають заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини.

Варто додати, що реалізація такого кроку передбачає внесення істотних змін до Порядку формування і ведення зазначеного Реєстру, оскільки на сьогодні внесення даних до нього можливе тільки за заявою гравця, членів його сім'ї та законних представників або ж за рішенням суду [247].

Одним з ключових напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є вдосконалення правових механізмів самообмеження на відвідування гральних закладів та участь в азартних іграх. На сьогодні в Україні діє вельми простий механізм самостійного усунення особи від участі в азартних іграх. Відповідно до п.п. 7 та 16 Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, фізична особа може самостійно обмежити себе у відвідуваннях гральних закладів та в участі в азартних іграх на строк від шести

місяців до трьох років шляхом особистого подання організатору азартних ігор або Уповноваженому органу письмової заяви (заяви про самообмеження) з одночасним пред'явленням документа, що посвідчує особу. Відкликання заяви про самообмеження не допускається. Організатор азартних ігор або Уповноважений орган не пізніше наступного робочого дня з дня отримання заяви про самообмеження вносить відомості про заявника до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх [63].

Станом на 26.06.2024р. у Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, зареєстровані 7 874 особи, причому 99% з них були внесені до Реєстру саме на підставі заяв про самообмеження. За весь час існування Реєстру до нього потрапило 8 456 осіб із ігровою залежністю, з яких більше половини (56,3%) – протягом першого півріччя 2024 року. За цей же час із Реєстру назагал було виключено 582 особи (413 – у 2024 році) [5].

Попри те, що вже сама по собі практика самообмеження на участь в азартних іграх свідчить про загальноєвропейські тренди розвитку вітчизняного грального бізнесу та його правового регулювання, існуючий механізм такого самообмеження важко назвати довершеним. Перш за все, він забезпечує виключно повне відсторонення особи від участі в азартних іграх і не допускає часткового обмеження її гральної активності, зокрема, самовідсторонення від окремих видів азартних ігор. Водночас, він не поширюється на участь у лотереях, має обмежені часові рамки і не передбачає можливості відкликання особою заяви через певний строк.

Між тим, все більше європейських держав застосовують гнучкі інструменти самообмеження на участь в азартних іграх, виходячи з того, що для профілактики ігрової залежності індивідуальний підхід, заснований на певній свободі вибору, є куди ефективнішим, ніж тотальна заборона.

Зокрема, в Естонії особа, яка бажає захистити себе від негативних наслідків азартних ігор, може встановити для себе як повну заборону на участь у таких іграх, так і заборону на участь в конкретних іграх, а саме: іграх казино; ставках на спорт; класичних лотереях (обмеження на участь у миттєвих лотереях встановити не

можна). Відповідні обмеження є безстроковими, однак при їх встановленні особа самостійно визначає термін (від 6 місяців до 3 років), після завершення якого вона зможе клопотати про зняття з себе діючих обмежень [248]. За законодавством Угорщини, заява про самообмеження може стосуватися не тільки окремих видів азартних ігор (карткові ігри в картярських клубах, ігри казино, ігри онлайн-казино, інші дистанційні азартні ігри), але й взаємодії з конкретними операторами азартних ігор. Максимальний термін дії такої заяви, а також умови її відкликання заявником залежать від того, чи належить заявник до категорії “вразливих гравців”. “Вразливий” гравець може подати заяву про самовідсторонення на 1, 3 або 5 років, а відкликати подану заяву – не раніше, ніж через два роки (заява про самообмеження на 1 рік відкликанню не підлягає). Натомість, “невразливі” гравці визначають термін самообмеження на власний розсуд. Заява про самообмеження може бути відкликана ними через 180 днів після подання [228].

Позитивний європейський досвід спонукає до вдосконалення правових засад і механізмів самообмеження на участь в азартних іграх. На наш погляд, ключовими моментами адміністративно-правового регулювання відповідних обмежень мають стати такі:

по-перше, надання гравцям можливості як повного, так і часткового самообмеження на участь в азартних іграх. У рамках остатнього доцільно передбачити самовідсторонення: від участі в азартних іграх казино (в тому числі, онлайн), від участі в ставках на спорт (в тому числі, онлайн), від участі в азартних іграх у залах гральних автоматів, а також від участі в розіграшах лотерей, незалежно від їх типу;

по-друге, безстроковий характер самообмеження з можливістю відкликання особою поданої заяви про самообмеження через визначений строк. Відповідний строк повинен визначатися особою самостійно – у заяві про самообмеження. При цьому він не може бути меншим, ніж мінімальний строк для відкликання заяви, передбачений законом.

Ведучи мову про перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні, неможливо

оминути увагою питання реклами азартних ігор. З огляду на очевидність негативних соціальних наслідків азартних ігор, це питання вельми гостро стоїть практично у всіх державах, які підтримують функціонування грального бізнесу на своїй території. Крізь законодавство таких держав “червоною ниткою” проходить ідея мінімізації негативного впливу реклами азартних ігор на суспільство та окремих громадян. З року в рік національні закони про гральний бізнес і рекламну діяльність встановлюють дедалі суворіші обмеження на рекламу гральних закладів, азартних ігор та їх операторів. Поступово рухається цим шляхом і Україна.

Якщо до останнього десятиліття вітчизняне законодавство жодним чином не обмежувало рекламу азартних ігор (показово, що відповідних обмежень не існувало навіть до заборони грального бізнесу в 2009 році), то, починаючи з 2020 року, даний напрямок рекламної діяльності послідовно “затискається” в жорсткі обмежувальні рамки. Так, 14.07.2020р. Закон України “Про рекламу” був доповнений статтею 22-1 “Реклама азартних ігор, організаторів азартних ігор”, якою заборонялася реклама азартних ігор, знаків для товарів і послуг, інших об’єктів права інтелектуальної власності, під якими провадиться діяльність з організації та проведення азартних ігор, а також інших позначень, під якими проводяться азартні ігри: - на радіо та телебаченні з 6 до 23 години; - у виданнях для дітей та юнацтва та інших виданнях (крім спеціалізованих видань, присвячених азартним іграм); - в друкованих ЗМІ (крім спеціалізованих видань, присвячених азартним іграм); на зовнішніх та внутрішніх поверхнях транспортних засобів та метрополітену; засобами зовнішньої реклами; на товарах (у тому числі одязі), призначених переважно для осіб віком до 21-річного віку; в місцях проведення розважальних, театральних-концертних, спортивних та інших заходів для осіб, які не досягли 21-річного віку. Крім того, згаданою статтею були встановлені застереження щодо достовірності та спрямованості реклами азартних ігор на соціально вразливі категорії населення, щодо участі в ній осіб, які не досягли 21 року, щодо інформування в ній про небезпеку лудоманії та важливість дотримання принципів відповідальної гри тощо [249].

Законом України від 13.12.2022р. № 2849-IX “Про медіа” було заборонено

поширювати у матеріалах медіа (крім фільмів) інформації, яка може завдати шкоди фізичному, психічному або моральному розвитку дітей, зокрема, містить закликів грати в азартні ігри та спонукання до участі в азартних іграх [250]. У свою чергу Закон України від 30.05.2023р. № 3136-IX “Про внесення змін до Закону України “Про рекламу” та інших законів України щодо імплементації норм європейського законодавства у національне законодавство України шляхом імплементації окремих положень законодавства Європейського Союзу у сфері аудіовізуальної реклами...” встановив заборону на розміщення продукту (продакт-плейсмент) азартних ігор, закріпив технічні вимоги до попереджувальної інформації в текстовій і звуковій рекламі азартних ігор, а також окреслив коло суб’єктів, уповноважених визначати вимоги до розповсюдження в медіа реклами азартних ігор, торговельних марок, інших об’єктів права інтелектуальної власності, під якими провадиться діяльність з організації та проведення азартних ігор [251].

І, нарешті, 17 травня 2024 року побачила світ Постанова Кабінету Міністрів України № 566 “Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет”, якою була запроваджена заборона розповсюдження реклами азартних ігор, реклами торговельних марок, інших об’єктів права інтелектуальної власності, під якими провадиться діяльність з організації та проведення азартних ігор, а також інших позначень, під якими проводяться азартні ігри, зокрема з використанням електронних комунікацій, символіки Збройних Сил, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, а також розповсюдження відповідного контекстного матеріалу [136]. Вище (у підрозділі 2.1 дисертації) нами вже розглядалися проблемні аспекти змісту цієї Постанови, а також передбачених нею заборон. Однак, у даному контексті на увагу заслуговує, передусім, той факт, що після встановлення низки обмежень Україна зрештою вдалася до повної заборони реклами і популяризації азартних ігор. Цей факт свідчить про втілення державою принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), задекларованого в п. 9. ч. 2 ст. 1 Закону України від 14.07.2020р. №768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” [63].

Тим не менше, доводиться визнати, що, на відміну від ряду країн ЄС, у яких тотальна заборона реклами азартних ігор стала, свого роду, “вінцем” послідовної державної політики протидії гральній залежності, Україна встановила таку заборону лише під тиском комплексу негативних соціально-економічних і політичних чинників, обумовлених військовою агресією з боку росії. По суті Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2024р. № 566 “Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет” була прийнята Урядом на виконання Рішення РНБО України від 20.04.2024р. “Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет” з метою: “...недопущення використання особливостей цієї сфери державою-агресором [252]”. Як наслідок, заборона реклами азартних ігор в Україні має не постійний (як, наприклад, у Бельгії та ряді інших держав-членів ЄС [253]), а тимчасовий характер: її тривалість обмежена терміном дії правового режиму воєнного стану [136].

Таким чином рух України шляхом посилення обмежень на рекламу та пропагування азартних ігор наразі є незавершеним. На наш погляд, його кінцевою метою, а отже й перспективним напрямом розвитку адміністративно-правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин, повинна стати перманентна заборона на всі можливі форми реклами і популяризації азартних ігор.

До числа найбільш перспективних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні слід також віднести напрями, пов’язані з удосконаленням організаційно-правових засад публічного адміністрування сфери грального бізнесу. У цій сфері перед вітчизняним адміністративним правом стоїть широке коло важливих завдань, серед яких: створення належних умов для розвитку системи публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор; удосконалення правового статусу суб’єктів державного регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор; забезпечення ефективного впливу територіальних громад та органів місцевого самоврядування на функціонування грального бізнесу.

Детальний аналіз вказаних напрямів здійснений нами у підрозділі 2.1

дисертації, присвяченому правовим та організаційним аспектам діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Зважаючи на це, ми не будемо вдаватися до їх повторного розгляду, а лише обмежимося стислим переліком охоплених ними питань – питань, які потребують першочергової уваги з боку законодавця. На наш погляд, такими є:

по-перше, оптимізація системи публічного адміністрування в сфері організації та проведення азартних ігор (вирішення даного питання нерозривно пов'язане з визначенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечуватиме державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей);

по-друге, конкретизація наглядових, контрольних і юрисдикційних повноважень органу який виконує функції державного регулятора азартних ігор;

по-третє, надання територіальним громадам права самостійно встановлювати додаткові обмеження або забороняти роботу гральних закладів на відповідних територіях.

Вочевидь, до вирішення окреслених питань можуть бути застосовані різні концептуальні підходи. Не менш очевидним є й те, що незалежно від обраного підходу, головним способом його реалізації завжди слугуватиме адміністративно-правове регулювання. Таким чином, останнє виступає не лише інструментом публічного адміністрування грального бізнесу, але й, одночасно – детермінантою його розвитку та визначальним чинником його ефективності.

Висновки до Розділу 3.

Важливою умовою ефективності адміністративно-правового регулювання відносин у сфері організації та проведення азартних ігор є імплементація передового зарубіжного досвіду. Особливий інтерес в цьому контексті становить досвід Східноєвропейських держав, які, з одного боку, мають схожу з українською історію розвитку сфери азартних ігор (перехід від майже тотальної заборони до

легалізації приватного грального бізнесу), а, іншого – успішно інтегрувалися в економічну і правову системи ЄС, тобто вже здолали шлях, яким ще тільки належить пройти Україні.

Як засвідчив проведений аналіз, на цьому шляху держави Східної Європи (зокрема, Болгарія, Словаччина, Угорщина та Польща) зіштовхувалися з відчутними проблемами. Нерідко давалися взнаки недоліки законодавства, лакуни правового регулювання, вади понятійно-категоріального апарату, проблеми тлумачення правових норм, неузгодженість правозастосовної практики.

Утім, з плином часу більшість цих проблем вдалося вирішити, і, зрештою, в ключових аспектах адміністративно-правового регулювання грального бізнесу держави Східної Європи досягли помітного прогресу. В розвитку галузевого законодавства географічних сусідів України, інтегрованих в економіко-правову систему ЄС, нині домінують загальноєвропейські тенденції до легалізації мультиюрисдикційних азартних ігор, впровадження принципів відповідальної гри, забезпечення соціальної відповідальності грального бізнесу, посиленні державного і громадського контролю в сфері азартних ігор та інші.

Окреслені тенденції слугують надійним орієнтиром для розбудови правових засад грального бізнесу в Україні, яка впевнено рухається шляхом інтеграції до економічної системи ЄС. Їх урахування є важливим елементом широкої регуляторної адаптації до ключових елементів *acquis* Європейського Союзу, передбаченої Преамбулою Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Системне урахування цих тенденцій при оновленні галузевого законодавства істотно сприятиме забезпеченню стабільності і безпеки грального бізнесу, його контрольованості державою і громадськістю, мінімізації його негативних соціально-економічних наслідків. В силу своєї практичної значущості вони вже зараз знаходять помітне відображення у національних законах і підзаконних нормативно-правових актах з питань організації та проведення азартних ігор.

Разом з тим, на сьогодні далеко не всі об'єктивні тенденції адміністративно-правового регулювання грального бізнесу на теренах ЄС повною мірою втілені у вітчизняному законодавстві. Частково це пояснюється незавершеністю

євроінтеграційних процесів, що віддаляє перспективи запровадження в Україні мультиюрисдикційних азартних ігор та надання права на організацію азартних ігор юридичним особам-нерезидентам. Частково це можна також пояснити несприятливою соціально-політичною кон'юнктурою: в умовах повномасштабного військового конфлікту, триваючого в Україні, питання грального бізнесу не завжди перебувають “на вістрі” суспільної уваги. Однак, головним чинником, який знижує якість та ефективність адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, є відсутність чіткого уявлення про перспективні напрями його розвитку.

З нашої точки зору, при окресленні таких напрямів слід спиратися на загальноєвропейські тренди правового регулювання в сфері азартних ігор, як-то: посилення вимог щодо допуску громадян до участі в азартних іграх; розвиток механізмів самообмеження на участь в азартних іграх; заборона будь-яких форм реклами та популяризації азартних ігор; оптимізація системи публічного адміністрування сфери азартних ігор; посилення ролі територіальних громад та органів місцевого самоврядування в регулюванні питань грального бізнесу; розширення спектру наглядових, контрольних і юрисдикційних повноважень державних регуляторів грального бізнесу.

ВИСНОВКИ

Дослідження наукових і практичних аспектів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. Важлива соціальна та економічна роль грального бізнесу обумовлює наявність сталого наукового інтересу до пов'язаної з ним проблематики, в тому числі – до проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Історичний процес проведення адміністративно-правових досліджень з питань організації та проведення азартних ігор умовно можна поділити на три основні етапи: на I-му етапі (середина 90-х років ХХ ст. – 2009 рік) основна увага галузевих дослідників була зосереджена на вивченні зарубіжного досвіду, а також на пошуку оптимальної моделі державного регулювання сфери азартних ігор; на II-му етапі (2009 – 2020 роки) адміністративно-правові дослідження спрямовувались на забезпечення протидії нелегальному гральному бізнесу; III-й етап (2020 рік – теперішній час) – характеризується концентрацією зусиль науковців на вирішенні актуальних проблем нормотворчої і правозастосовної (насамперед, контрольної-наглядової) діяльності в сфері азартних ігор.

На всіх зазначених етапах найбільш проблемним аспектом адміністративно-правових досліджень з питань організації та проведення азартних ігор було їх неузгоджене здійснення та неефективне впровадження їх результатів, що змушує констатувати брак дієвого взаємозв'язку між наукою і практикою. З метою вирішення цієї проблеми доцільно включити питання правового регулювання організації та проведення азартних ігор до змісту державних цільових програм економічного розвитку, а також до Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, який формується Кабінетом Міністрів України на підставі ст. 5 Закону України від 11.07.2001р. №2623-III “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”.

2. Аналіз цілепокладання адміністративного права в сфері організації та

проведення азартних ігор свідчить про те, що адміністративно-правове регулювання в цій сфері спрямовується на: створення правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, сталого економічного розвитку держави та її регіонів, утвердження засад економічної багатоманітності, реалізації приватних і публічних економічних інтересів, безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність.

Вказаною метою обумовлені наступні цілі адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор в Україні: створення правових умов для ефективного публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор; створення правових умов для розвитку грального бізнесу та зростання його ролі як джерела бюджетних надходжень; визначення правових засад державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор; визначення правових, економічних, соціальних та організаційних умов функціонування азартних ігор; забезпечення безперешкодної реалізації права власності та права на підприємницьку діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор; сприяння реалізації приватних і публічних економічних інтересів у сфері організації та проведення азартних ігор; визначення порядку організації та проведення азартних ігор; створення правових умов для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом у сфері організації та проведення азартних ігор; запобігання впливу корупційних правопорушень на результати спортивних змагань; забезпечення адміністративно-правової охорони суспільних відносин, пов'язаних з організацією та проведенням азартних ігор; визначення правових засад державного нагляду і контролю у сфері організації та проведення азартних ігор; визначення матеріально-правових та процесуальних підстав адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері організації та проведення азартних ігор; забезпечення ефективної протидії нелегальному гральному бізнесу.

3. Наріжним каменем системного підходу до адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор є визначення його принципів. Адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор

ґрунтується на таких принципах:

загальні принципи: верховенство права, законність, рівність громадян, єдність прав і обов'язків, правосуддя, справедливість, гуманізм;

галузеві принципи: визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади; забезпечення участі громадян та їх об'єднань в адміністративно-правовому регулюванні; контроль за ефективністю адміністративно-правового регулювання; пропорційність адміністративно-правового регулювання; мінімальне втручання у приватне життя людини;

спеціальні принципи: забезпечення однакових для всіх гравців умов азартної гри; забезпечення прозорості, стабільності, відкритості, рівності, справедливості та об'єктивності проведення азартних ігор; заборона протиправного впливу на проведення і результати азартних ігор та спортивних подій; захисту персональних даних; забезпечення відповідальної гри та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

4. Як свідчить проведений аналіз, практично всі рівні нормативно-правового регулювання в сфері організації та проведення азартних ігор (законодавчий, урядовий, відомчий) характеризуються системними недоліками, котрі помітно гальмують розвиток як самого грального бізнесу, так і механізмів нейтралізації його негативного впливу на громадян. З метою їх усунення доцільно:

удосконалити та узгодити понятійно-категоріальний апарат нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією та проведенням азартних ігор, вибудувавши його на основі термінології спеціальних (базових) законів: Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” та Закону України “Про державні лотереї в Україні”;

усунути наявні протиріччя у вимогах щодо здійснення господарської діяльності з надання послуг постачання та/або надання програмного забезпечення для організації та проведення азартних ігор;

запровадити ліцензійну вимогу бездоганної ділової репутації для юридичних осіб, які мають намір провадити господарську діяльність у сфері азартних ігор;

удосконалити зміст нормативно-правових заборон, спрямованих на закріплення державної монополії в сфері організації лотерей;

урегулювати на підзаконному рівні правовий статус функції, повноваження та організаційні засади діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері випуску та проведення лотерей;

здійснити комплексний перегляд підзаконних нормативно-правових актів з питань організації та проведення азартних ігор, забезпечити їх актуалізацію, взаємне узгодження та приведення у відповідність до вимог нормотворчої техніки.

5. Аналіз діючого законодавства свідчить про те, що адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор забезпечується: по-перше, державними органами загальної компетенції, які урегульовують питання організації та проведення азартних ігор, наряду з широким комплексом інших питань, віднесених законом до їх відання. На сьогодні такими органами є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України; по-друге, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей.

З метою удосконалення правового статусу та засад взаємодії суб'єктів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор доцільно:

систематизувати у ч. 3 ст. 6 Закону України від 14.07.2020р. № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” спеціальні повноваження Кабінету Міністрів України, здійснювані у рамках забезпечення формування і проведення державної політики щодо організації та проведення азартних ігор;

закріпити на законодавчому рівні основні завдання центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, щодо: - забезпечення державного, зокрема, нормативно-правового регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор; - здійснення державного нагляду (контролю) у сфері азартних ігор; - ліцензування господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних

ігор; - внесення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики в сфері азартних ігор; - створення сприятливих організаційних та економічних умов для залучення інвестицій у сферу азартних ігор; - забезпечення рівних умов господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор; - управління підпорядкованими об'єктами державної власності;

гармонізувати систему повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, на основі законодавчого визначення лотерей, як різновиду азартних ігор;

розробити концепцію розвитку інституційного забезпечення державної політики в сфері організації та проведення азартних ігор, орієнтовану на забезпечення ефективного контролю за діяльністю грального бізнесу, втілення принципів відповідальної гри та мінімізацію негативних (соціальних, економічних тощо) наслідків гемблінгу.

6. Практичне застосування основних форм і методів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор супроводжується низкою організаційних проблем, які помітно знижують їх ефективність. Це, зокрема, слабкий рівень взаємодії між суб'єктами адміністративно-правового регулювання, неузгодженість нормотворчої діяльності, відсутність дієвих механізмів контролю за своєчасністю прийняття, ефективністю застосування нормативно-правових актів з питань організації та проведення азартних ігор.

Першочерговими кроками в напрямку вирішення окреслених проблем повинні стати: по-перше, налагодження системної взаємодії між суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор (їх діяльність повинна ґрунтуватися на засадах плановості, послідовності та міжінституційної координації); по-друге, широке залучення громадськості до процесів розробки проектів нормативно-правових актів, зокрема, шляхом проведення публічних консультацій і громадських експертиз; по-третє, запровадження дієвого моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів з питань публічного адміністрування, організації та проведення азартних ігор.

7. В розвитку законодавства більшості держав, інтегрованих в економіко-правову систему ЄС, превалують тенденції щодо: надання права на організацію та проведення азартних ігор юридичним особам-нерезидентам, зокрема, компаніям, зареєстрованим в державах-членах ЄС, інших державах, які підписали Європейську Угоду про економічний простір, або Швейцарській Конфедерації); легалізації мультиюрисдикційних азартних ігор, впровадження принципів відповідальної гри, забезпечення соціальної відповідальності грального бізнесу, розвитку механізмів самообмеження на участь в азартних іграх; заборони будь-яких форм реклами та популяризації азартних ігор; посилення ролі територіальних громад та органів місцевого самоврядування в регулюванні питань грального бізнесу; розширення спектру наглядових, контрольних і юрисдикційних повноважень державних регуляторів грального бізнесу.

Окреслені тенденції слугують надійним орієнтиром для розбудови правових засад грального бізнесу в Україні, яка впевнено рухається шляхом інтеграції до економічної системи ЄС. Їх урахування є важливим елементом широкої регуляторної адаптації до ключових елементів *acquis* Європейського Союзу, передбаченої Преамбулою Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Системне урахування цих тенденцій при оновленні галузевого законодавства істотно сприятиме забезпеченню стабільності і безпеки грального бізнесу, його контрольованості державою і громадськістю, мінімізації його негативних соціально-економічних наслідків.

8. З урахуванням сучасних тенденцій розвитку європейського законодавства про гральний бізнес, а також об'єктивних потреб нормотворчої та правозастосовної практики у сфері організації та проведення азартних ігор, пріоритетними напрямками адміністративно-правового регулювання цієї сфери є: комплексне регулювання суспільних відносин з приводу організації та проведення азартних ігор; посилення фінансових, юридичних та інших ліцензійних вимог до організаторів азартних ігор; посилення вимог щодо допуску громадян до участі в азартних іграх; розвиток механізмів самовиключення та самообмеження на відвідування гральних закладів та/або участі в азартних іграх; заборона азартних

ігор, які не гарантують рівних умов для всіх гравців; посилення обмежень (аж до повної заборони) на рекламу та пропагування азартних ігор; забезпечення всебічного інформування громадян про існуючі механізми профілактики гральної залежності та допомоги особам, які від неї потерпають; централізація та оптимізація системи публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор; конкретизація наглядових, контрольних і юрисдикційних повноважень органу який виконує функції державного регулятора азартних ігор; надання територіальним громадам права самостійно встановлювати додаткові обмеження або забороняти роботу гральних закладів на відповідних територіях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1 Global online gambling market size to worth USD 164.53 billion by 2033. *Spherical Insights LLP*. URL: <https://www.globenewswire.com/en/news-release/2024/08/28/2936715/0/en/Global-Online-Gambling-Market-Size-To-Worth-USD-164-53-Billion-By-2033-CAGR-Of-6-85.html> (дата звернення: 01.11.2024).
- 2 Helliwell, J. F., Huang, H., Norton, M., Goff, L., & Wang, S. World Happiness, Trust and Social Connections in Times of Crisis. In *World Happiness Report 2023* (11th ed., Chapter 2). Sustainable Development Solutions Network. *Gallup World Poll data*. URL: <https://worldhappiness.report/ed/2023/world-happiness-trust-and-social-connections-in-times-of-crisis/#ranking-of-happiness-2020-2022> (дата звернення: 01.11.2024).
- 3 6C50 Gambling disorder. ICD-11. International Classification of Diseases for Mortality and Morbidity Statistics. Eleventh Revision. *The official site of World Health Organization*. URL: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http://id.who.int/icd/entity/1041487064> (дата звернення: 01.11.2024).
- 4 Олійничук О., Хом'юк С. Лудоманія як загроза безпеці держави: соціальні, економічні та правові контексти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. №1 (21). С. 96-102.
- 5 Реєстр лудоманів виріс у 2 рази від початку року. *Opendatabot* : веб-сайт. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/gambling-addiction-2024-7> (дата звернення: 01.11.2024).
- 6 Carran M. Consumer protection in European online gambling regulation. Monitoring gambling engagement and problem gambling prevalence within selected European jurisdictions. London: City Law School City, University of London, 2020. 29 p.
- 7 Давидова В. Гра з тінню: чим небезпечні нелегальні казино та звідки вони беруться? Інформаційна агенція ЛІГАБізнесІнформ. URL:

<https://biz.liga.net/ua/all/all/article/igra-s-tenyu-chem-opasny-nelegalnye-kazino-i-otkuda-oni-berutsya>

- 8 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 : Закон України від 4.12.2024р. № 4116-IX. Голос України від 04.01.2025р. № 2.
- 9 Затримано номінального власника онлайн-казино, яке займалося відмиванням російських грошей. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/zatrimano-nominalnogo-vlasnika-onlain-kazino-yake-zaimalosya-vidmivannyam-rosiiskix-grosei>
- 10 Дорогих В.М. Деякі проблеми правового регулювання ігорного бізнесу в Україні. *Вісник Львівського інституту внутрішніх справ*. 1997. № 5. С. 217-221.
- 11 Дорогих В.М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в ігорному бізнесі потребує змін. *Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування* : матеріали першої національної науково-теоретичної конференції. м. Яремче, 18-21 червня 1998 р. Яремче, 1998. С. 38-40.
- 12 Дорогих В.М. Ігорний бізнес і Інтернет: правові аспекти. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2000. №3. С. 84-89.
- 13 Дорогих В.М. Правове забезпечення грального бізнесу США. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2000. № 4. С. 59-62.
- 14 Дорогих В.М. Удосконалення правового регулювання ігорного бізнесу на сучасному етапі. *Удосконалення державного управління в умовах адміністративної реформи* : міжвузівська наукова конференція, м. Київ, 11 червня 2002 р. К. : НАВСУ, 2002. С. 41-45.
- 15 Дорогих В.М. Ігорний бізнес у Сполучених Штатах й практика застосування правового регулювання цього виду бізнесу. *Актуальні проблеми політики*. 2001. № 11. С. 515-525.

- 16 Дорогих В.М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу – пошук шляхів оптимізації. *Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування* : III національна науково-теоретична конференція, м. Одеса, 23-25 травня 2003 р. Одеса : Юридична література, 2003. С. 277-280.
- 17 Дорогих В. М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 197 с.
- 18 Дорогих В. М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 20 с.
- 19 Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України від 23.03.1996р. № 98/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 20. Ст.82
- 20 Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15.05.2009р. № 1334-VI. *Вісник Верховної Ради України*. 2009. №38. Ст. 536.
- 21 Пояснювальна записка до Проекту Закону про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор №2285-д від 14.01.2020р. *Офіційний портал Верховної Ради України* : веб-сайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/25710> (дата звернення: 01.11.2024).
- 22 Петричко Н. О. Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 258 с.
- 23 Висоцька В. В. Зайняття гральним бізнесом: кримінально-правовий аналіз складу злочину : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 241 с.
- 24 Рябчук С. В. Кримінологічна характеристика та запобігання гральному бізнесу : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 225 с.
- 25 Васильєва Д. О. Кримінологічна характеристика злочинів у сфері грального бізнесу : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2019. 255 с.
- 26 Капітаненко Н.П. Актуальні питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення в гральному бізнесі. *Підприємництво, господарство та право*. 2010. № 12. С. 64-67.

- 27 Капітаненко Н.П. Адміністративні делікти в сфері грального бізнесу: теоретичні та практичні аспекти. *Підприємництво, господарство та право*. 2011. № 3. С. 48-51.
- 28 Капітаненко Н.П. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб у гральному бізнесі. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 травня 2010 р. Запоріжжя, 2010. Ч. II. С. 78-79.
- 29 Капітаненко Н.П. Види порушень в сфері грального бізнесу: адміністративно-правовий аспект. *Правові проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 23-24 лютого 2011 р. Харків : ГО “Асоціація аспірантів-юристів”, 2011. Т. 3. С. 20-22.
- 30 Капітаненко Н. П. Адміністративно-правова відповідальність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.
- 31 Антоненко В.О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права*. 2009. №3. С. 35-42.
- 32 Філютович-Герасименко В. С. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів протидії незаконному гральному бізнесу в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 1 (7). С. 89-96.
- 33 Філютович-Герасименко В. С. Методи протидії незаконному гральному бізнесу в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 3-2, Т. 3. С. 246–252.
- 34 Філютович-Герасименко В. С. Адміністративно-правові засади протидії незаконному гральному бізнесу в Україні. : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 246 с.
- 35 Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. 424 с.

- 36 Після початку розслідування БЕБ гральний бізнес вже сплатив в чотири рази більше податків ніж за весь минулий рік. *Офіційний сайт Бюро економічної безпеки України*: веб-сайт. URL: https://esbu.gov.ua/news/pislia-pochatku-rozsliduvannia-beb-hralnyi-biznes-vzhe-splatyv-v-chotyry-razy-bilshe-podatktiv-nizh-za-ves-mynulyi-rik?fbclid=IwAR2Mmjc_yGB5KXO10mSaDUMnE2_jQd2wBTAaH-nFuRVnfeKe0xAGrDzgWH8 (дата звернення: 01.11.2024).
- 37 Миколенко О. І., Добровольська Н. В. Цілепокладання в праві та цілі адміністративного права України. *Правова держава*. 2023. №49. С. 58-65.
- 38 Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60-66.
- 39 Любімова С. Ю. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності : монографія / С. Ю. Любімова. Харків : НікаНова, 2014. 456 с.
- 40 Матвійчук А. М. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 18. С. 121-124.
- 41 Лакійчук Я. О. Адміністративно-правове забезпечення превентивної діяльності поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 219 с.
- 42 Популярна юридична енциклопедія / кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Гловченко, В. С. Ковальський (кер) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
- 43 *Адміністративне право України* ; за заг. ред. Ю. Битяка, В. Гаращука, В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
- 44 Ярошевська Р.С. Містобудівна діяльність, як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 201-204.
- 45 Дараганова Н.В. Поняття «Адміністративно-правове регулювання охорони праці в Україні». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. 2015. Випуск 35. Ч. II. Том 2. С. 98-101.

- 46 Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник ; за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
- 47 Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
- 48 Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: монографія / Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. ; за заг. ред. В. Фелика та В. Курила. К.: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
- 49 Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2012. № 1 (35). С. 50-54.
- 50 Гуржій Т. О. *Адміністративне право України*. К. : КНТ, 2011. 680 с.
- 51 Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
- 52 Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.В. В. Адміністративне право. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
- 53 Шаповал Р.В., Цибульник Н.Ю. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування у секторі безпеки України. *Право та державне управління*. 2021. № 4. С. 39-44.
- 54 Конституція України. *Вісник Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
- 55 Кантор Н. Ю. Окремі аспекти використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. №6. С. 225-230.
- 56 Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис.... докт. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.
- 57 Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 –

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2007. 233 с.

- 58 Грицай І.О. Принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій. *Право і суспільство*. 2012. №1. С. 192-197.
- 59 Клімова С.М. Адміністративно-правове регулювання управління публічними фінансами: функції, цілі та механізми. *Юридичний бюлетень*. 2018. №6. С. 102-108.
- 60 Пайда Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 65-72.
- 61 Рубцов В. П. Державне управління та державні установи / В.П.Рубцов, Н.І.Перинська ; за ред. Ю.П.Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.
- 62 Кантор Н. Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2022. №4 (37). С. 51-54.
- 63 Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020р. № 768-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022. №66. Ст. 2129.
- 64 Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України 06.12.2019р. № 361-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. №4. Ст. 189.
- 65 Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань: Закон України 03.11.2015р. № 743-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. №96. Ст. 3273.
- 66 Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
- 67 Шарая А.А. Принципи адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Том 5 “Адміністративне право” / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 736-740.

- 68 Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
- 69 Вишневецький М.В. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні. Вип.1. Т.2. *Прикарпатський юридичний вісник*. С. 282-187.
- 70 Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2008. 19 с.
- 71 Цибульник Н.Ю. Принципи адміністративно-правового регулювання сектору безпеки держави. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 182-186.
- 72 Дідик Н.І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. №3. С. 92-101.
- 73 Горбова Г.О. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т.2. С.94-97.
- 74 *Адміністративне право України* ; за заг.ред. Т.О. Коломоєц. Київ: „Істина”, 2008. 457 с.
- 75 Чорна А. М. Сутність і значення адміністративно-правового забезпечення прав суб'єктів підприємницької діяльності у сфері оподаткування. *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 1. Р. 128-133.
- 76 Єряшов Є. К. Сутність адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2014. №10. С. 44-48.
- 77 Якущенко Ю.М. Принципи адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. №4. С. 418-421.

- 78 Коломоєць Т.О., Федорова К. І. *Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні* : монографія. Київ : Істина, 2008. 184 с.
- 79 Оксін В.Ю. Принципи адміністративного права: сучасний погляд. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 5. С. 190-193.
- 80 Лютіков П.С., Кузьменко О.В., Чорна В.Г. Принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності: поняття та класифікація. Проблеми сучасних трансформацій. *Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. №8. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-01-04> (дата звернення: 01.11.2024).
- 81 Теремецький В.І. Принципи та функції адміністративно-правового регулювання податкових відносин. *Право і Безпека*. 2011. № 4. С. 85-89.
- 82 Свиридюк Н.П., Цюприк Н.О. Принципи адміністративно-правового регулювання у сфері гендерної політики держави. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. №3. С. 121-125.
- 83 Юридична енциклопедія / [ред. Ю. С. Шемшученко та ін.]. Т. 5. К. : Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П.Бажана, 2003. 736 с.
- 84 Галуцько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 126-131.
- 85 Гордєєв В.В. Юридичний факт як підстава адміністративної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №2. С. 189-191.
- 86 Шапенко Л. Юридичні факти в механізмі правового регулювання страхових відносин. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Vol. 4. Issue 2. P. 222-226.
- 87 Мельник О.Г. Поняття юридичних фактів як підстав виникнення, припинення та трансформації правових відносин у сфері реалізації судової влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 33. Т. 1. С. 32-35.

- 88 Савельєва М. Закономірності (закони) динамічні та статичні. *Філософський енциклопедичний словник* / за ред.: В.І.Шинкарука. К. : Абрис, 2002. 306 с.
- 89 Свириденко В. М. Закономірності. *Енциклопедія Сучасної України*. Т.10. : «З» – «Зор» / Редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.]. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2010. 712 с.
- 90 Свириденко В. Об'єктивна реальність. *Філософський енциклопедичний словник* / за ред.: В.І.Шинкарука. К. : Абрис, 2002. 306 с.
- 91 Лісовий В. Ідея. *Філософський енциклопедичний словник* / за ред.: В.І.Шинкарука. К. : Абрис, 2002. 306 с.
- 92 Пухтецька А.А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України. *Наукові записки НаУКМА*. 2014. Т. 155. Юридичні науки. С. 67-72.
- 93 Бортник В.А. *Адміністративне право України*. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 222 с.
- 94 Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право / [В.І. Курило, В.В. Галуцько, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
- 95 Могрун В.П. Поняття та принципи адміністративно-правового регулювання діяльності спортивних федерацій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1-2. С. 107-110.
- 96 Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 22 с.
- 97 Бевз С.І. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 37 с.
- 98 *Адміністративне право України* / В. В. Серєда, Ю. С. Назар, К. М. Костовська. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 300 с.

- 99 Смазна Т.М. Значення принципів адміністративного права у захисті прав законом в інтересах особи. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 листоп. 2020 р.). Харків. НУВС, 2020. С. 77-79.
- 100 Ткач Р. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальні значення для оновлення змісту українського адміністративного права. *Законодавство України: наук.- практ. коментар*. 2006. № 8. С. 36-37.
- 101 Пухтецька А.А. Про зміст і спрямованість принципів адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. № 3(9). 2014. С. 73-86.
- 102 *Адміністративно-правові засади інформаційного суспільства*: монографія / М.Ф. Савюк, В.В. Галунько, Ю.О. Фрицький. К. : Інститут публічного права, 2016. 168 с.
- 103 *Адміністративне право України* / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 530 с.
- 104 Школик А.М. Концепції та принципи адміністративного права. *Загальне адміністративне право* / за заг. ред. Р.С.Мельника. Видання друге. Одеса : видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.
- 105 Кустовська О. В. *Методологія системного підходу та наукових досліджень*. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.
- 106 Нікітін А.А. Здійснення публічного адміністрування під час дії правового режиму воєнного стану: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2022. Вип. 7. С. 157-166.
- 107 Постанова Конституційного Суду України від 2.11.2004 р. по справі № 15-рп/2004 “у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)”. *Офіційний вісник України*. 2004. №45. Ст. 2975.
- 108 *Теорія держави і права* / В. М. Марчук, Л. В. Ніколаєва, Т. О. Гуржій та ін. ; за заг. ред. Л. В. Ніколаєвої, Т. О. Гуржія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 424 с.

- 109 Комаришин, Н.С. Принцип законності: поняття, особливості / Н.С. Комаришин // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти: зб. тез доп. I Міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих вчених (8-9 грудня 2006 р.). Суми: УАБС НБУ, 2006. С. 49-51.
- 110 Васильченко О. Сучасний зміст конституційного принципу рівності прав і свобод людини та громадянина. *Право України*. 2017. №7. С.47-55.
- 111 Юрчак І. Р. Обов'язки особи: теоретико-правовий вимір : дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2016. 185 с.
- 112 Гаврильців М.Т. Принцип єдності прав і обов'язків у сфері охорони довкілля як основа еколого-правового статусу людини та громадянина. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. №4. С.118-128.
- 113 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
- 114 Мінченко Р.М. Принцип справедливості як основний критерій взаємодії особистості та державної влади. *Актуальні проблеми політики*. 2011. Вип. 42. С. 21-26.
- 115 Громовчук М.В. Принцип гуманізму та його зміст в умовах формування нової парадигми в праві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: "Право"*. 2022. № 70. С.77-86.
- 116 Ковбас І.В. Ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні: поняття, особливості, принципи. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: «Юридичні науки»*. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 126-132.
- 117 Відстеження результативності регуляторних актів. *Офіційний сайт Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей* : веб-сайт. URL:

<https://www.gc.gov.ua/ua/Vidstezhennia-rezultatyvnosti-rehuliatornykh-aktiv.html> (дата звернення: 01.11.2024).

- 118 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). *Офіційний вісник України*. № 13. С.270.
- 119 Gurzhii T., Gurzhii A., Zapototska O. The legal and political sources of state policy in post-soviet doctrine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2023. №3 (38). P. 65-77.
- 120 Гуржій Т.О. Джерела державної політики у сфері безпеки дорожнього руху: проблеми системної організації. *Наука і правоохорона*. 2009. №3. С. 34-41.
- 121 Гуржій Т.О. *Основи формування державної політики у сфері безпеки дорожнього руху*: монографія. К : ДНДІ МВС України, 2010. 256 с.
- 122 Гуржій Т.О. Актуальні питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики в сфері безпеки дорожнього руху. *Право та управління*. 2011. №1. С. 111-121.
- 123 Кримінальний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.
- 124 Петрицький А. Л. Правові та організаційні засади захисту персональних даних: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2015. 223 с.
- 125 Гуржій Т.О. Правове забезпечення державної політики безпеки дорожнього руху: актуальні проблеми та шляхи вдосконалення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету*. 2011. №1. С. 17-29.
- 126 Про державні лотереї : Закон України від 06.09.2012р. № 5204-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. №76. Ст. 3068.
- 127 Унаслідок російських атак в Україні зруйновано 42 енергоблоки, а в робочому стані залишаються 27% великих теплових електростанцій. *Інформаційний портал "Espresso.tv"* : веб-сайт. URL: [https://espresso.tv/ekonomika-v-ukraini-zruynovano-chi-poshkodzheno-73-tes-](https://espresso.tv/ekonomika-v-ukraini-zruynovano-chi-poshkodzheno-73-tes)

- shmigal-rozpoviv-pro-situatsiyu-v-energosissemi-cherez-ataki-rf (дата звернення: 01.11.2024).
- 128 Посилення стійкості енергосистеми, підготовка до зими і відмова від російського газу: зустріч Германа Галущенка і єврокомісара Кадрі Сімсон. *Офіційний сайт Міністерства енергетики України* : веб-сайт. URL: <https://mev.gov.ua/novyna/posylennya-stiykosti-enerhosystemy-pidhotovka-do-zymy-i-vidmova-vid-rosiyskoho-hazu-zustrich> (дата звернення: 01.11.2024).
- 129 Лиськов М.О. Публічне адміністрування лотерейної сфери: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ: НАВС, 2017. 37 с.
- 130 Лиськов М.О. Нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. №5(14). С. 77-80.
- 131 Погорецький М.А., Топорецька З.А. Проблеми правового регулювання грального бізнесу та лотерей в Україні і їх вплив на доказування незаконної діяльності з організації та проведення азартних ігор, лотерей (ст. 203-2 КК України). *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. №3. С. 625-636.
- 132 Податковий кодекс України від 2.12.2010р. № 2755-VI. *Офіційний Вісник України*. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.
- 133 Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2020 р. № 1341. *Офіційний Вісник України*. 2021. № 4. Ст. 210.
- 134 Про затвердження Ліцензійних умов провадження діяльності з надання послуг у сфері організації та проведення азартних ігор : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2021 р. № 300. *Офіційний Вісник України*. 2021. № 29. Т. 1. Ст. 1648.
- 135 Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2022 р. № 101. *Офіційний Вісник України*. 2022. № 16. Ст. 856.

- 136 Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566. *Офіційний Вісник України*. 2024. № 49. Ст. 2985.
- 137 Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 171. *Офіційний Вісник України*. 2024. № 22. Ст. 1431.
- 138 Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. *Офіційний Вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936.
- 139 Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 18. *Офіційний Вісник України*. 2022. № 19. Ст. 1042.
- 140 Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303. *Офіційний Вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1355.
- 141 Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314. *Офіційний Вісник України*. 2022. № 26. Ст. 1399.
- 142 Про затвердження Порядку здійснення нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснюють Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2023 р. № 662. *Офіційний Вісник України*. 2023. № 65. Т. 2. Ст. 3695.
- 143 Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2024 р. № 583. *Офіційний Вісник України*. 2024. № 50. Ст. 3042.

- 144 Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12.12.2002р. № 128/1037. *Офіційний Вісник України*. 2002. № 52. Ст. 2427.
- 145 Про затвердження форм протоколів контролю за проведенням лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати участі у лотереї : Наказ Міністерства фінансів України від 13.01.2012р. № 19. *Офіційний Вісник України*. 2012. № 11. Ст. 437.
- 146 Про затвердження Критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : Наказ Міністерства фінансів України від 28.12.2022 р. № 465. *Офіційний Вісник України*. 2023. № 20. Ст. 1147.
- 147 Про затвердження Переліку грального обладнання, що підлягає сертифікації : Рішення КРАІЛ від 1.04.2021 р. №128. *Офіційний вісник України*. 2021. №27. Ст. 1502.
- 148 Про затвердження Порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації проведення азартних ігор : Рішення КРАІЛ від 22.04.2021 р. №167. *Офіційний вісник України*. 2021. №45. Ст. 2805.
- 149 Про затвердження Принципів відповідальної гри : Рішення КРАІЛ від 11.08.2021 р. № 483. *Офіційний вісник України*. 2021. №72. Ст. 4586.
- 150 Про затвердження боротьби з Вимог щодо вираженою ігровою залежністю (лудоманією) : Рішення КРАІЛ від 13.12.2022 р. №423. *Офіційний вісник України*. 2023. №19. Ст. 1118.
- 151 Про затвердження Порядку недопуску до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія) : Рішення КРАІЛ від 29.11.2022 р. №395. *Офіційний вісник України*. 2023. №7. Ст. 601.

- 152 Про затвердження Порядку проведення інспектування грального обладнання : Рішення КРАІЛ від 19.12.2022 р. № 453. *Офіційний вісник України*. 2023. №19. Ст. 1119.
- 153 Про затвердження Порядку реалізації видів санкцій та моніторингу їх ефективності Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей : Рішення КРАІЛ від 15.08.2023 р. № 168. *Офіційний вісник України*. 2023. №86. Ст. 4984.
- 154 Про затвердження Порядку отримання інформації Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей : Рішення КРАІЛ від 7.11.2023р. № 373. *Офіційний вісник України*. 2024. №3. Ст. 143.
- 155 Про затвердження Інструкції з оформлення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей матеріалів про адміністративні правопорушення : Рішення КРАІЛ від 14.11.2023 р. №383. *Офіційний вісник України*. 2024. №2. Ст. 783.
- 156 Гуржій, Т. О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : монографія. Харків: Тимченко, 2010. 480 с.
- 157 Сидоренко А.О. Адміністративно-правове регулювання донорства крові та її компонентів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний торговельно-економічний університет. Київ, 2021. 221 с.
- 158 Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.
- 159 Гуржій Т. О. Цілеформування державної політики безпеки дорожнього руху. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 2. С. 176-181.
- 160 Чистоклетов Л. Г. Особливості державної політики у сфері адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 9. С. 183-187.
- 161 Гуржій Т.О. Пріоритети державної політики безпеки дорожнього руху. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна : Серія "Право"*. 2009. Вип. 6 (№872). С. 145-150.
- 162 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015р. № 389-VIII. *Офіційний Вісник України*. 2015. № 46. Ст. 1449.

- 163 Профатіло К. В. Адміністративно-правові засади діяльності комісії з регулювання азартних ігор та лотерей : дис. ... д-ра філософії: 081 «Право». Харків, 2023. 237 с.
- 164 Обух В. Гральний бізнес: чому й після реформування галузі бюджет втрачає мільярди. *Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ»* : веб-сайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3711076-gralnij-biznes-comu-j-pisla-reformuvanna-galuzi-budzet-vtracae-milardi.html> (дата звернення: 01.11.2024).
- 165 Хабар у 90 тисяч доларів: члена Комісії з азартних ігор арештували із заставою в 5 мільйонів. *Економічна правда* : веб-сайт. URL:<https://www.epravda.com.ua/news/2021/08/23/677143/> (дата звернення: 01.11.2024).
- 166 Рішення Київського окружного адміністративного суду від 22 травня 2024 року в справі № 320/42451/23. *Державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/119399865>
- 167 Рішення Київського окружного адміністративного суду від 19 вересня 2024 року в справі № 320/6244/24. *Державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/122356374>
- 168 Додаткова постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 25 листопада 2024 року в справі № 320/42451/23. *Державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/123343255>
- 169 Пояснювальна записка до проекту Закону 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 від 05.04.2024р. № 9256-д. *Офіційний веб-портал парламенту України* : веб-сайт. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/4c301f36-5d06-4f8f-8485-5a6503f30303> (дата звернення: 01.11.2024).

- 170 Вонс Р. КРАІЛ не підпорядковуватиметься Мінцифрі. *Главком* : веб-сайт. URL: <https://glavcom.ua/country/politics/krail-ne-pidporjadkovuvatimetsjamintsifri-nardep-hetmantsev-994623.html> (дата звернення: 01.11.2024).
- 171 Гуржій Т. О., Петрицький А. Л. *Правовий захист персональних даних* : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 216 с.
- 172 Ковальчук С.П. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері регулювання нотаріальної діяльності в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право"*. 2015. Вип. 33(2). Т. 2. С. 179-181.
- 173 Білько К.Ф. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності нотаріату в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2015. 23с.
- 174 Білько К. Ф. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 542-550.
- 175 Грицай І. О., Примаков К. Ю. Адміністративно-правові основи регулювання у сфері масової інформації в Україні : монографія. К. : «Хай-Тек Прес», 2018. 256 с.
- 176 Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. С. 215-218.
- 177 Полюхович Д.О. Форми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання альтернативних джерел енергії: поняття та види. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. №3. С. 120-127.
- 178 Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2008. 216 с.

- 179 Валькова Є.В. Форми адміністративно-правового регулювання у сфері охорони права інтелектуальної власності. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 61-64.
- 180 Яковлев П.О. Форми державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки України. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 4. С.197-201.
- 181 Волков В.Ю. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації та сертифікації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 20 с.
- 182 Волков В. Ю. Форми адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації. *Підприємництво, господарство та право*. 2013. № 3. С. 107-112
- 183 Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. 205 с.
- 184 Шинкарук А.І. До проблеми форм адміністративно-правового регулювання діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 3. Т. 1. С. 90-93.
- 185 Соловйов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 27-33.
- 186 Ківалов С.В. Державне управління. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Том 5 “Адміністративне право” / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 277-279.
- 187 Про ліцензування видів господарської діяльності Закону України від 02.03.2015р. № 222-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. №25. Ст.722.
- 188 Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей”. *Офіційний сайт Комісії з регулювання*

- азартних ігор та лотерей* : веб-сайт. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Proekty-rehuliatornykh-aktiv/31775.html> (дата звернення: 01.11.2024).
- 189 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”. *Офіційний сайт Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей* : веб-сайт. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Proekty-rehuliatornykh-aktiv/32283.html> (дата звернення: 01.11.2024).
- 190 Повідомлення про внесення до Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей”. *Офіційний сайт Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей* : веб-сайт. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Informatsiini-povidomlennia/33132.html> (дата звернення: 01.11.2024).
- 191 Нашинець-Наумова А. Ю. Методи адміністративно-правового регулювання діяльності корпорацій в Україні. *Юридичний вісник*. 2012. № 2(23). С. 56-59.
- 192 Толкачов М.В. Сучасні методи адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Право”*. 2016. Вип. 6. Т.3. С. 36-39.
- 193 *Адміністративне право. Загальна частина* : мультимедійний навчальний посібник ; [Кузьменко О.В., Пастух і.Д., Плугатир М.В. та ін.]. К. : НАВС, 2017. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec1.html
- 194 Юровська В.В. Класифікація методів адміністративного права: критерії та види. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія “Юриспруденція”*. 2017. №29. Т. 1. С. 59-63.
- 195 Кравцова К.М. Сутність методів адміністративно-правового регулювання обігу пестицидів у сільському господарстві України. *Право і суспільство*. 2016. №2. Ч.3. С. 119-123.

- 196 Яковлев П.О. Форми адміністративно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія “Право”. 2020. Вип. 61. Т.2. С. 66-69.
- 197 Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання трудових відносин в галузі охорони праці. *Митна справа*. 2012. №6. Ч.2. Книга 1. С. 431-434.
- 198 Усікова О.В. Форми та методи адміністративно-правового управління у сфері трудових відносин. *Право і суспільство*. 2013. №6-2. С. 259-262.
- 199 Лук’янець Д. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія Право*. 2010. № 845. С. 288-291.
- 200 Гарат М.Р. Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності : дис. ... доктора філософії : спец. 081 «Право» ; Державний торговельно-економічний університет. Київ, 2023. 265 с.
- 201 Ігнатченко І.Г., Коросташова І.М. Метод публічного адміністрування. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Том 5 “Адміністративне право” / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 489-492.*
- 202 Гаращук В.М., Ігнатченко І.Г. Метод адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Том 5 “Адміністративне право” / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 483-486.*
- 203 За учредяване на Държавна парично-предметна лотария : Указът на Президиума на Народното събрание от 1958 г. *Държавен вестник*. бр.91 от 1958 г.
- 204 Закон за хазарта : Указът Народното събрание от 21.05.1999р. *Държавен вестник*. бр.51 от 4.06.1999г.
- 205 Закон за хазарта : Указът Народното събрание от 30.03.2012р. *Държавен вестник*. бр.26 от 30.03.2012р.
- 206 Закон за изменение и допълнение на закона за хазарта: Указът Народното събрание от 23.07.2020р. *Държавен вестник*. бр.69 от 4.08.2020г
- 207 Bulgarian prosecutors press charges after Gambling Commission raid. *The Sofia Globe* of January 29, 2020. URL: <https://sofiaglobe.com/2020/01/29/bulgarian->

- prosecutors-press-charges-after-gambling-commission-raid/ (дата звернення: 01.11.2024).
- 208 Bulgaria Implements a Ban on Self-Excluded Individuals from Employment in Casinos. *Novinite.com: Sofia News Agency*. URL:<https://www.novinite.com/articles/221299/Bulgaria+Implements+a+Ban+on+Self-Excluded+Individuals+from+Employment+in+Casinos> (дата звернення: 01.11.2024).
- 209 O lotériách a iných podobných hrách: Zákon Slovenskej národnej rady zo 17. mája 1990. *Zbierka zákonov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky*. 1990. Vyd. 18. Čiastka 34. Art. 194.
- 210 O hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov: Zákon Slovenskej národnej rady zo 16. marca 2005. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 2005/171
- 211 Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony z 29. novembra 2016. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 386/2016.
- 212 New gambling act in Slovakia. *Peterka partners*. URL: https://files.peterkapartners.com/webnews/peterka_partners_new_gambling_act_in_slovakia.pdf (дата звернення: 01.11.2024).
- 213 O hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov: Zákon Slovenskej národnej rady zo 29. januára 2019. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 30/2019.
- 214 O správnych poplatkoch: Zákon Slovenskej národnej rady zo 22. júna 1995. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 145/1995.
- 215 Goldsmith K. Slovaks place €21.4bn in bets over 2023 as online market surges. IGB site. URL: <https://igamingbusiness.com/finance/slovaks-place-e21b-bets-2023-online-market-surges/> (дата звернення: 01.11.2024).
- 216 Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky z 5. apríla 2019, ktorou sa ustanovuje vzor vyúčtovania mesačného príspevku prevádzkovateľa hazardnej hry. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 89/2019.

- 217 Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky z 20. mája 2019, ktorou sa ustanovujú požiadavky na technické zariadenia a systémy využívané pri prevádzkovaní jednotlivých druhov hazardných hier vrátane podrobností o vkladoch, stávkach a výhrach pre jednotlivé druhy hazardných hier. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 142/2019.
- 218 Vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky z 18. decembra 2020, ktorou sa ustanovuje rozsah a spôsob získavania údajov o hazardných hrách zo servera prevádzkovateľa hazardnej hry alebo ním povereného subjektu. *Zbierka zákonov Slovenskej Republiky*. 445/2020.
- 219 Törvény 1991 évi XXXIV “A szerencsejáték szervezéséről”. *Nemzeti Jogszabálytár*. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/1991-34-00-00.49> (дата звернення: 01.11.2024).
- 220 Damjanovic G. Gaming in Hungary: A Legal Overview. *IGB Affiliate*. 2009. №8-9. P. 49-50.
- 221 Csapó E., Domokos M. Online Gambling Law and Regulation in Hungary. *CMS Legal Services EEIG*. URL: <https://cms.law/en/hun/footer-configuration/legal-information> (дата звернення: 01.11.2024).
- 222 Törvény 2012 évi CXLIV “A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról”. *Nemzeti Jogszabálytár*. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2012-144-00-00> (дата звернення: 01.11.2024).
- 223 Decision of the European Court of Human Rights of 1.10.2015, ECHR 294 (2015) “Laurus Invest Hungary KFT and others v. Hungary – removal of licences to operate arcades and slot machines”. *European Court of Human Rights*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-157683> (дата звернення: 01.11.2024).
- 224 Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 28.02.2018 (request for a preliminary ruling from the Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hungary)) – Sporting Odds Ltd v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása (Case C-3/17). *Eur-Lex. An official website of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62017CJ0003> (дата звернення: 01.11.2024).

- 225 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01. *Official Journal*. C 326, 26/10/2012. P.0001-0390
- 226 Törvény 1991 évi XVI “A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól”. *Nemzeti Jogszabálytár*. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2008-48-00-00> (дата звернення: 01.11.2024).
- 227 Törvény 2008 évi XLVIII “A koncesszióról”. *Nemzeti Jogszabálytár*. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/1991-16-00-00>
- 228 Korm. rendelet 11.11.2015 évi XI.10. “A felelős játékszervezés részletes szabályairól”. *Nemzeti Jogszabálytár*. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2015-329-20-22> (дата звернення: 01.11.2024).
- 229 O wycigach konnych: Ustawa z dnia 9 lipca 1936 r. *Dziennik Ustaw*. 1936. №55. Poz.398.
- 230 O monopolu loteryjnym: Ustawa z dnia 22 czerwca 1925 r. *Dziennik Ustaw*. 1925. №74. Poz.512.
- 231 O wycigach konnych: Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. *Dziennik Ustaw*. 1950. №20. Poz.73.
- 232 O grach losowych i totalizatorach: Ustawa z dnia 20 maja 1976 r. *Dziennik Ustaw*. 1976. №19. Poz.172.
- 233 W sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gier losowych i totalizatorów: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 1976 r. *Dziennik Ustaw*. 1976. №26. Poz.154.
- 234 W sprawie określenia zasad przeprowadzania wzajemnych zakładów na wyścigach konnych: Ministra Państwowych Gospodarstw Rolnych z dnia 6 października 1951r. *Dziennik Ustaw*. 1951. №53. Poz.373.
- 235 O grach losowych i zakładach wzajemnych: Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. *Dziennik Ustaw*. 1992. №68. Poz.341.
- 236 O grach hazardowych: Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. *Dziennik Ustaw*. 2009. №201. Poz.1540.

- 237 O zmianie ustawy o grach hazardowych: Ustawa z dnia 12.06.2015 r. *Dziennik Ustaw*. 2015. Poz.1201.
- 238 Byszewski G., Kozubal M. Jak założyć kasyno? *Rzeczpospolita*. URL: www.rp.pl/artukul/739283-Jak-zalozyc-kasyno.html#ap-1 (дата звернення: 01.11.2024).
- 239 Śmiałek P. Hazardowa działalność gospodarcza w Polsce na tle stanowionego prawa. *Studenckie Zeszyty Naukowe*. 2018, Vol. XXI. № 36. P.93-108.
- 240 O zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw: Ustawa z dnia 15.12.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 88.
- 241 Vestergaard S., Ulrichsen S., Dahl C., Marcussen T., Christiansen C. Comorbidity, Criminality, and Costs of Patients Treated for Gambling Disorder in Denmark. *Journal of Gambling Studies*. 2023. №39. P. 1765-1780.
- 242 Responsible gaming. Factsheet. *The European Gaming and Betting Association (EGBA)*. URL: <https://www.egba.eu/uploads/2018/10/Responsible-gaming.pdf> (дата звернення: 01.11.2024).
- 243 У найближчі роки півмільйона українців можуть стати залежними від азартних ігор. *Opendatabot* : веб-сайт. URL: <https://opendatabot.ua/analytics/ludomans-list> (дата звернення: 01.11.2024).
- 244 Видатки на соціальну допомогу. *Офіційний сайт Міністерства фінансів України*. URL: https://mof.gov.ua/uk/expenditures_on_social_assistance (дата звернення: 01.11.2024).
- 245 Cyprus to ban welfare recipients from gambling. *Focus Gaming News*. URL: <https://focusgn.com/cyprus-to-ban-welfare-recipients-from-gambling> (дата звернення: 01.11.2024).
- 246 Welfare recipients who gamble cannot be stripped of benefits automatically, court says. *NL Times*. URL: <https://nltimes.nl/2022/09/04/welfare-recipients-gamble-stripped-benefits-automatically-court-says> (дата звернення: 01.11.2024).
- 247 Про затвердження Порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор : Рішення КРАІЛ від 22.04.2021 р. №167. *Офіційний вісник України*. 2021. № 45. Ст. 2805.

- 248 Hasartmängu piirangu registreerimine. *Maksu- ja Tolliamet*. URL: <https://www.emta.ee/eraklient/e-teenused-maksutarkus/registrid-paringud/hasartmangu-piirangu-registreerimine> (дата звернення: 01.11.2024).
- 249 Про рекламу: Закон України від 03.07.1996р. №270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 39. Ст. 181.
- 250 Про медіа: Закон України від 13.12.2022р. № 2849-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2023. № 3. Ст. 205.
- 251 Про внесення змін до Закону України "Про рекламу" та інших законів України щодо імплементації норм європейського законодавства у національне законодавство України шляхом імплементації окремих положень законодавства Європейського Союзу у сфері аудіовізуальної реклами (Європейської конвенції про транскордонне телебачення, Директиви Європейського парламенту та Ради 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіапослуги від 10 березня 2010 року із змінами, внесеними Директивою (ЄС) 2018/1808 від 14 листопада 2018 року) : Закон України від 30.05.2023р. № 3136-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2023. № 65. Т.1. Ст. 3642.
- 252 Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі "Інтернет" : Рішення Ради національної безпеки та оборони України від 20.04.2024р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 10. Ст. 215.
- 253 Strauss M. Belgium bans gambling advertising from July. *Reuters*. URL:<https://www.reuters.com/world/europe/belgium-bans-gambling-advertising-july-1-2023-03-09/> (дата звернення: 01.11.2024).

ДОДАТКИ**Додаток А****Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження****ДОВІДКА**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта Державного торговельно-економічного університету
Бодрова Юрія Володимировича за темою: “Адміністративно-правове
регулювання організації та проведення азартних ігор”**

Довідка видана аспіранту Державного торговельно-економічного університету Бодрову Юрію Володимировичу про те, що результати дисертаційного дослідження за темою “Адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор” були використані в діяльності Київського окружного адміністративного суду:

- при узагальненні судової практики вирішення публічно-правових спорів у сфері організації азартних ігор та лотерейної діяльності;
- при розробленні практичних рекомендацій щодо розгляду та вирішення адміністративних справ за участю Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, операторів азартних ігор та операторів державних лотерей, зокрема, справ з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства;
- при підготовці мотивувальної частини рішень Київського окружного адміністративного суду по справах щодо проходження публічної служби в Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (справа №320/42451/23 та 320/6244/24).

суддя Київського окружного
адміністративного суду,
доктор юридичних наук



Щавінський В.Р.