

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ДЕНИСЕНКО ОЛЬГА ЄВГЕНІЇВНА

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ)**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2025

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України

Топорецька Зоряна Миколаївна,

Національна академія Служби безпеки України,

головний науковий співробітник наукової лабораторії № 1 науково-організаційного центру

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Нестор Наталія Володимирівна,

Київський науково-дослідний інститут судових експертиз,

заступник директора із наукової роботи

доктор юридичних наук, професор,

Манжула Андрій Анатолійович,

Центральноукраїнський державний університет ім. В. Винниченка,

професор кафедри права та правоохоронної діяльності

Захист відбудеться «12» липня 2025 року об 11⁰⁰ год на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «11» червня 2025 року

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Ксенія КУРКОВА

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. У 2020 році Україна дозволила організацію та проведення азартних ігор, але за умови дотримання ряду принципів, спрямованих на захист від шкідливого впливу азартних ігор. Серед цих принципів визначено боротьбу з ігровою залежністю (лудоманією). Ігрова залежність є психічною хворобою. За інформацією Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України з «Нового клінічного протоколу медичної допомоги «Ігрова залежність (лудоманія)»» близько 1,2% дорослого населення світу страждає від ігрової залежності. Згідно з оцінками Бюро перепису населення США на кінець 2024 року всього у світі налічується 8,09 млрд людей, з них близько 65% – доросле населення, тобто 63,1 мільйони людей у світі мають ігрову залежність, а це більше, ніж все населення України.

В умовах воєнного стану в Україні все суспільство зазнає постійного негативного впливу на психічне здоров'я, що призводить до бажання втекти від реальності, а тому це збільшує випадки розвитку різних залежностей: алкогольної, наркотичної, лудоманії, залежності від відеоігор тощо. Петиція на сайті Президента України показала масштаби проблеми з ігровою залежністю серед військовослужбовців. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) люди, які переживають важливі життєві події, включаючи розлуку, вихід на пенсію, травму або смерть близької людини, є в групі підвищеного ризику до розвитку ігрової залежності. За інформацією Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) в Україні 12 807 осіб внесено до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх станом на 1 березня 2025 р.

Проте лудоманія є не лише приватною проблемою гравця, який захворів на таку хворобу. Виражена ігрова залежність має негативні соціальні наслідки для його оточуючих, адже у гравця з'являються проблеми в стосунках у сім'ї, проблеми на роботі, проблеми з друзями та колегами через борги, проблеми зі здоров'ям, що в результаті стає суспільною проблемою. Від ігрової залежності одного гравця страждає щонайменше шість негравців. Якщо діти ростуть в сім'ї, де батьки (один з батьків) мають проблеми з азартними іграми, то вища вірогідність, що діти також гратимуть в азартні ігри та матимуть проблеми або ігрову залежність. Тому під час формування та реалізації державної політики щодо азартних ігор необхідно враховувати суспільні інтереси та потенційну шкоду суспільству, яку несуть азартні ігри, та своєчасно попереджувати її.

Всі ці та інші фактори вимагають втручання держави та застосування комплексу заходів державного впливу, які б забезпечили ефективну реалізацію принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в державному управлінні ринком азартних ігор.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Науково-теоретичним підґрунтям дослідження цієї проблеми стали роботи відомих вітчизняних вчених у сфері адміністративного права та процесу, фінансового права, теорії права, охорони здоров'я, державного управління, зокрема, роботи: В. Авер'янова, Ю. Битяка, Ю. Бодорова, В. Галунька, Ю. Гаруста, О. Гетманець, Д. Гетманцева, Є. Гетьмана, О. Гладких, О. Джафарової, В. Дорогих, Є. Дуліби, В. Колпакова, Т. Коломоець,

Б. Кондратова, О. Костюченко, В. Курило, І. Курило, К. Куркової, Д. Куцевола, Л. Луценко-Миськів, А. Манжули, Є. Михайлової, С. Михайлова, О. Музичука, Г. Мулявки, Н. Нестор, О. Парохоменко-Куцевіл, М. Погорецького, О. Полуляха, К. Профатіли, Н. Савіної, І. Сергієнко, Є. Соболя, Л. Сороки, Р. Стефанчука, К. Торгашової, З. Топорецької, І. Фоміна, С. Хом'юк, Р. Хорольського, Р. Шаповала, С. Шатрави, К. Шкарупи, І. Шопіної та багатьох інших. Водночас у науці адміністративного права в жодній роботі не розкрито питання адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, цій проблематиці була присвячена лише фрагментарна увага під час розгляду питань державного регулювання сфери грального бізнесу з позицій адміністративного, фінансового, бюджетного, податкового чи господарського права.

Викладене вище обумовило потребу у проведенні глибокого наукового осмислення проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та спонукало до вибору цієї теми наукового дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет», введеного в дію Указом Президента України від 20 квітня 2024 року № 234/2024; Концепції розвитку системи громадського здоров'я, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р; Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1018-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є вирішення наукової проблеми щодо розробки адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів публічної адміністрації у питаннях забезпечення захисту права гравців в азартні ігри на безпечну гру та захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- з'ясувати місце принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в системі принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор;
- встановити зміст поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- розкрити правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- визначити адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органами державної влади;

- з'ясувати роль громадянського суспільства як суб'єкта та об'єкта реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- з'ясувати роль організаторів азартних ігор як опосередкованих об'єктів реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- схарактеризувати гравців у азартні ігри як об'єктів реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- встановити зміст поняття, ознаки та провести класифікацію адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- визначити значення заявних адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією);
- розкрити втручальні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Методи дослідження обрано з урахуванням поставлених у роботі мети, завдань, специфіки об'єкта та предмета дослідження. Методологічну основу дисертації становить загальний *діалектичний* метод наукового пізнання явищ і процесів, який використано для пізнання правової природи адміністративно-правового забезпечення, сутності адміністративних процедур, а також ролі державних інституцій в забезпеченні реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). Спеціальними методами дослідження, використаними в дисертації, є: *порівняльно-правовий*, що застосовувався при дослідженні та аналізі норм національного законодавства з питань правового регулювання організації та проведення азартних ігор, що дало можливість сформулювати конкретні пропозиції удосконалення законодавства в частині захисту суспільства та гравців від ігрової залежності (підрозділ 1.3; розділи 2-3); *системний аналіз* – для дослідження правових норм, що регламентують правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) (підрозділ 1.3) та аналіз правових норм, що регламентують здійснення адміністративних процедур (підрозділи 3.1-3.2); *формально-логічний (догматичний)* – для формулювання визначення юридичних понять (підрозділи 1.1 та 3.1); *системно-структурний* – для виокремлення елементів змісту адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) (підрозділ 1.2), а також для визначення змісту поняття та видів адміністративних процедур, які реалізуються у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) (підрозділ 3.1); *структурно-функціональний* – для характеристики особливостей здійснення заявних та втручальних адміністративних процедур у сфері

адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) (підрозділ 3.2 та 3.3).

Нормативну базу дисертації складають Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти з питань адміністративно-правового регулювання грального бізнесу та здійснення адміністративних процедур.

Емпіричну базу дослідження складають узагальнення практики здійснення адміністративних процедур КРАІЛ, національна правозастосовна та судова практика, досвід зарубіжних країн у питаннях захисту суспільства та гравців від ігрової залежності, а також результати соціологічних опитувань гравців в азартні ігри щодо їх ігрової поведінки та населення України щодо їх ставлення до грального бізнесу.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що за характером та змістом розглянутих проблем дисертація є одним з перших монографічних досліджень, присвячених вирішенню наукового завдання щодо розробки адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). До основних положень, що характеризують новизну одержаних результатів й виносяться на захист, належать такі:

вперше:

- визначено адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) як регламентовану нормами спеціального законодавства діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на створення умов для забезпечення захисту права гравців в азартні ігри на безпечну гру та захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор за допомогою адміністративно-правових засобів та виокремлено такі її елементи: суб'єкт здійснення діяльності, об'єкт діяльності (впливу), мета діяльності, правова підстава діяльності, адміністративні процедури (форми, засоби та методи діяльності), результат діяльності;

- доведено, що організатори азартних ігор в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) є опосередкованими об'єктами такого забезпечення, оскільки через встановлення для них ряду обов'язків здійснюється вплив на гравців і забезпечення їх прав на безпечну гру;

- встановлено, що гравець є об'єктом адміністративно-правового впливу з метою забезпечення його права на безпечну гру та доведено, що вплив на гравця здійснюється: безпосередньо через інформування, рекламні заходи чи інші масові соціальні заходи або опосередковано через діяльність організаторів азартних ігор із застосуванням заборон, самообмежень та самовиключень;

- здійснено поділ адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) на заявні та втручальні та охарактеризовано їх види: реєстраційні, дозвільні та ліцензійні заявні адміністративні процедури, а також втручальні – постійний моніторинг діяльності організаторів азартних ігор із використанням ДСОМ; державного нагляду (контролю) (у сфері господарської діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та за дотриманням законодавства про рекламу); перевірка наявності ліцензій та обмеження доступу до вебсайтів/мобільних

додатків, з використанням яких організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії;

удосконалено:

– наукові підходи щодо місця принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в системі принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, доведено, що цей принцип відноситься до принципів, спрямованих на реалізацію соціальної функції держави в публічному управлінні, яка реалізується з метою забезпечення захисту права гравців в азартні ігри на безпечну гру та захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор;

– адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органами державної влади шляхом внесення пропозицій щодо вдосконалення законодавства щодо: зміни термінології, розширення повноважень державних органів щодо захисту суспільства від ігрової залежності не лише від азартних ігор, але й від лотерей; посилення обмежень щодо реклами азартних ігор; заборони участі в азартних іграх для певних категорій осіб за сферою діяльності (військовослужбовці, працівники правоохоронних органів тощо);

– визначення поняття адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) як врегульовану нормами права діяльність суб'єктів публічного управління з розгляду конкретних адміністративних проваджень та прийняттям адміністративних актів під час реалізації державної політики у сфері боротьби з ігровою залежністю, що здійснюється у визначеному законом порядку та стадіями і спрямована на захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор або захист права гравців на безпечну гру;

дістали подальшого розвитку:

– формулювання правових засад адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), пропозицій щодо їх розподілу на правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу органами публічної адміністрації та правові засади реалізації цього принципу організаторами азартних ігор;

– наукові підходи щодо подвійної ролі громадянського суспільства у реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) одночасно як суб'єкта (формуєчи суспільні цінності, суспільство перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченню реалізації цього публічного інтересу) та об'єкта (захист суспільства від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності) реалізації цього принципу;

– наукові положення щодо визначення переліку ознак адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконане авторкою самостійно. Викладені в дисертації положення, які становлять наукову новизну роботи, розроблені авторкою самостійно. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих праць, у дисертації не використовувалися. У

співавторстві з іншими науковцями опубліковано дві наукових праці, що демонструють наукові результати дисертації: одна стаття оприлюднена в закордонному періодичному науковому виданні та одні тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Зокрема наукова публікація «Legal mechanisms for gambling addiction protection: analysis of an emerging regulatory model in Ukraine» (видання – Amazonia Investiga) сформована на основі авторського бачення правових засад та повноважень органів державної влади щодо захисту гравців від ризиків формування ігрової залежності. Публікація тез конференції «Щодо розуміння поняття «боротьба з ігровою залежністю» (м. Київ, 31 жовтня 2024 р.) базується на авторському розумінні змісту понять «боротьба» та «ігрова залежність».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й викладені в дисертаційному дослідженні висновки, рекомендації та пропозиції застосовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для проведення подальших теоретико-прикладних досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій діяльності* – щодо вдосконалення законодавства України, що регулює правила здійснення гравального бізнесу в Україні під час розробки відповідних проєктів нормативно-правових актів (лист Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики від 24 лютого 2025 р. № 04-32/13-2025/44178);

– *правозастосуванні* – в практичній діяльності органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лист Міністерства цифрової трансформації України від 4 березня 2025 р. № 1/11-2-Д-375-25-163-2025);

– *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін з адміністративного права, підготовки навчальних, науково-практичних і методичних посібників, підручників, курсів лекцій.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах: «Корупційні ризики в Україні: актуальні шляхи їх недопущення та подолання» (м. Львів-Торунь, 8 жовтня 2024 р.); «Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи» (м. Київ, 31 жовтня 2024 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р.); «Theoretical foundations of law, public management and practice of their application» (Riga, December 25–26, 2024); «Current Issues of the World Economy, International Economic Relations and International Communications Amidst the Formation of a New World Order and Polarization of the World» (Riga, March 24–25, 2025); «Право. Комунікація. Суспільство. Law. Communication. Society. Das Recht. Die Kommunikation. Die Gesellschaft. Le Droit. La Communication. La Société» (Львів, 4 квітня 2025 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять десять підрозділів, загальних висновків, списку використаних

джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 231 сторінку. Список використаних джерел містить 268 найменувань і займає 30 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження; вказано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; вказано наукову новизну й практичне значення отриманих результатів; наведено дані щодо апробації, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Принцип боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в системі принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор»* констатовано, що ігрова залежність конкретного гравця є психічною хворобою та медичною проблемою. Але поширеність цієї хвороби в суспільстві показує ефективність державної політики щодо грального бізнесу. Держава в рамках реалізації соціальної функції керується рядом принципів, спрямованих на захист суспільства і кожного індивіда від шкідливого впливу азартних ігор, зокрема: захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, забезпечення принципу відповідальної гри, захищеність персональних даних, боротьба з ігровою залежністю (лудоманією).

Але держава покликана не боротись з лудоманією, а вжити заходів для захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і тим самим створити механізми для зменшення поширеності серед населення ігрової залежності шляхом профілактики проблемної ігрової поведінки. Доведено, що заборона грального бізнесу не вирішує проблему ігрової залежності, тому необхідна розробка правових заходів та активізація державних механізмів захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор та захисту прав гравця на безпечну гру.

У *підрозділі 1.2 «Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)»* сформовано теоретико-методологічні підходи до змістовного наповнення поняття адміністративно-правове забезпечення та досліджено її співвідношення з суміжними категоріями: правове забезпечення, адміністративно-правове регулювання. Методологічною основою дослідження обрано праксеологічний підхід, згідно з яким адміністративно-правове забезпечення розглянуто як певний процес, процедуру, діяльність та її результати.

Елементами адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) визначено: суб'єкт здійснення діяльності, об'єкт діяльності (впливу), мета діяльності, правова підстава діяльності, адміністративні процедури (форми, засоби та методи діяльності), результат діяльності.

Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю є суб'єкти публічного управління, до яких відносяться всі державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, що

виконують повноваження, делеговані їм суспільством. Суспільство є одночасно суб'єктом та об'єктом в цілому механізмі, оскільки суспільство може впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників, а також є об'єктом державного захисту від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності.

Об'єктом адміністративно-правового забезпечення виступають: суспільство, окремі члени суспільства – гравці в азартні ігри та суб'єкти ринку грального бізнесу. Організатори грального бізнесу не є прямими об'єктами впливу, адже вони не страждають на ігрову залежність, але в той же час опосередкований вплив на них здійснюється для досягнення мети впливу, адже впливаючи на їх діяльність суб'єкти впливу все ж мають на меті забезпечити боротьбу з ігровою залежністю в суспільстві та серед гравців.

Метою адміністративно-правового забезпечення є створення умов для забезпечення захисту права гравців в азартні ігри на безпечну гру та захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Правовою підставою для адміністративно-правового забезпечення завжди є норма права, насамперед адміністративного, оскільки при обранні будь-яких засобів державного регулювання грального бізнесу враховується публічний (суспільний) інтерес.

Форми, засоби та методи адміністративно-правового забезпечення є основою для здійснення діяльності, і вони в цілому складаються в певні адміністративні процедури.

Результатом адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю має бути безпечне середовище для суспільства (суспільство в цілому не повинно відчувати на собі негативні наслідки існування грального бізнесу в державі), а також створення умов для реалізації гравцями своїх прав на безпечну гру (гравець повинен мати комплекс прав, гарантій та можливостей для свого захисту від ігрової залежності (лудоманії)).

У підрозділі 1.3 «Правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» проаналізовано нормативно-правові акти, на підставі яких забезпечується реалізація принципу боротьби з ігровою залежністю в Україні. Проаналізовано повноваження, які дають Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» та прийняті на його основі підзаконні нормативно-правові акти Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України та Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ), а також обов'язки, які покладаються на організаторів азартних ігор для забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). Обґрунтовано, що рішення Ради національної безпеки та оборони України (РНБОУ) «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» поклало початок новому етапу в державній політиці щодо захисту від ігрової залежності, адже містить ряд доручень: Кабінету Міністрів України, Головнокомандувачеві Збройних Сил України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству соціальної політики України, Службі безпеки України, Міністерству цифрової трансформації України, а також рекомендації Національному банку України та Офісу Генерального прокурора. На

підставі цього рішення вказані органи прийняли ряд нормативно-правових актів, що стали правовою підставою для активізації роботи всього державного апарату по захисту від ігрової залежності.

Розділ 2 «Роль суб'єктів та об'єктів адміністративно-правового забезпечення у реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» складається з чотирьох підрозділів, в яких послідовно розкриті питання реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю суб'єктами адміністративно-правового забезпечення та використання різних можливостей для захисту своїх прав та інтересів об'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу.

У підрозділі 2.1 *«Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органами державної влади»* на підставі аналізу наукових поглядів вітчизняних вчених-правників обґрунтовано, що прогалини в правовому регулюванні діяльності у сфері грального бізнесу та формуванні і реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор завжди несуть завжди негативні соціальні наслідки, які проявляються у збільшенні обсягу нелегального ринку грального бізнесу та підвищенні ризиків формування лудоманії в гравців. Першим етапом формування та реалізації державної політики у сфері грального бізнесу в 2020-2024 рр. була діяльність КРАІЛ. На підставі аналізу звітів КРАІЛ за 2021-2023 рр. констатовано, що її діяльність щодо забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю була неефективною. З 2025 р. розпочинається новий етап з акцентом на захист суспільства і гравців від ігрової залежності. Цей етап розпочався з прийняття рішення про ліквідацію КРАІЛ та розподілу її функцій: передачі функції по формуванню державної політики – Міністерству цифрової трансформації України, а по реалізації державної політики – окремому агентству, яке має розпочати роботу в 2025 р. Перші результати впроваджених змін зможемо оцінити в 2026 р.

У підрозділі 2.2 *«Громадянське суспільство як суб'єкт та об'єкт реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)»* визначено, що цінності суспільства перетворюють їх в публічний інтерес, який покладається в принципи та засади публічного управління гральним бізнесом. На прикладі дослідження суспільного невдоволення неефективною державною політикою у сфері грального бізнесу щодо захисту суспільних інтересів, наростання суспільної напруги і в результаті оприлюднення та підтримання на сайті Президента України петиції військовослужбовця щодо обмеження роботи онлайн казино доведено, що якщо держава відступає від інтересів суспільства, виникає конфлікт, який призводить до примусової зміни державної політики. Суспільний резонанс цієї петиції спонукав до прийняття рішення РНБОУ, введеного в дію Указом Президента № 234/2024 від 20 квітня 2024 р., що заклало підвалини новому етапу державної політики у сфері грального бізнесу з урахуванням суспільних інтересів. Суспільство могло впливати на державну політику щодо грального бізнесу через діяльність Консультаційно-експертної ради (КЕР) КРАІЛ, яка створена для підготовки рекомендацій та пропозицій з питань державного регулювання у сфері організації азартних ігор та у лотерейній сфері. Але аналіз планів роботи та звітів КЕР КРАІЛ показав, що представники КЕР не виконували цих завдань, натомість були фактично

допоміжним органом КРАІЛ і опрацьовували виключно розроблені КРАІЛ нормативно-правові акти. За прикладом Румунії та Франції запропоновано створити при агентстві, яке має бути створене в 2025 році, оновлений консультативно-дорадчий орган, який би представляв інтереси суспільства і був інструментом балансу між державними та суспільними інтересами і, відповідно, оцінював всі дії і рішення новоствореного органу з точки зору вигоди для інтересів суспільства, а не держави чи окремих представників грального бізнесу. На прикладі Канади, Румунії та Великої Британії досліджено роль громадських організацій у захисті від ігрової залежності.

У підрозділі 2.3 *«Організатори азартних ігор як опосередковані об'єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)»* констатовано, що організатори азартних ігор є суб'єктами господарювання, їх основна мета – отримання прибутку, залучення більшої кількості гравців та стимулювання більших витрат гравців на гру, тому вони не можуть бути суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю. Через вплив державних механізмів управління на організаторів азартних ігор вони змушені впливати на гравців і реалізовувати процедури захисту гравців від ризиків розвитку ігрової залежності шляхом впровадження принципів відповідальної гри та інших заходів попередження ігрової залежності.

На підставі вивчення досвіду Румунії та Канади обґрунтовано, що організатори грального бізнесу, реалізуючи свою соціальну відповідальність перед суспільством за зайняття суспільно шкідливою діяльністю, можуть самостійно без державного впливу забезпечувати захист гравців від ігрової залежності та компенсувати суспільству шкідливий вплив азартних ігор через реалізацію (фінансування) суспільно важливих проектів щодо запобігання ігровій залежності або добровільного фінансування ініціатив допомоги гравцям з проблемною ігровою поведінкою чи ігровою залежністю.

У підрозділі 2.4 *«Гравці в азартні ігри як об'єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)»* встановлено, що гравець є найбільш вразливим учасником суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор. Ігрова залежність є видом нехімічної залежності і відноситься до розладів звичок та потягів. Розлади ігрової поведінки проявляються в постійних, епізодичних чи системних фактах втрати контролю за часом гри чи грошима, витраченими на гру. У разі виникнення розладів ігрової поведінки гравець не здатен самостійно контролювати свої дії. Тому держава має впроваджувати ряд механізмів, які мінімізують ризики формування ігрової залежності через контроль ігрової поведінки гравця. Запропоновано конкретні інструменти та процедури такого контролю.

Розділ 3 «Адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» включає три підрозділи, в яких сформовано бачення адміністративних процедур, якими забезпечується реалізація принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

У підрозділі 3.1 *«Поняття, ознаки та класифікація адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу*

боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» узагальнено наукові підходи до розуміння поняття адміністративна процедура та досліджено її співвідношення з адміністративним процесом. Обґрунтовано, що адміністративний процес у вузькому розумінні і адміністративна процедура є різними поняттями, при цьому адміністративний процес у переважній більшості є похідним від адміністративних процедур. Адміністративні процедури забезпечують єдині правила взаємодії держави з громадянами й бізнесом, які будуть зрозумілі для всіх учасників й дозволяють забезпечити баланс між приватним і публічним інтересом. Тоді як в межах адміністративного процесу відбувається розгляд адміністративної справи, вирішення спору про право або притягнення до адміністративної відповідальності, що є наслідком певних порушень під час адміністративних процедур. Адміністративні процедури економлять державний ресурс, вони є найпростішим способом вирішення певної «позитивної» адміністративної справи, і лише якщо в цей спосіб вирішення справи не вдалося, вмикаються більш складні процесуальні способи (судові, адміністративного оскарження, примусу) їх вирішення у «негативній» адміністративній справі (процесі) чи у разі наявності певного спору.

Класифіковано адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) за такими критеріями: 1) залежно від суб'єкта, якому належить ініціатива виникнення правовідносин: адміністративні процедури за ініціативи приватної особи (заявні) та адміністративні процедури з ініціативи адміністративного органу (втручальні); 2) за наслідками для приватної особи: правонадавальні (реєстрація), правообмежувальні (анулювання дозволу, ліцензії), зобов'язальні (проведення контрольно-наглядових заходів); 3) за змістовним наповненням: реєстраційні, дозвільні, ліцензійні, контрольно-наглядові, екзаменаційні, експертні, акредитаційні, посвідчувальні, приватизаційні тощо; 4) за сферою застосування: загальні адміністративні процедури, які застосовуються різними адміністративними органами (контрольно-наглядові, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні тощо) у різних сферах та спеціальні, які застосовуються адміністративними органами у певних сферах реалізації державної політики; 5) за можливістю застосування: основні (контрольні, ліцензійні) та додаткові, які є похідними від основних (цифровізації – внесення до ліцензійних реєстрів, внесення до переліку нелегальних сайтів тощо).

У підрозділі 3.2 *«Заявні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)»* розглянуто практичні аспекти реалізації всіх заявних процедур, спрямованих на захист від ігрової залежності: внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх; процедури ліцензування (видача та припинення дії ліцензії за заявою юридичної особи); видача дозволу, що підтверджує відповідність приміщення для організації та проведення азартних ігор у гральному закладі вимогам, встановленим Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

Реєстраційною процедурою є внесення гравця до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх (Реєстр) за власною заявою чи за заявою членів сім'ї першого ступеня споріднення або законних представників. Обґрунтовано, що підставою для ініціювання процедури внесення до Реєстру

родичами має бути не наявність боргових зобов'язань на суму мінімум 100 прожиткових мінімумів, а втрата контролю над грошима впродовж не більше 6 місяців, тому запропоновано змінити вказану підставу таким чином: «наявності боргових зобов'язань на суму, що перевищує доходи гравця за 6 місяців, або перевищує розмір середньої заробітної плати в Україні за всі 6 місяців, що передують заяві». Також запропоновано встановити обов'язок кредитодавця у разі оформлення (видачі кредиту) на суму, яка перевищує доходи позичальника за останні 6 місяців, вносити таких позичальників до цього Реєстру.

Недієздатні та обмежено дієздатні особи не можуть брати участь в азартних іграх, але механізмів перевірки дієздатності для організатора не передбачено, при цьому він повинен сплатити значну компенсацію, якщо допустить таких людей до гри, тому запропоновано передбачити обов'язок опікуна чи піклувальника звертатись з такою заявою, а не право у разі визнання особи недієздатною чи обмеження її цивільної дієздатності. Додатково слід передбачити гарантію недопуску таких осіб до гри – надсилання до уповноваженого органу (Державного агентства України ПлейСіті) судом відповідного рішення про обмеження дієздатності чи визнання особи недієздатною для внесення особи до Реєстру.

Доведено, що внесення до цього Реєстру за рішенням суду є втручальною адміністративною процедурою, тоді як розгляд справи і винесення рішення суду взагалі не відноситься до адміністративних процедур, адже таке питання регулюється нормами Цивільного процесуального кодексу України (Глава 2⁻¹ Розділу IV «Розгляд судом справ про обмеження фізичної особи у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх»).

Важливими заявними адміністративними процедурами є процедури ліцензування, адже захист прав гравців на безпечну гру реалізується через встановлення до організатора грального бізнесу ліцензійним законодавством вимог щодо виконання принципів відповідальної гри та впровадження інших інструментів захисту прав гравців. Видача ліцензії організатору є гарантією того, що держава перевірила його спроможність працювати чесно та законно, захищаючи права гравців на безпечну гру і не створюючи ризики негативних наслідків для суспільства від його діяльності.

Дозвільна заявна адміністративна процедура, що передбачає видачу дозволу, що підтверджує відповідність приміщення для організації та проведення азартних ігор у гральному закладі вимогам, встановленим Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» свідчить про безпеку наземного грального закладу для громадян, які проживають чи перебувають поряд (дотримання вимог щодо відстані від шкіл, інших установ, заборона демонстрації грального обладнання у вікнах тощо).

У підрозділі 3.3 «Втручальні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» розглянуто практичні аспекти реалізації таких втручальних адміністративних процедур: постійний моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням ДСОМ; державний нагляд (контроль) за діяльністю ліцензіатів у формі планових та позапланових перевірок; контроль за дотриманням законодавства про рекламу; перевірка наявності ліцензій та

обмеження доступу до вебсайтів/мобільних додатків, з використанням яких організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії; цифровізації.

Постійний моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням ДСОМ мав бути запроваджений в Україні в серпні 2022 року, проте досі не працює. Важливо при впровадженні цієї системи забезпечити роботу модулів, які сьогодні не описані, а саме: забезпечення принципу відповідальної гри; системи моніторингу гральних автоматів, який, серед іншого, має передбачати дистанційне відключення гральних автоматів; моніторинг дій гравців та контроль за дотриманням організаторами азартних ігор принципів відповідальної гри, а також контроль за виконанням вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією).

Державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор є інструментом періодичної перевірки дотримання всіма організаторами азартних ігор вимог законодавства, у тому числі щодо захисту гравців в азартні гри або використовується як інструмент реагування на вже вчинені порушення або на скарги про можливі порушення. Адміністративні процедури у формі планових перевірок організаторів азартних ігор практично не застосовувались КРАІЛ, що є вкрай негативним. Недостатній контроль за діяльністю організаторів азартних ігор з боку регулятора потягнув за собою негативні наслідки, як були описані в рішенні РНБОУ. Тому дуже важливо новому уповноваженому органу ПлейСіті акцентувати увагу на повному проведенні всіх запланованих перевірок.

Позапланові заходи державного нагляду (контролю) активно застосовувались КРАІЛ у 2022-2024 роках і були ефективною адміністративною процедурою для швидкого реагування на порушення організаторів азартних ігор. У 2025 році, враховуючи зміни уповноважених органів, навряд чи ця процедура буде активно застосовуватися, але для ПлейСіті значно розширені можливості проведення таких перевірок, зокрема методами контрольованої гри, тому важливо, щоб новостворене агентство активно використовувало надані законом можливості.

Контроль за дотриманням законодавства про рекламу почав застосовуватись КРАІЛ лише в 2024 році, до цього ефективних заходів протидії незаконній рекламі не здійснювалося. Недоліком визначено неврегульованість питання щодо правового статусу врегулювання реклами в інформаційних каналах в месенджерах, які близькі до онлайн-медіа, але оскільки такого статусу не мають, тому реклама в месенджерах та реклама так званих «блогерів» у соцмережах не заборонена. Хоча ст. 22-1 Закону України «Про рекламу» забороняє їх участь у рекламі, але не забороняє їм розповсюджувати таку рекламу на своїх сторінках, адже такі сторінки також не мають статусу медіа, а отже не є розповсюджувачами реклами. Тому блогери продовжують рекламувати азартні ігри без своєї присутності. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення законодавства про рекламу та посилення контролю за рекламою на різних платформах, які хоча формально і не є медіа, але фактично розповсюджують рекламу.

Перевірка наявності ліцензій в окремих суб'єктів нерозривно пов'язана з можливістю застосування адміністративної процедури обмеження доступу до вебсайтів/мобільних додатків, з використанням яких організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії, а тому стосується

саме організаторів азартних ігор онлайн. Ця процедура активно застосовується в Україні, за інформацією Міністерства цифрової трансформації України лише за 2024 рік було заблоковано 118 застосунків і 4 460 сайтів, які надавали послуги онлайн-казино. Додатковою адміністративною процедурою є процедура цифровізації, в межах якої КРАІЛ розміщує на своєму вебсайті перелік вебсайтів/мобільних додатків, з використанням яких організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) дозволило сформулювати низку висновків та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України та узагальнень, що мають теоретичне та прикладне значення, зокрема:

1. Обґрунтовано, що оскільки ігрова залежність є психічною хворобою, а з хворобами не борються, їх лікують, запропоновано замість терміна «боротьба з ігровою залежністю» використовувати термін «захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор» та «захист гравця від ігрової залежності (лудоманії)».

Аргументовано необхідність прийняття на рівні Кабінету Міністрів України державної програми (стратегії) захисту суспільства від ігрової залежності, яка б стала правовим фундаментом для міжгалузевої взаємодії органів публічного правління, оскільки останні роки держава не показувала ефективної політики по захисту суспільства від ігрової залежності, формально перекладаючи свої функції на організаторів азартних ігор. Це сприятиме активізації державних механізмів захисту суспільства від ігрової залежності і комплексному підходу до цієї проблеми на рівні не лише уповноважених органів, а з долученням всіх центральних органів виконавчої влади в межах і в спосіб, передбачені законодавством.

2. Визначено, що адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) є регламентованою нормами спеціального законодавства діяльністю органів публічної адміністрації, що спрямована на створення умов для забезпечення захисту права гравців в азартні ігри на безпечну гру та захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор за допомогою адміністративно-правових засобів. Доведено, що воно є частиною всієї діяльності органів публічного управління щодо публічного управління гральним бізнесом. Встановлено, що вказана діяльність включає такі елементи: суб'єкт здійснення діяльності, об'єкт діяльності (впливу), мета діяльності, правова підстава діяльності, адміністративні процедури (форми, засоби та методи діяльності), результат діяльності.

3. Правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) розділено на: правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу органами публічної адміністрації та правові засади реалізації цього принципу організаторами азартних ігор. Аргументовано, що недоліком правового регулювання є відсутність будь-яких правових підстав в Законі України «Про державні лотереї в Україні» для захисту учасників лотерей від ігрової залежності. Констатовано, що проблемним

питанням залишається захист гравців, які грають в нелегальні азартні ігри, оскільки такі гравці притягуються до адміністративної відповідальності і не можуть бути визнані потерпілими в кримінальному провадженні, розпочатому за зайняття незаконним гральним бізнесом, що є перешкодою для захисту гравців від ігрової залежності, а тому такі нормативно-правові акти потребують перегляду.

4. Встановлено, що неефективність державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) у 2021-2024 роках призвела до кардинальної зміни державної політики у 2024-2025 роках на рівні Указу Президента та рішення РНБОУ. З ліквідацією КРАІЛ та розподілом її функцій між двома іншими органами у 2025 році започатковано новий етап розвитку адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю через діяльність Кабінету Міністрів України, Міністерства цифрової трансформації України та ПлейСіті у питаннях розробки правових підстав та впровадження нових інструментів захисту від ігрової залежності. В 2025 році мають бути прийняті: вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією); порядок обмеження участі військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх; алгоритм формування унікального ідентифікатора гравця; ліміти витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі; принципи відповідальності гри; методичні рекомендації щодо: встановлення максимального часу безперервної участі в азартній грі в мережі Інтернет на добу для одного акаунта (гравця); запровадження обов'язкових перерв у грі; встановлення максимального часу гри на тиждень; встановлення ліміту витрат гравця на азартну гру протягом певного часу (дня, тижня, місяця) з можливістю зміни такого ліміту не частіше одного разу на місяць. Сформульовано пропозиції до вказаних проектів нормативно-правових актів.

5. Обґрунтовано, що громадянське суспільство є одночасно об'єктом та суб'єктом реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю. Будучи суб'єктом, воно формує суспільні цінності, перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченню реалізації цього публічного інтересу та може впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Суспільство як суб'єкт через своїх представників використовує такі інструменти: електронні петиції громадян, робота в КЕР КРАІЛ, діяльність громадських організацій. Констатовано, що нині суспільство не має можливості впливати через громади та місцеве самоврядування на захист громад від шкідливого впливу азартних ігор, а тому законодавство потребує вдосконалення.

Громадянське суспільство як об'єкт адміністративно-правового забезпечення зазнає на собі механізмів державного впливу з метою захисту суспільства від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності. Зараз громадянське суспільство не отримує достатньої компенсації від шкідливого впливу азартних ігор. Запропоновано внесення змін до Бюджетного кодексу України, які б дозволяли спрямування коштів від ліцензій у сфері організації та проведення азартних ігор на чітко визначені соціальні цілі, пов'язані з проектами, які б дозволили мінімізувати шкоду від азартних ігор, а також допомогу гравцям в азартні ігри, а також передбачити додаткове фінансування з державного

бюджету важливих соціальних проектів в тих громадах, в яких розміщені гральні заклади, що також було б компенсацією громаді за наявність грального закладу.

6. Доведено, що організатори азартних ігор є опосередкованими об'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, адже через встановлення для них ряду обов'язків щодо впровадження принципів відповідальної гри та вжиття різних заходів з попередження ігрової залежності та забезпечення прав гравців на безпечну гру здійснюється вплив на гравців в азартні ігри і створюється безпечне середовище для гри. На підставі вивчення досвіду Канади та Румунії обґрунтовано, що ефективним є об'єднання організаторів азартних ігор в рамках реалізації своєї соціальної відповідальності перед суспільством в окремі асоціації або співпраця з громадськими організаціями для фінансування та реалізації суспільно важливих проектів із запобігання ігрової залежності. Запропоновано впровадити на рівні організаторів інструменти відстеження ігрової поведінки гравця, а також анкету для оцінки ознак проблемної ігрової поведінки і зобов'язати гравця її проходити тоді, коли організатор виявить певну нетипову ігрову поведінку. Також важливо впровадити спливаючі повідомлення про час гри та витрачені гроші, надсилання гравцям періодичних звітів про їх ігрову поведінку з показниками тенденцій змін.

7. Констатовано, що оскільки гравець в азартні ігри є найбільш вразливим учасником суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор, він повинен бути об'єктом адміністративно-правового впливу з метою забезпечення його права на безпечну гру. Встановлено, що вплив на гравця здійснюється: безпосередньо через інформування, рекламні заходи чи інші масові соціальні заходи або опосередковано через діяльність організаторів азартних ігор із застосуванням заборон, самообмежень та самовиключень. На підставі вивчення досвіду Чехії та Словаччини, Казахстану, Великої Британії, Литви, Латвії, Естонії, Румунії, Нової Зеландії, Канади, Франції, Іспанії обґрунтовано необхідність внесення таких змін до законодавства з метою попередження ігрової залежності: автоматичне внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх; обмеження дієздатних та недієздатних, військовослужбовців та службовців правоохоронних органів, державних службовців; нормативне закріплення вимог щодо чітких максимальних лімітів витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі, а також вимог для організаторів щодо створення для гравців можливостей встановлення максимального часу безперервної участі в азартній грі в мережі Інтернет на добу для одного акаунта (гравця); запровадження обов'язкових перерв у грі; встановлення максимального часу гри на тиждень; встановлення ліміту витрат гравця на азартну гру протягом певного часу (дня, тижня, місяця) з можливістю зміни такого ліміту не частіше одного разу на місяць; застосування обов'язкових перерв у грі «періодів остигання» та впровадження на рівні Державної системи онлайн-моніторингу максимальних лімітів часу гри та витрат на гру і контролю їх централізовано, що унеможливить перехід гравця від одного організатора до іншого у разі вичерпання ним лімітів. Доведено, що для допомоги гравцям з проблемами азартних ігор ефективними заходами є функціонування анонімних телефонних ліній психологічної підтримки та розширення спроможності

сімейних лікарів у наданні психологічної допомоги гравцям з проблемами азартних ігор.

8. Визначено, що адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) є врегульованою нормами права діяльністю суб'єктів публічного управління з розгляду конкретних адміністративних проваджень та прийняттям адміністративних актів під час реалізації державної політики у сфері боротьби з ігровою залежністю, здійснюється у визначеному законом порядку і спрямована на захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор (суспільний, публічний інтерес) або захист прав гравців на безпечну гру.

Встановлено, що адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) характеризуються такими ознаками: 1) є частиною адміністративно-правового забезпечення реалізації вказаного принципу; 2) спрямовані на реалізацію державної політики у сфері боротьби з ігровою залежністю; 3) здійснюються на підставі норм права та в чітко визначеному нормами права порядку; 4) є діяльністю визначених законом суб'єктів публічного управління, які набувають статусу адміністративного органу; 5) є зовнішніми правовідносинами; 6) носять безспірний характер; 7) не передбачають застосування примусу; 8) мають чіткі стадії; 9) носять персоніфікований характер, оскільки відображають процес розгляду і вирішення конкретних адміністративних проваджень; 10) закінчуються прийняттям адміністративних актів; 11) мають на меті захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор (суспільний, публічний інтерес) або захист прав гравців на безпечну гру.

9. Виокремлено такі групи заявних адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією): реєстраційні, дозвільні та ліцензійні. Запропоновано передбачити внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх за заявами інших осіб певних категорій громадян: за заявою роботодавця для військовослужбовців, службовців інших військових формувань та правоохоронних органів, державних службовців; за заявою кредитодавця для отримувачів кредиту на певну суму; за рішенням суду осіб, які визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена. З урахуванням аналізу зарубіжного досвіду (зокрема Канади, Румунії) запропоновано додатково впровадити в Україні перед отриманням ліцензій спеціальну адміністративну процедуру підтвердження дотримання заявником вимог щодо боротьби з ігровою залежністю та впровадження принципів відповідальної гри (атестації, акредитації чи стандартизації).

10. Запропоновано внесення змін до Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, та доповнення його окремим розділом щодо захисту гравців від ігрової залежності та дотримання принципів відповідальної гри, а також доповненням в розділі щодо дистанційного відключення гральних автоматів визначенням підстав та часу такого дистанційного відключення. Також запропоновано вдосконалення законодавства про рекламу та посилення контролю за рекламою на різних

платформах, які хоча формально і не є медіа, але фактично розповсюджують рекламу (інформаційні канали в месенджерах та реклама в соцмережах «блогерами»).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Денисенко О. Є. Адміністративно-правові засоби захисту суспільства від ігрової залежності (лудоманії). *Вісник кримінального судочинства*. 2023. № 3–4. С. 267–272.
2. Toporetska, Z., Shcherbyna, L., **Denysenko, O.**, Bilan, S., & Kryshatovych, O. Legal mechanisms for gambling addiction protection: analysis of an emerging regulatory model in Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13. Iss. 78. P. 242–249 (Web of Science).
3. Денисенко О. Є. Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Вісник кримінального судочинства*. 2024. №1-2. С. 183–194.
4. Denysenko O. Legal principles for ensuring the implementation of the principle of fighting gambling addiction (ludomania) in Ukraine. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2024. № 4. P. 34–39 (Латвійська Республіка).
5. Денисенко О. Є. Адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 8. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14953213>.
6. Денисенко О. Є. Громадянське суспільство як суб'єкт та об'єкт реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Вип. 87. Ч. 2. С. 341–346.
- які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**
7. Денисенко О.Є. Корупційні ризики адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Корупційні ризики в Україні: актуальні шляхи їх недопущення та подолання: міжнародна науково-практична конференція*. Науково-дослідний інститут публічного права, (Львів-Торунь, 8 жовт. 2024 р.). Львів–Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 39–42.
8. **Денисенко О.Є.**, Топорецька З.М. Щодо розуміння поняття «боротьба з ігровою залежністю». *Українська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи*: матеріали XX Всеукр. наук.-практ. конф. З проблем розвитку та функціонування держ. мови до Дня укр. писемності та мови (Київ, 31 жовт. 2024 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 186–190.
9. Денисенко О.Є. Проблеми реалізації законодавчих ініціатив щодо забезпечення принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією): аналіз законопроекту № 9256-д. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права*: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (Кременчук, 5–7 груд. 2024 р.). Львів–Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 211–214.
10. Денисенко О.Є. Адміністративно-правові засади формування державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) Кабінетом Міністрів України. *Theoretical foundations of law, public management and practice of their*

application: International scientific conference (Riga, December 25–26, 2024). Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2024. С. 94–99.

11. Денисенко О.Є. Роль організаторів азартних ігор у захисті гравців від ігрової залежності: зарубіжний досвід. *Current Issues of the World Economy, International Economic Relations and International Communications Amidst the Formation of a New World Order and Polarization of the World*: International scientific-practical conference (Riga, March 24–25, 2025). Vol. 1. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2025. С. 255–259.

12. Денисенко О.Є. Адміністративно-правове забезпечення права гравця в азартні ігри на безпечну гру: зарубіжний досвід. *Право. Комунікація. Суспільство. Law. Communication. Society. Das Recht. Die Kommunikation. Die Gesellschaft. Le Droit. La Communication. La Société*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти (українською та іноземними мовами) (Львів, 4 квіт. 2025 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2025. С. 359–361.

АНОТАЦІЯ

Денисенко О.Є. Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

Дисертація є однією з перших наукових спроб вирішити наукове завдання щодо розробки адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), в якій обґрунтовано теоретико-правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), визначено роль суб'єктів та об'єктів, розглянуто адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу, а також сформовано науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів публічної адміністрації у питаннях забезпечення захисту права гравців в азартні ігри на безпечну гру та захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор.

У роботі визначено місце принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в системі принципів державної політики у сфері грального бізнесу. Надано визначення поняття адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю з позицій праксеологічного підходу та виокремлено його елементи. Встановлено правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу, а також надано пропозиції для їх вдосконалення. Досліджено адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органами державної влади, виокремлено недоліки в роботі державних органів та надано пропозиції для вдосконалення державної політики в цій сфері. Визначено роль громадянського суспільства як суб'єкта та об'єкта реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). Досліджено об'єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), якими є гравці та організатори азартних ігор. Надано авторське визначення поняття адміністративні

процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), проведено їх класифікацію, а також проаналізовано основні види заявних та втручальних адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, адміністративно-правове забезпечення, механізм, гральний бізнес, ігрова залежність (лудоманія), захист гравця, громадянське суспільство.

SUMMARY

Denysenko O. Ye. Administrative and legal provision of implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania). – *Qualifying scientific work on the rights of manuscript.*

Dissertation for obtaining the scientific degree of candidate of juridical sciences on the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». –Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The dissertation is one of the first scientific attempts to solve the scientific problem of developing administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania), which substantiates the theoretical and legal principles of administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania), defines the role of subjects and objects and considers administrative procedures in the field of administrative and legal support for the implementation of this principle, and also formulates scientifically substantiated proposals for improving the activities of public administration bodies in matters of ensuring the protection of the right of gamblers to play safely and protecting society from the harmful effects of gambling.

The work determines the place of the principle of combating gambling disease (ludomania) in the system of principles of state policy in the field of gambling business provides a definition of the concept of administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease from the standpoint of a praxeological approach and identifies its elements; establishes legal principles for administrative and legal support for the implementation of this principle, and also provides proposals for their improvement. The author has studied the administrative and legal principles of the formation and implementation of state policy on combating gambling disease (ludomania) by state authorities, identified shortcomings in the work of state authorities and provided proposals for improving state policy in this area; determined the role of civil society as a subject and object of implementing the principle of combating gambling disease (ludomania); investigated the objects of implementing the principle of combating gambling disease (ludomania), which are players and organizers of gambling. The author has provided a definition of the concept of administrative procedures in the field of administrative and legal support for implementing the principle of combating gambling disease (ludomania), classified them, and analyzed the main types of declarative and interventionist administrative procedures.

Keywords: administrative and legal principles, administrative and legal support, mechanism, gambling business, gambling disease (ludomania), player protection, civil society.