

Спеціалізованій вченій раді
Державного торговельно-економічного
університету
(02000, м. Київ, вул. Кіото, 19)

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Веселова Миколи Юрійовича на дисертацію Бодрова Юрія
Володимировича «Адміністративно-правове регулювання організації та
проведення азартних ігор», подану на здобуття наукового ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 – Право**

Актуальність теми дослідження. Сучасний стан розвитку сфери азартних ігор в Україні характеризується наявністю ряду позитивних тенденцій. Протягом останніх років істотно розширилась мережа гральних закладів, помітно зросли обсяги їх фінансового обороту та, відповідно, обсяги ліцензійних і податкових надходжень до державного бюджету. Навіть в умовах запровадження воєнного стану інвестиційна привабливість галузі є достатньо високою, що стимулює приплив капіталу та сприяє розвитку суміжних секторів економіки, таких як готельний бізнес, сфера розваг та інформаційні технології. Впровадження міжнародних стандартів управління та контролю за діяльністю операторів азартних ігор сприяє підвищенню фінансової прозорості та зменшує ризики корупційних проявів, що позитивно впливає на загальний інвестиційний клімат в країні.

Разом з тим, сучасна практика організації та проведення азартних ігор в Україні характеризується наявністю широкого кола проблем. По-перше, нормативно-правове регулювання цієї сфери містить прогалини, колізії та недостатньо чіткі положення, що створює передумови для зловживань та ускладнює правозастосування. По-друге, система суб'єктів галузевого регулювання потребує оптимізації, зокрема, чіткого розмежування повноважень та налагодження ефективної координації між різними органами державної влади. По-третє, існує нагальна потреба у впровадженні ефективних

механізмів контролю за фінансовою діяльністю операторів азартних ігор, запобігання відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. По-четверте, недостатня увага приділяється питанням соціальної відповідальності грального бізнесу, зокрема, профілактики та боротьби з ігровою залежністю. Вирішення цих проблем вимагає комплексного підходу, що передбачає вдосконалення законодавства, оптимізацію системи державного управління та посилення контролю за діяльністю операторів азартних ігор.

На цьому тлі з особливою чіткістю проявляється актуальність дисертації Ю.В. Бодрова. Вона являє собою одне з перших наукових досліджень, орієнтованих на комплексне вирішення наукових і практичних проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача. Слід відзначити високий науковий рівень дисертації та наукових публікацій Ю.В. Бодрова, а також їх відповідність вимогам, які пред'являються до такого рівня наукових робіт.

Завдання дисертаційного дослідження корелюється з низкою державних і відомчих програм, планів, концепцій, в тому числі, з положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Стратегією економічної безпеки України на період до 2025 року, Пріоритетними тематичними напрямками 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 НДР «Публічне право в умовах євроінтеграції» (державний реєстраційний номер 0120U103029), котра є складовою Плану науково-дослідної роботи Державного торговельно-економічного університету на 2024-2025 роки.

Робота Ю.В. Бодрова містить ряд нових положень, пропозицій і висновків, 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.

Високий науковий рівень дисертації Ю.В. Бодрова підтверджується тим, що вона містить низку авторських дефініцій провідних категорій адміністративного права, зокрема: «принципи адміністративного права», «мета адміністративно-правового регулювання» та ін. Спираючись на здобутки вітчизняної правової науки, кращий зарубіжний досвід, ґрунтовний аналіз чинного законодавства та правозастосовної практики, Ю.В. Бодров окреслює перспективні напрями розвитку адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, серед яких: законодавча конкретизація повноважень Уряду щодо формування та реалізації галузевої політики, створення дієвого механізму координації та взаємодії між суб'єктами галузевого регулювання, посилення фінансових, юридичних та інших ліцензійних вимог до операторів азартних ігор, посилення вимог щодо допуску громадян до участі в азартних іграх, заборона реклами та пропагування азартних ігор, централізація та оптимізація системи публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор, надання територіальним громадам права самостійно встановлювати додаткові обмеження або забороняти роботу гральних закладів на відповідних територіях.

На окрему увагу заслуговує авторський підхід до формування концепції розвитку інституційного забезпечення державної політики в сфері азартних ігор, як такої, що повинна відповідати визначеним критеріям якості та ефективності, 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.

Науковій обґрунтованості отриманих наукових результатів сприяє надійне методологічне підґрунтя. Для досягнення мети й завдань дослідження автор використав широку «палітру» загальних і спеціальних методів дослідження, зокрема, методи абстрагування, дедукції, індукції, аналізу, синтезу, а також формально-логічний, історико-правовий, порівняльно-правовий, соціологічний, статистичний та інші методи. Перераховані методи були використані в органічному поєднанні та взаємозв'язку, що дало змогу всебічно розглянути предмет дослідження, висвітлити пов'язані з ним проблеми, виробити комплексний підхід до їхнього вирішення.

Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження опубліковані у 5 правничих журналах, включених на дату опублікування до переліку наукових фахових видань України. При цьому всі публікації здобувача мають високий науковий рівень. В них продемонстровано глибоке знання теорії адміністративного права, практичних аспектів публічного адміністрування, правотворчої і правозастосовної діяльності, правових та організаційних засад державного регулювання сфери азартних ігор. Наукові публікації Ю.В. Бодрова характеризуються оригінальністю мислення, наявністю раціонального підходу до вирішення актуальних проблем науки і практики, чіткістю формулювань, глибокою проробкою теоретичного та емпіричного матеріалу.

Аналіз дисертації Ю.В. Бодрова дозволяє зробити висновок про обґрунтованість її основних положень, висновків і рекомендацій. Наочне свідчення тому – значний обсяг використаних джерел (253 найменування), серед яких: акти вітчизняного та зарубіжного законодавства, наукові праці провідних вчених сучасності, матеріали юрисдикційної практики, результати комплексу соціологічних заходів.

Новизна теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень. На особливу увагу заслуговує наукова новизна одержаних результатів дослідження. Дисертація Ю.В. Бодрова стала вагомим внеском у розвиток доктринального уявлення про ключові категорії і

поняття адміністративного права, зокрема, про мету, цілі та принципи адміністративно-правового регулювання. Зокрема, автором запропоновано єдиний концептуальний підхід до систематизації принципів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, визначено мету і цілі галузевого, регулювання, розширено наукове уявлення про природу та сутність адміністративно-правового регулювання тощо. Сформульовані в дисертації теоретичні положення мають авторський характер та репрезентують індивідуальне бачення проблематики адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Зазначене дозволяє констатувати достатньо високий рівень наукової новизни результатів дисертаційного дослідження Ю.В. Бодрова та їх вагоме значення для розвитку теорії адміністративного права.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Висновки і рекомендації дисертації характеризуються високим рівнем обґрунтованості і достовірності. Про це свідчать успішна апробація на кафедральних заходах та міжнародних науково-практичних конференціях. Справляє позитивне враження великий обсяг опрацьованого емпіричного матеріалу. Положення, висновки і рекомендації дисертаційного дослідження ґрунтуються на глибокому аналізі значної кількості наукових праць, актів вітчизняного і зарубіжного законодавства, джерел статистичної інформації, результатів соціологічних заходів та інших джерел інформації.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Аналіз дисертації Ю.В. Бодрова свідчить про те, що завдання і цілі дослідження виконані автором у повному обсязі. Дисертант розробив комплексний підхід до вирішення актуальних наукових і практичних проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. З цією метою він надав детальну характеристику основних етапів генезису науково-правових досліджень у сфері азартних ігор, окреслив шляхи вирішення

проблемних питань науково-правового забезпечення організації та проведення азартних ігор в Україні; визначив мету, цілі та принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор; розробив комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери азартних ігор; надав пропозиції щодо вдосконалення правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор; проаналізував зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, а також визначив шляхи його імплементації у вітчизняну нормотворчу і правозастосовну практику; окреслив перспективні напрями розвитку правового регулювання зазначених суспільних відносин.

Як вже зазначалося, у ході роботи над дисертацією здобувач використав комплекс загально-наукових і спеціальних методів пізнання, вибір яких цілковито підпорядкований меті й завданням дослідження. У кінцевому підсумку застосовані дисертантом методи дозволили йому досягнути якісних, всебічно обґрунтованих результатів, однаково цінних як для правової науки, так і для юридичної практики.

Практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані та викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані при: вдосконаленні вітчизняного законодавства про азартні ігри; при розробленні практичних рекомендацій щодо здійснення публічного адміністрування організації та проведення азартних ігор; при викладанні публічно-правових дисциплін у закладах вищої освіти; при виконанні науково-дослідних проєктів з питань правового регулювання гемблінгу та грального бізнесу.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Загалом, викладене дозволяє констатувати актуальність, наукову новизну, практичну значущість, методологічну обґрунтованість і доступність для сприйняття дисертації Ю.В. Бодрова. Ця дисертація – цілісне, звершене дослідження, у рамках якого автору вдалося вирішити широке коло теоретичних і практичних

проблем адміністративно-правового регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор

Структура роботи добре продумана та є оптимальною, з точки зору реалізації мети та основних завдань дослідження.

Анотація є відображенням узагальненого стислого викладу основного змісту даної дисертаційної роботи, яке дозволяє сформулювати цілісне уявлення щодо змісту і результатів наукового пошуку автора. В анотації репрезентовані основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження, зокрема ті, які характеризуються науковою новизною і практичною значущістю.

У **вступі** дисертації обґрунтовано актуальність теми дослідження. Наголошено на відсутності дієвого взаємозв'язку між галузевою наукою та практикою адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор, що зумовлює необхідність застосування наукового підходу при вирішенні нагальних питань нормотворчої і правозастосовної діяльності.

У **першому розділі «Теоретико-правові питання адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор»** висвітлені ключові етапи розвитку та сучасний стан науково-правових досліджень у зазначеній сфері. Констатуючи сталі зростання наукового інтересу до проблематики гемблінгу, автор дійшов висновку про те, що кардинальні зміни у сфері адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор актуалізували широкий спектр питань, вирішення яких вимагає принципово нових підходів. З таким висновком неможливо не погодитись, адже за останні роки сфера азартних ігор зазнала багатьох перетворень, далеко не всі з яких мали послідовний, системний та взаємоузгоджений характер. Це, у свою чергу, диктує необхідність проведення ґрунтовного дослідження, орієнтованого на комплексне вирішення проблем адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Безперечним науковим здобутком автора є визначення мети й цілей адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор. Варто

погодитись з тим, що в сучасних умовах основною головною метою такого регулювання є створення правових умов для ефективного публічного адміністрування цієї сфери, забезпечення економічного розвитку держави, реалізація приватних і публічних інтересів, а також утвердження засад відповідальної гри. Визначено перелік конкретних цілей адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, які корелюються з основними функціями адміністративного права та пріоритетними напрямками державної політики у даній сфері.

Уперше на теренах вітчизняної правової науки систематизовано принципи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Високим рівнем наукової новини характеризується висновок автора про те, що адміністративно-правове регулювання цієї сфери ґрунтується на трирівневій системі принципів, котра охоплює загально-правові принципи, галузеві принципи адміністративного права, а також спеціальні принципи, іманентні регулюванню відповідної сфери суспільних відносин.

У другому розділі дисертації «Механізм адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор» аналізуються поточний стан нормативно-правового забезпечення організації та проведення азартних ігор, система суб'єктів галузевого регулювання, а також форми і методи їх регуляторної діяльності. З метою удосконалення нормативно-правових засад організації та проведення азартних ігор дисертант пропонує здійснити комплексний перегляд галузевого законодавства на предмет його узгодженості, повноти регулювання, адекватності сучасним реаліям та відповідності загальним тенденціям розвитку європейського законодавства про гральний бізнес. Заслужовують на підтримку ідеї автора про необхідність актуалізації галузевого законодавства та синхронного оновлення всіх його рівнів і складових, а також про посилення контролю за системністю, якістю та ефективністю нормотворчої діяльності суб'єктів державного регулювання у сфері азартних ігор.

Поряд цим, у дисертації висвітлені ключові аспекти регуляторної діяльності суб'єктів галузевого регулювання: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та профільного центрального органу виконавчої влади. З'ясовано основні причини недостатньої ефективності вітчизняної системи адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. З метою їх усунення обґрунтовано важливість розробки стратегії розвитку інституційної системи адміністрування азартних ігор.

У третьому розділі дисертаційної роботи «Зарубіжний досвід і перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор» автор піддає ґрунтовному аналізу сучасний стан адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор у державах-членах ЄС, зокрема, у Болгарії, Словаччині, Польщі та Угорщині. На підставі проведеного аналізу, справедливо наголошується, що у багатьох важливих аспектах адміністративно-правового регулювання сфери азартних ігор зарубіжні країни досягли помітних успіхів, що сприяло загальному розвитку гравального бізнесу при мінімізації його негативних впливів на суспільство. Їх приклад є дуже наочним і корисним для сучасної України у світлі започаткованих нею реформ, спрямованих на модернізацію системи галузевого адміністрування. У зв'язку з цим підкреслюється важливість імплементації передового зарубіжного досвіду у вітчизняну практику адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. У даному контексті на особливу увагу заслуговують конкретні рекомендації щодо вдосконалення нормативної бази, оптимізації діяльності суб'єктів регулювання та впровадження європейських стандартів для забезпечення прозорості й безпеки гравального бізнесу.

Висновки дисертації логічно підсумовують основні результати дослідження, які отримано в ході аналізу теоретичних і практичних аспектів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних

ігор. Висновки дисертації структуровані, послідовні та ґрунтуються на матеріалах, представлених в окремих розділах роботи. Вони не лише констатують досягнуті результати, але й окреслюють перспективи подальших досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання, а також містять конкретні рекомендації, спрямовані на вдосконалення галузевого законодавства, нормотворчої та правозастосовної практики.

Повнота викладення у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження Ю.В. Бодрова викладені в 10 наукових публікаціях (з них 5 – у фахових виданнях з юридичних наук), що свідчить про повноту викладу матеріалу дослідження в друкованих працях.

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації на практиці. Результати дисертаційного дослідження Ю.В. Бодрова характеризуються неабиякою науковою і прикладною значущістю. Вони сприяють поглибленню наукових уявлень про закономірності й тенденції розвитку вітчизняного адміністративного права, а також створюють підґрунтя для реалізації широкого комплексу практичних заходів, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Поряд із позитивними моментами, дисертація Ю.В. Бодрова характеризується наявністю окремих дискусійних положень, зокрема:

1. Одним з ключових чинників системності та послідовності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в будь-якій галузі або сфері життєдіяльності є наявність сформованого ідеологічного базису, на якому ґрунтуються галузева нормотворчість та правозастосування. У даному контексті заслуговують на схвалення зусилля автора, спрямовані на визначення та систематизацію принципів адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Разом з тим, мушу зауважити, що окреслена в дисертації система таких принципів

характеризується недостатньою повнотою. Зокрема, до переліку спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання організації і проведення азартних ігор не були включені: принцип забезпечення державної монополії на організацію лотерей, принцип мінімізації негативних соціально-економічних наслідків гемблінгу, принцип добровільної участі в азартних іграх, принцип захисту інформації, принцип конфіденційності персональних даних і деякі інші. На мій погляд, це дещо ускладнює формування цілісного уявлення про спеціальні принципи галузевого регулювання.

2. Важливим аспектом цілепокладання сучасного адміністративного права та його інститутів є кореляція його цілей із Глобальними цілями сталого розвитку до 2030 року, проголошеними резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 та визначеними Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722. Глобальні цілі сталого розвитку є орієнтирами для розроблення проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України, а відтак – вони повинні обов'язково слугувати «відправною точкою» при визначенні цільових орієнтирів державної діяльності, зокрема, діяльності щодо адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. На жаль, у дисертації Ю.В. Бодрова цілі адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор під таким кутом не розглядаються.

3. Визнаючи слушність пропозиції автора роботи щодо включення тематики з правового регулювання організації та проведення азартних ігор до Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, який формується Кабінетом Міністрів України на підставі ст. 5 Закону України від 11.07.2001 р. № 2623-III «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», маю зауважити, що практична цінність цієї пропозиції була б значно вищою у разі конкретизації тем, які потребують першочергової наукової розробки.

4. Дисертація Ю.В. Бодрова являє собою зразок ґрунтовного, якісного та результативного дослідження адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. Вона містить ряд важливих положень, які збагачують наявне 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 і правозастосовну практику. Однак, при цьому проблематика регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері азартних ігор, лишилася «на узбіччі» наукового пошуку автора. В дисертації вона висвітлена лише фрагментарно – в контексті загальних питань галузевого регулювання. На мій погляд, питання адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері азартних ігор, з огляду на свою актуальність і суспільну значущість, потребують значно більшої уваги, ніж та, яка їм була приділена в розглянутій науковій роботі.

Підсумовуючи огляд дискусійних положень дисертації Ю.В. Бодрова, маю наголосити, що вони не впливають на позитивну оцінку цієї роботи. Їх наявність обумовлена процесом творчого пошуку, притаманного будь-якому ґрунтовному та якісному науковому дослідженню.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так наукових публікації Ю.В. Бодрова, фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Зокрема, в дисертації не виявлено текстових запозичень, використання ідей, наукових матеріалів і результатів інших авторів без посилання на джерела інформації, а також будь-яких інших порушень академічної доброчесності. Дисертація відповідає вимогам, які пред'являються до дисертаційних досліджень, є оригінальною, самостійною, завершеною працею, в якій отримані науково обґрунтовані результати.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

У цілому опонована робота є самостійним і завершеним науковим дослідженням, яке містить науково-обґрунтовані результати, котрі в сукупності мають істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, правового регулювання нормотворчої діяльності та правозастосовної практики у сфері організації та проведення азартних ігор. Дисертація виконана на високому якісному рівні, предмет дослідження розглянутий усебічно, мета і завдання дослідження – досягнуті та належним чином відображені у висновках роботи.

Дисертант продемонстрував глибоке знання проблематики дослідження, уміння виявляти, ставити та вирішувати складні наукові і практичні проблеми, генерувати нові ідеї, окреслювати нові підходи до вирішення складних завдань юридичної практики, опрацьовувати великі масиви даних, будувати наукові класифікації, формулювати авторські дефініції правових категорій і понять, розробляти конкретні пропозиції по вдосконаленню правових, організаційних і методичних засад адміністративно-правового регулювання.

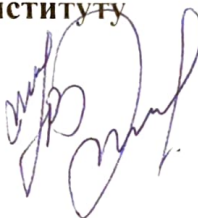
Основні результати дослідження висвітлені на сторінках 5 наукових статей, цілі та висновки яких обґрунтовують ключові положення і висновки дисертації.

Усе вищевикладене свідчить про те, що дисертація **Бодрова Юрія Володимировича** за темою «Адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам, які висуваються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії (зокрема, вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 р. № 261, Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від

12.01.2022 р. № 44, а також Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2017 р. № 40), а її автор **Бодров Юрій Володимирович** заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 081 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент –

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін та
безпеки життєдіяльності факультету № 2
Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького державного університету
внутрішніх справ**



Микола ВЕСЕЛОВ

*Підпис Миколи Веселова
засвідчую.*

*П.В.О. начальник
ДонДУВС*




Микола Троїцький