

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ДЕНИСЕНКО ОЛЬГА ЄВГЕНІВНА

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ О. Є. Денисенко

Науковий керівник – **Топорецька Зоряна Миколаївна**, доктор юридичних
наук, доцент

Київ – 2025

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, 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 та 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.

Оскільки ігрова залежність є психічною хворобою, а з хворобами не борються, їх лікують, запропоновано замість терміна «боротьба з ігровою залежністю (лудоманією)» використовувати термін «захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор» та «захист гравця від ігрової залежності (лудоманії)». Аргументовано необхідність прийняття на рівні КМУ державної програми (стратегії) захисту суспільства від ігрової залежності.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) визначено як регламентовану нормами спеціального законодавства діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на створення умов для мінімізації шкідливих наслідків азартних ігор для суспільства і запобігання ігровій залежності, а також попередження, діагностування та лікування ігрової залежності (лудоманії) у гравців в азартні

ігри за допомогою адміністративно-правових засобів. Доведено, що воно є частиною всієї діяльності 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.

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, що в 2025 році поклало новий етап розвитку державної політики щодо гального бізнесу з акцентом на захисту суспільних інтересів та захист прав гравців на безпечну гру.

Доведено, 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 забезпеченні реалізації цього публічного інтересу та може впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Будучи об'єктом адміністративно-правового забезпечення суспільство зазнає на собі механізмів державного впливу з метою його захисту від негативних наслідків функціонування гального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності. 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 мінімізують шкоду від азартних ігор, а також допомогу гравцям в азартні ігри.

На підставі вивчення досвіду Канади та Румунії впровадження на рівні організаторів азартних ігор інструментів відстеження ігрової поведінки гравця, а також анкети для оцінки ознак проблемної ігрової поведінки і впровадження обов'язку гравця її проходити тоді, коли організатор виявить певну нетипову ігрову поведінку, а також впровадження «спливаючих повідомлень про час гри та

витрачені гроші і надсилання гравцям періодичних звітів про їх ігрову поведінку з показниками тенденцій змін.

З метою забезпечення права гравця на безпечну гру 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 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.

Адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) визначено як врегульована нормами права діяльність суб'єктів публічного управління з розгляду конкретних адміністративних проваджень та прийняття адміністративних актів під час реалізації державної політики у сфері боротьби з ігровою залежністю, яка здійснюється у визначеному законом порядку та стадіями і спрямована на захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор (суспільний, публічний інтерес) або захист прав гравців на безпечну гру.

Встановлено такі ознаки адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією): 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.

Розглянуто основні групи заявних та втручальних адміністративних процедур. Виділено 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 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. Враховуючи досвід Канади, Румунії та інших запропоновано додатково впровадити в Україні перед отриманням ліцензій спеціальної адміністративної процедури підтвердження дотримання заявником вимог до боротьби з ігровою залежністю та впровадження принципів відповідальної гри(атестації, акредитації чи стандартизації).

Виокремлено такі втручальні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою

залежністю (лудоманією): 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 організуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії; цифровізації. Запропоновано внесення змін до Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу (постанови КМУ) та його доповнення 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»).

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й викладені в дисертаційному дослідженні висновки, рекомендації та пропозиції застосовуються та в майбутньому можуть бути використані у: правотворчій діяльності – за результатами дослідження сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, які можуть бути використані під час розробки відповідних проєктів нормативно-правових актів; правозастосуванні – в практичній діяльності органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення доступності медичної допомоги; освітньому процесі та науково-дослідній роботі – при викладанні навчальних дисциплін з адміністративного права, підготовки навчальних, науково-практичних і методичних посібників, підручників, курсів лекцій.

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, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The dissertation is one of the first scientific attempts to solve the scientific task 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.

Since gambling addiction is a mental illness, and diseases are not fought, they are treated, it is proposed to use the term "protection of society from the harmful effects of gambling" and "protection of the player from gambling addiction (gambling addiction)" instead of the term "combating gambling addiction (gambling addiction)". The necessity of adopting a state program (strategy) for protecting society from gambling addiction at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine is argued.

Administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania) is defined as the activities of public administration bodies regulated by special legislation, aimed at creating conditions for minimizing the harmful effects of gambling for society and preventing gambling disease and addiction, as well as preventing, diagnosing and treating gambling disease (ludomania) in gamblers using administrative and legal means. It is proven that it is

part of all activities related to public management of the gambling business. It is established that the specified activity includes the following elements: the subject of activity, the object of activity (influence), the purpose of activity, the legal basis of activity, administrative procedures (forms, means and methods of activity), the result of activity.

It has been established that the ineffectiveness of state policy in combating gambling disease (ludomania) in 2021-2024 led to a radical change in state policy in 2024-2025 at the level of the Presidential Decree and the decision of the National Security and Defense Council, which in 2025 set a new stage in the development of state policy on the gambling business with an emphasis on protecting public interests and protecting the rights of players to safe play. It has been proven that civil society is both an object and a subject of implementing the principle of combating gambling disease. As a subject, it forms public values, transforms them into public interest and empowers the state to ensure the implementation of this public interest and can influence certain mechanisms of administrative and legal support by participating in the management of state affairs through its representatives. Being an object of administrative and legal support, society is subject to mechanisms of state influence to protect it from the negative consequences of the functioning of the gambling business as a socially harmful type of activity. Amendments to the Budget Code of Ukraine are proposed, which would allow the allocation of funds from licenses in the field of organizing and conducting gambling for clearly defined social goals related to projects that minimize harm from gambling, as well as assistance to gamblers.

Based on the study of the experience of Canada and Romania, the introduction at the level of gambling organizers of tools for tracking the player's gaming behavior, as well as a questionnaire for assessing signs of problem gambling behavior and the introduction of the player's obligation to complete it when the organizer detects certain atypical gaming behavior, as well as the introduction of «pop-up messages» about the time of play and money spent and sending players periodic reports on their gaming behavior with indicators of change trends.

In order to ensure the player's right to safe gaming, based on the study of the experience of the Czech Republic and Slovakia, Kazakhstan, Great Britain, Lithuania, Latvia, Estonia, Romania, New Zealand, Canada, France, and Spain, the need to make the following changes to the legislation in order to prevent gambling disease has been substantiated: automatic inclusion in the Register of persons who are restricted from accessing gambling establishments and/or participating in gambling: the legally capable and incapacitated, military personnel and law enforcement officers, and civil servants are restricted; regulatory consolidation of requirements for clear maximum limits on a player's spending on gambling and the time a player can participate in gambling, as well as requirements for organizers to create opportunities for players: setting the maximum time of continuous participation in gambling on the Internet per day for one account (player); introducing mandatory breaks in the game; setting the maximum playing time per week; setting a limit on the player's spending on gambling for a certain period of time (day, week, month) with the possibility of changing such a limit no more than once a month; applying mandatory breaks in the game of «cooling off periods» and implementing at the level of the State Online Monitoring System maximum limits on playing time and spending on the game and their centralized control, which will make it impossible for the player to move from one organizer to another in the event that he exhausts the limits.

Administrative procedures in the field of administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania) are defined as the activities of public administration entities regulated by law to consider specific administrative proceedings and adopt administrative acts during the implementation of state policy in the field of combating gambling disease, which is carried out in the manner and stages specified by law and is aimed at protecting society from the harmful effects of gambling (social, public interest) or protecting the rights of players to safe play.

The following features of administrative procedures in the field of administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania) have been established: 1) are part of the administrative and legal

support for the implementation of the specified principle; 2) are aimed at implementing state policy in the field of combating gambling addiction; 3) are carried out on the basis of legal norms and in a procedure clearly defined by legal norms; 4) are activities of public administration entities defined by law, which acquire the status of an administrative body; 5) are external legal relations; 6) are indisputable in nature; 7) do not involve the use of coercion; 8) have clear stages; 9) are personalized in nature, since they reflect the process of considering and resolving specific administrative proceedings; 10) end with the adoption of administrative acts; 11) are aimed at protecting society from the harmful effects of gambling (social, public interest) or protecting the rights of players to play safely.

The main groups of application and intervention administrative procedures are considered. The following groups of application administrative procedures in the field of administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling addiction (ludomania) are distinguished: registration, permitting and licensing. It is proposed to provide for the inclusion in the Register at the request of other persons of certain categories of citizens: at the request of the employer for military personnel, employees of other military formations and law enforcement agencies, civil servants; at the request of the lender for recipients of a loan for a certain amount; by a court decision of persons who are recognized as incompetent or whose legal capacity is limited. Considering the experience of Canada, Romania and others, it is proposed to additionally introduce in Ukraine, before obtaining licenses, a special administrative procedure for confirming the applicant's compliance with the requirements for combating gambling disease and implementing the principles of responsible gaming (certification, accreditation or standardization).

The following intrusive administrative procedures in the field of administrative and legal support for the implementation of the principle of combating gambling disease (ludomania) are identified: constant monitoring of the activities of gambling organizers using the State System of Supervision; state supervision (control) over the activities of licensees in the form of scheduled and unscheduled inspections; control over compliance with advertising legislation; verification of the availability of licenses

and restriction of access to websites/mobile applications, using which gambling games are organized, conducted or access to them is provided without an appropriate license; digitalization. It is proposed to amend the Procedure for the Operation of the State Online Monitoring System (CMU resolution) and supplement it with a separate section on protecting players from gambling addiction and adhering to the principles of responsible gaming, as well as to supplement the section on remote disconnection of slot machines by determining the grounds and time of such remote disconnection. It is also proposed to improve the legislation on advertising and strengthen control over advertising on various platforms, which, although formally not media, distribute advertising (information channels in messengers and advertising in social networks by «bloggers»).

The practical significance of the results obtained is that the conclusions, recommendations and proposals formulated and presented in the dissertation research are applied and can be used in the future in: law-making activities – based on the results of the research, proposals were formulated to improve the legislation of Ukraine, which can be used during the development of relevant draft regulatory legal acts; law enforcement – in the practical activities of executive authorities during the formation and implementation of state policy in the field of ensuring the availability of medical care; the educational process and scientific research work – when teaching academic disciplines in administrative law, preparing educational, scientific-practical and methodological manuals, textbooks, and lecture courses.

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

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., & Kryshchak, 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.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	16
ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ I	27
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ).....	27
1.1. Принцип боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в системі принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор	27
1.2. Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)	39
1.3. Правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)	53
Висновки до розділу 1	69
РОЗДІЛ II	73
РОЛЬ СУБ'ЄКТІВ ТА ОБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ).....	73
2.1. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органами державної влади	73
2.2. Громадянське суспільство як суб'єкт та об'єкт реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).....	88
2.3. Організатори азартних ігор як опосередковані об'єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).....	105

2.4. Гравці в азартні ігри як об’єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).....	120
Висновки до розділу 2	134
РОЗДІЛ III.....	139
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ).....	139
3.1. Поняття, ознаки та класифікація адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).....	139
3.2. Заявні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).....	155
3.3. Втручальні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).....	169
Висновки до розділу 3	183
ВИСНОВКИ	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	195
ДОДАТКИ.....	225

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВООЗ – Всесвітня організація охорони здоров'я;

ВРУ – Верховна Рада України;

ДБР – Державне бюро розслідувань;

ДРС – Державна регуляторна служба України;

ДСОМ – Державна система онлайн-моніторингу;

ЗМІ – засоби масової інформації;

КЕР – Консультаційно-експертна рада;

КМУ – Кабінет Міністрів України;

КРАІЛ – Комісія регулювання азартних ігор та лотерей;

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України;

НБУ – Національний банк України;

РНБОУ – Рада національної безпеки і оборони України;

абз. – абзац;

ст. – стаття;

п. – пункт;

пп. – підпункт;

ч. – частина.

ВСТУП

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. Пархоменко-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) (підрозділи 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 (формуючи 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 грального 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.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ)

1.1. Принцип боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) в системі принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор

У 2020 році в Україні дозволено гральний бізнес. Як відомо, «гральний бізнес є високоризиковим видом діяльності, оскільки азартні ігри здатні формувати у людини ігрову залежність» [237, с. 27]. Це вимагає від держави «особливих підходів до державного регулювання цього ринку, які б забезпечували врахування і захист передусім публічного (суспільного) інтересу та суспільних цінностей перед інтересами захисту бізнесу чи інтересами наповнення бюджету» [238, с. 154].

З 2009 по 2020 рік «гральний бізнес в Україні було повністю заборонено, а його організація визнавалась злочином з притягненням організаторів до кримінальної відповідальності» [163, с. 48]. Відповідно в цей період не можна говорити про будь-яку державну політику щодо грального бізнесу і тим більше будь-які принципи її формування та реалізації, а наукові роботи вітчизняних вчених стосувались в основному питань протидії та розслідування незаконного грального бізнесу. Таким питанням присвячені роботи: Є. В. Айдемського, С. С. Антонова, Д. Ю. Білецької, Д. О. Васильєвої, В. В. Вишнякова, Ю. В. Воронцової, О. З. Гладун, О. М. Гоменюк, Є. Ю. Драчевського, А. П. Китун, І. І. Кучерявого, В. С. Макаренко, А. В. Максим, Н. О. Петричко, Р. О. Пиняги, М. А. Погорецького, Є. Г. Рикова, С. В. Рябчук, А. В. Савченко, Д. Б. Сергєєвої, Н. А. Сперкача, А. С. Тимченка, З. М. Топорецької, В. В. Федоренка, В. С. Філютович-Герасименко, С. С. Чернявського та багатьох інших.

Перед легалізацією грального бізнесу, у період та після його легалізації в Україні активізувались наукові пошуки питання правового регулювання грального бізнесу, доцільності його легалізації, окремих питань його адміністративно-правового регулювання та контролю, діяльності КРАІЛ тощо в роботах таких вчених: Ю. В. Бодоров, О. П. Гетманець, Д. О. Гетманцев, О. З. Гладких, Б. Р. Кондратов О. Д. Костюченко, Д. В. Куцевол, Є. В. Михайлова, С. В. Михайлов, О. М. Музичук, О. Д. Парохоменко-Куцевіл, М. М. Погорецький, О. В. Полулях, К. В. Профатіло, Н. Б. Савіна, Р. О. Стефанчук, К. О. Торгашова, З. М. Топорецька, С. В. Хом'юк, С. О. Шатрава та багато інших. Питання адміністративно-правового забезпечення захисту суспільства від азартних ігор в цілому і боротьби з ігровою залежністю зокрема в їх роботах не досліджувалися.

Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон № 768) передбачив серед принципів державного регулювання ринку азартних ігор у п. 9 ч. 2 ст. 4 такий принцип як «боротьба з ігровою залежністю (лудоманією)», а з 1 квітня 2025 р. буде діяти нова редакція цього принципу як «запобігання виникненню та боротьба з ігровою залежністю (лудоманією)» [180]. Всього Закон № 768 передбачає 9 принципів, в яких боротьба з ігровою залежністю є останнім з них.

Мова в юриспруденції має дуже велике значення, адже неправильне використання слова, перекручення його лексичного значення чи допущення інших лексичних помилок при визначенні загальних понять юриспруденції впливає на якість закону, його розуміння суспільством і можливість виконання.

Термін «боротьба» у тлумачному словнику української мови визначено як «сутичка, бійка, в якій кожний з учасників намагається подужати супротивника; активне протиставлення, зіткнення між протилежними соціальними групами, станами, протилежними напрямками, течіями суспільства» [75, с. 208].

Термін «ігрова залежність» означає психічну хворобу. Одразу зазначимо, що відповідно до Міжнародного класифікатора хвороб (МКХ) випуск 10, яка наразі застосовується в Україні, «лудоманія визначена як патологічна схильність до азартних ігор» (F63.0), що віднесена до категорії розладів звичок та потягів

[13]. В МКХ-11, яка наразі тільки впроваджується в Україні, ВООЗ визнала лудоманію психічним розладом (6С50), який виникає внаслідок адиктивної поведінки, і включила його в групу психічні, поведінкові або нервові розлади [14].

Тому неправильно визначати серед принципів державної політики такий принцип, як боротьба з психічною хворобою, адже з хворобами не борються, їх діагностують та лікують або ж попереджують чи запобігають їх поширеності. Тому при формуванні державної політики парламент обрав неправильний шлях боротьби з лудоманією, тоді як мав обрати запобігання та зменшення її поширеності серед суспільства, що наразі відобразилось у проблемах формування та реалізації державної політики щодо грального бізнесу в частині зменшення ризиків азартних ігор для суспільства або захисту суспільства від негативного впливу азартних ігор.

Питанням правового регулювання грального бізнесу в Україні з позицій різних галузей права присвячено доволі багато уваги у роботах таких вітчизняних вчених: Д. О. Гетманцев, О. З. Гладун, В. М. Дорогих, М. В. Лиськов, М. Р. Майданик, С. Г. Осика, Н. О. Петричко, М. А. Погорецький, С. В. Рябчук, А. В. Савченко, З. М. Топорецька, В. Г. Філютович-Герасименко, Р. В. Хорольський. Проте всі їх роботи присвячені окремим аспектам регулювання грального бізнесу з позицій адміністративного, цивільного, господарського, фінансового, податкового, кримінального та інших галузей права. Питання захисту суспільства від ігрової залежності в їх роботах розглядались фрагментарно лише в контексті небезпеки азартних ігор. Тому сьогодні питання адміністративно-правових засобів захисту суспільства від ігрової залежності є недослідженими.

Отже ігрова залежність є психічною хворобою, яку діагностують та лікують. Тобто ігрова залежність це конкретна проблема конкретного пацієнта – гравця в азартні ігри, яка виникає не раптово, а формується впродовж тривалого часу. Виражена ігрова залежність є психічною хворобою, яка потребує надання спеціалізованої медичної (психіатричної) допомоги.

Проте лудоманія є не лише приватною проблемою гравця, який захворів на таку хворобу. Виражена ігрова залежність має «негативні соціальні наслідки для його оточуючих в особистій професійній чи соціальній сфері, адже у гравця з'являються проблеми в стосунках в сім'ї, проблеми на роботі, проблеми з друзями та колегами через борги, інші проблеми зі здоров'ям, що в результаті стає суспільною проблемою» [244], різні дослідження кажуть, що від ігрової залежності гравця страждає ще шість людей, з якими він контактує. Тому під час формування та реалізації державної політики щодо азартних ігор необхідно враховувати ризики для суспільства виникнення вираженої ігрової залежності у гравців та своєчасно попереджувати їх.

Проте, ми поділяємо позицію науковців, які вказують, що гральний бізнес може бути в цілому соціальною проблемою у разі, якщо він не врегульований державою належними правовими засобами. Тому ми пропонуємо розглядати ігрову залежність і як соціальну проблему, яка є негативним наслідком азартних ігор. Поширеність цієї хвороби в суспільстві є наслідком неспроможності держави належним чином врегулювати легальний гральний бізнес та вести ефективну боротьбу з нелегальним гральним бізнесом, неспроможністю захистити гравця в азартні ігри.

Діагноз лудоманія не з'являється у гравця за один день, а як і будь-яка інша хвороба, проходить певні стадії свого зародження (виникнення) та розвитку. Так для формування в гравця цієї хвороби проходить не менше 12 місяців [244], тобто людина вже впродовж року має проблеми в сімейній, професійній, освітній, соціальній чи інших сферах життя через захопленість азартними іграми. Таким чином, у разі правильного підходу до державної політики у сфері азартних ігор, які б дозволили мінімізувати шкідливий вплив азартних ігор, то впродовж 12 місяців доки не сформувалась ігрова залежність, можуть бути вжиті заходи, які дозволять попередити розвиток хвороби. При цьому, такі заходи вимагають дій з боку держави, які б впливали на діяльність ринку грального бізнесу, тому тут мова йде про засоби адміністративного права, а не про надання медичної допомоги. Адже необхідність медичної допомоги виникає тоді, коли держава

проявила бездіяльність або неспроможність у реалізації засобів адміністративно-правового впливу.

Нагадаємо, що згідно з МКХ-10, яка зараз застосовується в Україні лудоманія (ігроманія) визначена як «патологічна схильність до азартних ігор (F63.0), що віднесена до категорії розладів звичок та потягів». Так, згідно МКХ-10 діагноз виражена ігрова залежність діагностується за такими ознаками: «1) повторні (два та більше) епізоди азартних ігор протягом не менше року; 2) епізоди відновлюються, незважаючи на відсутність матеріальної вигоди, суб'єктивне страждання та порушення соціальної та професійної адаптації; 3) неможливість контролювати інтенсивний потяг до гри, перервати її вольовим зусиллям; 4) постійна фіксація думок та уявлень на азартній грі та всім, що з нею пов'язано» [13]. Тобто якщо впродовж року не було усунуто ці фактори, проблеми з азартними іграми переростуть в ігрову залежність.

Окремо слід звернути увагу на МКХ-11, яка повинна бути впроваджена в Україні з часом на заміну МКХ-10. Відповідно до МКХ-11 лудоманія є психічним розладом (Азартно-ігровий розлад: 6C50.0), який виникає внаслідок адиктивної поведінки. Розлад включено в групу психічні, поведінкові або нервові розлади. Азартно-ігровий розлад за МКХ-11 характеризується «закономірністю постійної або повторюваної поведінки в азартних іграх, яка може бути он-лайн (тобто через Інтернет) або в автономному режимі, що проявляється: 1) порушенням контролю за азартними іграми (наприклад, початком, частотою, інтенсивністю, тривалістю, контекстом); 2) підвищенням пріоритетності азартних ігор тією мірою, в якій азартні ігри мають пріоритет над іншими життєвими інтересами та повсякденною діяльністю; 3) продовженням чи ескалацією азартних ігор, незважаючи на виникнення негативних наслідків» [14]. Саме встановлення законодавчих обмежень та наділення державних органів розширеними повноваженнями до здійсненню регулювання та контролю за ринком азартних ігор дозволяють вплинути на ці фактори, які призводять до формування ігрової залежності. Наприклад, встановити обмеження максимальної тривалості та

частоти гри, передбачити заходи для допомоги людині з проблемами азартних ігор.

Таким чином, виражена ігрова залежність є результатом неспроможності людини контролювати постійно чи епізодично свою ігрову поведінку впродовж не менше року. Якщо у людини з'являються проблеми з азартними іграми і вона не отримує будь-яких можливостей для захисту себе від шкідливого впливу азартних ігор, це свідчить про неефективність державної політики щодо азартних ігор і вимагає зміни від держави підходу до регулювання цього ринку.

Завданням держави повинно бути не боротьба з лудоманією, а вжиття заходів для захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і тим самим створення механізмів для зменшення поширеності серед населення ігрової залежності шляхом профілактики проблемної ігрової поведінки.

Принципи публічного управління гральним бізнесом детально досліджувала З. М. Топорецька. Авторка зазначила, що «всі ці принципи можна поділити на певні групи, зокрема, за цільовою спрямованістю: 1) принципи, спрямовані на захист суспільства і кожного індивіда від шкідливого впливу азартних ігор – захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, забезпечення принципу відповідальної гри, захищеність персональних даних, боротьба з ігровою залежністю (лудоманією); 2) принципи, спрямовані на забезпечення встановленої державою моделі публічного управління гральним бізнесом (на забезпечення належного державного регулювання грального бізнесу) – забезпечення дотримання однакових для всіх гравців умов азартної гри, забезпечення дотримання принципів прозорості, стабільності, відкритості, рівності, справедливості та об'єктивності під час проведення азартних ігор, унеможливлення зовнішнього впливу на результати азартних ігор, заборона протиправного впливу на проведення спортивних подій та їх результати» [237, с. 189]. Погоджуємось з авторкою щодо віднесення додатково в контексті захисту суспільства таких принципів як захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян та забезпечення принципу відповідальної гри. Щодо захисту персональних даних, вважаємо, що цей принцип стосується все ж організації

ринку гравального бізнесу, тобто вимог до його державного регулювання, адже захист персональних даних сьогодні застосовується в різних сферах суспільного життя (право на таємницю про стан здоров'я і лікарську таємницю) і згадується практично у всіх законах. Тому зв'язку між захистом персональних даних конкретного гравця і захистом суспільства в цілому від ігрової залежності немає.

Можемо виділити в Законі №768 такі інструменти для боротьби з ігровою залежністю (ми звертаємо увагу, що мова йде по-суті про зменшення поширеності лудоманії):

1) Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ) «встановлює вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю» (лудоманією) (п. 16 ч. 1 ст. 8) [180];

2) КРАІЛ «щорічно звітує про вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» (ч. 6 ст. 11) [180];

3) В державі повинна функціонувати Державна система онлайн-моніторингу всіх азартних ігор, яка повинна передбачати «захист прав гравців і мінімізацію проявів ігрової залежності (лудоманії)» (п. 5 ч. 1 ст. 13) [180]. Вказана система повинна була запрацювати з 2022 року, проте її досі немає;

4) На організаторів азартних ігор покладено обов'язок «вживати заходів для боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), у тому числі розміщувати у загальному доступі в місцях провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор інформаційні матеріали щодо гравальної залежності та відповідальної гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри, ознаки патологічної та проблемної гравальної залежності та про місця, де можна отримати допомогу в разі гравальної залежності» (п. 20 ч. 1 ст. 15) [180];

5) Крім того, статті 16 Закону передбачає ряд вимог до боротьби з ігровою залежністю, серед яких: «ідентифікація гравців та відвідувачів гравальних закладів, заборона приймати ставки в осіб, яким заборонена участь в азартних іграх (молодші 21 року, недієздатні), заборона будь-яких бонусних виплат, подарунків та/або надання товарів (послуг) у будь-якій формі, використання інших видів

заохочення, надання яких прямо чи опосередковано обумовлено настанням факту програшу гравця у відповідній азартній грі» [180];

б) Ну і звісно ведення Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. По-суті сьогодні це чи не єдиний ефективний механізм позбавлення гравця з проблемами азартних ігор можливості грати в легальні азартні ігри. Але реєстр не вирішує проблему доступу до нелегальних азартних ігор.

КРАІЛ як уповноважений державний орган по регулюванню та контролю за азартними іграми в сфері захисту суспільства від лудоманії не показало достатньої ефективності. Фактично їх діяльність обмежилась веденням згаданого вище Реєстру та розміщенням зовнішньої соціальної реклами про шкоду азартних ігор, яка була доволі жорстко розкритикована в ЗМІ через неоднозначні заклики, наприклад «Гра – лише розвага, а не спосіб заробітку». Таке формулювання з використанням слова «лише» применшує ризики азартних ігор для суспільства і не дає інформації про небезпеки лудоманії.

КРАІЛ також затвердило 11 серпня 2021 року рішенням № 483 «Про затвердження Принципів відповідальної гри» принципи відповідальної гри, які б мали попередити та мінімізувати негативні наслідки участі фізичної особи в азартній грі, проте вони фактично дублюють положення Закону №768 і не передбачають чітких та ефективних механізмів захисту гравців [200].

Рішенням КРАІЛ від 13.12.2022 № 423 «Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)» передбачено ряд заходів, які вже визначені в Законі №768, а також заходи щодо «інформування організаторами азартних ігор гравця щодо ризиків, ознак залежності, закладів, де можна отримати допомогу тощо. До того ж передбачено, що організатор азартних ігор подає звіт про вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» [185].

Одразу зазначимо, що у вказаному рішенні принцип боротьби з ігровою залежністю розкривається знову ж через принципи, адже в п. 4 цього рішення вказано «Принципами боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)

є: 1) забезпечення профілактики виникнення вираженої ігрової залежності (лудоманії) у особи; 2) забезпечення захисту прав гравців і мінімізації проявів вираженої ігрової залежності (лудоманії); 3) підвищення рівня обізнаності шляхом забезпечення інформування населення щодо негативних наслідків вираженої ігрової залежності (лудоманії); 4) сприяння забезпеченню відповідальної фінансової поведінки фізичною особою з метою мінімізації негативних наслідків участі фізичної особи в азартній грі шляхом підвищення фінансової культури населення (запобігання формуванню думки щодо можливості легкого виграшу в азартній грі, участі в азартних іграх як альтернативи трудовій діяльності чи постійного джерела доходу); 5) дотримання організаторами азартних ігор принципів відповідальної гри; 6) сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та закладів охорони здоров'я, що надають допомогу особам з ознаками ігрової залежності, надавачів соціальних послуг, що надають соціальну послугу соціально-психологічної реабілітації осіб із ігровою залежністю» [185].

Принцип не може розкриватись через інші принципи, адже він розкривається як «основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [115, с. 690].

З філософської точки зору категорія «принцип» розуміється у двох значеннях: «1) як підстава, з якої слід виходити та якою необхідно керуватися у науковому пізнанні чи практичній діяльності; 2) як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності» [223, с. 309].

В юриспруденції зазвичай використовується перше розуміння принципу як підстави чи основи для чогось. Так, М. В. Цвік вважає, що «принципи є «своєрідними «нервовими центрами права», вимогам яких повинні відповідати всі правові норми» [252, с. 55].

Верховний Суд підсумував всі визначення принципів права, вказавши, що: «Принцип (лат. *principium* — «начало, первень, основа»); - першопочаток, те, що

лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; - визначальне положення, вихідний пункт, передумова певної концепції або теорії; - засадниче, фундаментальне твердження, вихідний пункт, засновок будь-якої теорії, концепції; - центральне поняття, основоположна ідея, що пронизує певну систему знання і субординує його; - основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін; основний закон якої-небудь точної науки; - основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо); - твердження, яке сприймається як головне, важливе, суттєве, неодмінне або, принаймні, бажане. Частково це означає «фундаментальна причина», частково «закон, вищий за інші закони»; це може бути закон, природний закон (правило або принцип, який описує закономірність у природі, є науковим законом), життєве правило або керівництво» [171].

Отже принцип може реалізовуватись в нормах права чи бути ідеєю суспільного розвитку або керівництвом для формування і реалізації державної політики і не може аналізуватись через інші принципи. Таким чином вказаний в рішенні КРАІЛ № 423 перелік принципів є по-суті заходами, які покликані забезпечити реалізацію принципу боротьби з ігровою залежністю в діяльності державних органів та організаторів грального бізнесу.

Аналіз заходів свідчить про перекладання державою своїх функцій по захисту суспільства від лудоманії на організаторів азартних ігор, що вважаємо неприпустимим, адже держава завжди переслідує публічні інтереси, тоді як приватний бізнес акцентує увагу на приватних інтересах отримання прибутку [234, с. 258; 240, с. 168; 237, с. 27]. Тому саме держава повинна вживати механізмів по захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Ринок не може захищати своїх споживачів від себе ж самого.

Крім того, легальні організатори азартних ігор мають ряд зобов'язань згідно закону щодо застосування принципів відповідальної гри і відповідального ведення бізнесу. Натомість нелегальні організатори азартних ігор жодних зобов'язань перед державою та суспільством не мають. Тому саме держава має створити комплексну програму для захисту суспільства від ігрової залежності і запобігання поширення лудоманії в суспільстві.

3. М. Топорецька виділяє такі заходи для боротьби з лудоманією, які розкривають суть цього принципу: «організатор азартних ігор зобов'язаний розміщувати інформаційні матеріали щодо гральної залежності, ознаки патологічної та проблемної гральної залежності; організатор азартних ігор повинен надавати інформацію відвідувачам про місця, де можна отримати допомогу в разі гральної залежності, зокрема, про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які лікують ігрову залежність. Зазначена інформація (контактні дані, телефон служби підтримки) має бути доступною в друкованому вигляді в місцях провадження діяльності з організації азартних ігор або має бути доступною на вебсайтах у разі провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет; організатор азартних ігор повинен проводити навчання персоналу (періодичні інструктажі) грального закладу щодо ознак гральної залежності, особливостей її виявлення та дій, які повинен вчинити працівник, якщо він бачить у гравця прояви гральної залежності; організатор азартних ігор повинен не допускати до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія); і чи не найважливіший захід – функціонування на рівні держави Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх» [234, с. 260].

Проте, на нашу думку, не слід перекладати всю відповідальність за негативні наслідки азартних ігор лише на організаторів азартних ігор і розкривати зміст цього принципу виключного через його обов'язки. Адже є загальновідомим факт, що «навіть у разі повної заборони грального бізнесу

гравці страждають на ігрову залежність, адже держава неспроможна повністю побороти нелегальний гральний бізнес, особливо в мережі Інтернет» [163, с. 179].

Окремим питанням є потенційний шкідливий вплив лотерей і те, чи можуть лотереї також формувати ігрову залежність. В Україні лотереї врегульовано окремим Законом України «Про держані лотереї в Україні» [184], який не містить жодного слова про ігрову залежність, а в статті 3 визначає принципи проведення лотерей, а не принципи державної політики. Проблема віднесення чи не віднесення лотерей до азартних ігор не є питанням нашого наукового дослідження, проте впливає на питання причин виникнення та розвитку ігрової залежності, а тому є важливою. Детально питання співвідношення лотерей і азартних ігор досліджували у своїх роботах М. А. Погорецький та З. М. Топорецька. Хоча авторка наполягає на тому, що азартні ігри та лотереї є іграми на гроші, а тому мають ряд спільних ознак, але все ж є ряд відмінностей лотерей та азартних ігор, які не дозволяють ототожнювати лотерею та азартну гру [241, с. 100], проте далі вказані автори стверджують, що «визнання лотереї окремою грою, не азартною, створює суттєві проблеми з нелегальним гральним бізнесом, оскільки виникають ситуації, коли проведення азартних ігор маскують під проведення лотерей» [162, с. 625], а тому створюється небезпека, що людина формально грає в лотерею, а фактично в замасковану азартну гру і тим самим піддається небезпечному впливу азартних ігор і високому ризику розвитку ігрової залежності.

Щодо суспільства в цілому, ми також вбачаємо небезпеку лотерей у тому, що оскільки лотерея не віднесена до азартних ігор, немає обмежень для розміщення лотерейних пунктів, до гри допускаються особи з 18 років (в азартну гру з 21), людина не може обмежити свою участь у лотереях і так далі. Тому, ми вважаємо помилковою політику держави щодо відсутності захисту гравців в лотереї від ризиків виникнення та розвитку ігрової залежності і вважаємо, що як суспільство в цілому, так і гравці в лотерею повинні бути захищені від ризиків ігрової залежності, тому необхідно внесення змін до закону про лотереї з метою передбачення чітких інструментів впливу держави на ринок лотерей.

Лудоманія є не лише медичною, а суспільною проблемою, оскільки вимагає від держави вжиття заходів по захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Враховуючи викладене вище, пропонуємо замість терміна «боротьба з ігровою залежністю» як окремого принципу державної політики використовувати термін «захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор» та «захист гравця від ігрової залежності (лудоманії)».

Сьогодні держава не показує ефективної політики по захисту суспільства від ігрової залежності, формально перекладаючи свої функції на організаторів азартних ігор. Необхідним є активізація державних механізмів захисту суспільства від ігрової залежності і прийняття державної програми (стратегії) захисту суспільства від ігрової залежності, яка б передбачала комплексний підхід до цієї проблеми на рівні не лише КРАІЛ, а долучення всіх центральних органів виконавчої влади в межах і в спосіб, передбачений законодавством [90, с. 270].

1.2. Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Питання адміністративно-правового забезпечення є предметом глибоких наукових дискусій в науці адміністративного права, проте досі немає єдності у розумінні цього поняття. Наразі у науковій доктрині розглядаються такі суміжні поняття, як «забезпечення», «правове забезпечення», «правове регулювання» та «адміністративно-правове забезпечення».

При цьому поняття «адміністративно-правове забезпечення» є однією з ключових категорії науки адміністративного права з момент його переходу до нової доктрини публічного управління замість адміністрування. Загальнотеоретичні питання адміністративно-правового забезпечення певних сфер діяльності вивчали у своїх роботах: В. Б. Авер'янов, К. В. Барсуков, І. Л. Бородін, М. М. Бурбика, Ю. В. Вишневська, В. В. Галуцько, О. М. Гумін, Р. І. Зуєв, Р. А. Калюжний, Ю. Ф. Кравченко, В. В. Кириченко, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоець, С. О. Короєд, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Я. В. Лазур,

В. А. Ліпкан, В. А. Медяник, М. П. Міняйло, С. І. Москаленко, О. В. Надьонов, Л. А. Наливайко, О. В. Негодченко, В. О. Резніченко, Г. С. Римарчук, Л. М. Руснак, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, М. П. Пихтін, В. М. Плішкін, О. С. Почанська, Є. В. Пряхін, В. П. Столбовий, С. В. Стороженко, З. М. Топорецька, Ю. М. Фролов, О. Л. Хитра, Л. Г. Чистоклетов та С. В. Шахов, В. С. Шестак, І. М. Шопіна, О. С. Яра та багато інших. Проте в роботах вчених досі немає єдності щодо розуміння змісту цього поняття, його ознак та виокремлення його елементів. Дуже важливо в контексті цього наукового дослідження проаналізувати взаємозв'язок поняття адміністративно-правове забезпечення з суміжними поняттями.

Термін «забезпечення» згідно з тлумачним словником визначається як: 1) «задоволення когось (чогось) у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; 2) матеріальні засоби до існування: матеріальне, пенсійне, соціальне забезпечення» [75, с. 682].

Тому справедливо К. В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях: «як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій»; «як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян» [62, с. 7].

Вужчою є дефініція «правове забезпечення», яку В. А. Ліпкан розуміє як «утворення і підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою впливу та упорядкування всього арсеналу юридичних засобів (норм права, правовідносин, прав і обов'язків, актів та ін.)» [225, с. 520]. Проте вказане визначення, на нашу думку, є неповним, оскільки не показує різниці між правовим забезпеченням і публічним управлінням, адже вчений акцентує увагу на функціонуванні певних систем, а не впровадженні норм права.

Тому нам імпонує думка В. М. Плішкіна та Ю. Ф. Кравченка, які зазначали, що «основу правового забезпечення управління складають формування та підтримка його нормативної бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованості систем управління та їх ефективності» [161, с. 587]. На відміну

від попереднього визначення автори чітко акцентують увагу, що правове забезпечення спрямоване на формування і підтримання правової підстави для забезпечення управління певною діяльністю.

М. М. Бурбика доводить, що «правове забезпечення є системою законодавчо встановлених правових гарантій, а також діяльності уповноважених на те органів, посадових осіб по їх реалізації» [75, с. 179], тобто тут вчений присуті включає правове регулювання у правове забезпечення.

Детально всі етапи забезпечення, на нашу думку, відобразив Я. В. Лазур, який вказав, що правове забезпечення слід розглядати як «діяльність держави, спрямована на регулювання (упорядкування) суспільних відносин шляхом застосування правових норм, приписів та комплексу засобів, що забезпечують їхнє юридичне закріплення, реалізацію, охорону, захист і відновлення» [130, с. 392]. Тут слід погодитись з вченим, адже дійсно правове забезпечення це не лише видання певних нормативно-правових актів (правове регулювання), забезпечення передбачає певні активні дії, а тому воно повинно охоплювати як правове регулювання через нормативно-правові акти, так і враховувати момент реалізації приписів цих актів, а також передбачати контроль за їх виконанням специфічними засобами.

Схожу позицію обстоюють і В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, які визначають правове забезпечення як таке, що «здійснюється державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію і розвиток» [130, с. 392].

Окремо слід звернути увагу на питання правового регулювання, яке часто вживається як синонім правового забезпечення. О. І. Осауленко під правовим регулюванням розуміє «здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових норм упорядкування відповідних суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток» [156, с. 256]. З точки зору В. П. Плавича «правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупністю правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне

закріплення, охорона і розвиток» [159, с. 7]. О. М. Мельник розглядає правове регулювання як «здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку» [137, с. 31]. Таким чином запропоновані визначення є практично тотожними викладеним вище визначенням правового забезпечення, що вважаємо вкрай неправильним, адже врегулювати щось, не означає забезпечити, а наявність правової норми не означає її виконання.

Щодо поняття адміністративно-правове регулювання та адміністративно-правове забезпечення, також існують різні наукові погляди щодо змісту та співвідношення цих понять. Часто, як і з визначеннями вище, можемо побачити значну схожість між цими термінами. По-суті, це пов'язано з тим, представниками якого етапу розвитку адміністративного права є вчені.

Розпочнемо з адміністративно-правового регулювання. В. В. Галуцько розглядає його як «цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [59, с. 88–89]. Відповідно В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед визначають механізм адміністративно-правового регулювання (охорони) як «засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави» [77, с. 214]. Тобто механізм адміністративно-правового регулювання за позицією вчених є засобом функціонування системи адміністративно-правового регулювання певної сфери суспільного життя.

Схожої позиції дотримується і Т. О. Коломєць, яка визначає механізм адміністративно-правового регулювання як «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права» [56, с. 13].

Є. Ю. Соболю сформульовано бачення адміністративно-правового регулювання як «цілеспрямований, впорядковано-організаційний, системний, владно-управлінський вплив держави в особі уповноважених суб'єктів на суспільні відносини» [222, с. 55]).

Таким чином тривалий час адміністративно-правове регулювання і адміністративно-правове забезпечення були синонімами, адже адміністративне право концентрувалось на діяльності держави в особі її органів і тому на перший план виходили питання державного рулювання, державного адміністрування.

Проте закладення у пострадянський період розвитку правової науки у роботах В. Б. Авер'янова базових постулатів щодо публічно-сервісної діяльності, та відповідно подальшого розвитку адміністративного права відповідно до принципів людиноцентризму справило значний вплив на адміністративно-правову науку [54, с. 6-12]. Відбувся перехід поглядів від адміністрування до ефективного урядування, а діяльність органів публічної адміністрації почали розглядати з позицій підвищення ефективності діяльності органів публічного управління з якістю надаваних державою послуг у контексті розвитку громадянського суспільства і забезпечення публічного інтересу на противагу державному.

За кілька десятиліть після формування зародків концепції «ефективності публічного управління» сформувалося покоління науковців, для яких пріоритет суспільних цінностей в цілому та пріоритет забезпечення прав і свобод, потреб та інтересів людини і суспільства у відносинах з органами влади не викликав сумнівів [58, с. 228].

Як точно стверджує І. М. Шопіна «спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість, адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми перш за все за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни у

структурі та змісті суспільних відносин» [264, с. 551]. Завданням держави за таких умов вчена вважає «зміну або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб'єктів може найбільш ефективно досягатися» [263, с. 141].

Відповідно під адміністративно-правовим забезпеченням вчена розуміє «систему адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин» [263, с. 142]. У процесі адміністративно-правового забезпечення, як стверджує І. М. Шопіна, «держави лише змінює чи створює за допомогою правових засобів умови, за наявності яких мета таких суб'єктів може бути досягнута ефективніше» [263, с. 143].

Ми погоджуємося з вченою щодо створення умов для реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, проте сприймаємо критично твердження щодо суб'єктів підприємницької діяльності. На нашу думку, адміністративне право покликане забезпечувати реалізацію суспільних цінностей та публічного інтересу в діяльності органів публічної адміністрації, але не приватного бізнес-інтересу. Реалізація інтересів бізнесу покладена на господарське та цивільне право, які будуються на принципах диспозитивності.

В контексті адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) дуже легко проілюструвати співвідношення публічного інтересу та приватного інтересу ще на етапі обрання моделі державного регулювання грального бізнесу. Якщо послуговуватись лише інтересами держави та бізнесу, то для них обох буде вигідний відкритий необмежений ринок грального бізнесу з диспозитивними умовами здійснення господарської діяльності, адже саме така модель принесе бізнесу найбільший прибуток, а також державі – у вигляді податків та зборів, ліцензійних платежів, розвитку готелів та ресторанного бізнесу, збільшенню туризму тощо. Саме таку модель організації бізнесу свого часу обрали Монако, Макао. Лас-Вегас та інші

регіони, де гральний бізнес став чи не основною частиною доходів певної громади [237, с. 228].

Проте якщо держава послуговуватиметься суспільними цінностями та публічним інтересом і реалізовуватиме насамперед соціальну функцію [240, с. 169], то вона враховуватиме небезпеку азартних ігор для членів суспільства і всупереч економічним державним інтересам обиратиме забезпечення реалізації публічного інтересу – захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Саме за такою моделлю публічного управління розвивається ринок практично всіх країн Європи. «Держави поступаються інтересами максимального наповнення бюджету та обмежують ринки грального бізнесу кількома організаторами, максимальною кількістю гральних закладів та багатьма іншими обмеженнями» [230, с. 212].

Цілком підтримуючи позицію авторки в питаннях врахування публічного інтересу під час обрання моделі публічного управління гральним бізнесом та важливість врегулювання цього ринку саме засобами адміністративного, а не господарського права все ж зазначимо, що в питаннях ігрової залежності мова не може йти про публічний інтерес, адже «ігровій залежності підвладні гравці в азартні ігри, яких у суспільстві може бути меншість, адже в Україні зіграти в азартні ігри були готові не більше 7,2% населення» [104].

Тому в контексті наукового дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю слід констатувати про важливість охорони та захисту прав та законних інтересів гравців в азартні ігри, тобто конкретних індивідів, а не всього суспільства. Щодо суспільства слід говорити про забезпечення суспільного інтересу.

Тому ми підтримуємо позицію О. В. Надьонова, який досліджуючи зміст адміністративно-правового забезпечення, дійшов висновку про своєрідність вказаного терміну: «1) адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатися як право забезпечення і захисту прав людини. У цьому сутність усієї трансформації теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі» [143, с. 18–19]. Тому автор визначає своєрідність

адміністративно-правового забезпечення не лише у особливостях адміністративних норм та адміністративно-правового регулювання, а у тому, що «саме адміністративне право дає можливість розкрити форми та методи діяльності органів державної влади» [143, с. 18–19].

Узагальнюючи погляди на питання адміністративно-правового забезпечення, зазначимо, що в науці адміністративного права пропонується безліч визначень цього поняття. Проте всі ці визначення в цілому можна поділити на дві великі групи: представники елементного підходу розглядають це поняття як систему, засіб, основу; тоді як представники праксеологічного підходу говорять про певний процес, діяльність та її результати. Третя група вчених об'єднує дві попередніх і пропонує розглядати адміністративно-правове забезпечення у двох значеннях: широкому та вузькому [93, с. 183].

Представницею першої групи вчених є О. С. Почанська, яка під системою адміністративно-правового забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, розуміє «узгоджену за змістом та ієрархічно впорядковану відповідно до юридичної сили систему нормативно-правових актів національного законодавства й міжнародно-правових стандартів у такій сфері» [168, с. 100]. Проте система нормативно-правових актів, на нашу думку, характеризує правове регулювання, але не правове забезпечення.

Представники цієї ж групи розглядають адміністративно-правове забезпечення як певні заходи чи засоби, зокрема з погляду Т. Г. Корж-Ікаєва – це «сукупність адміністративно-правових заходів і засобів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод» [119, с. 45]. На думку В. О. Резніченко це «система концепції, принципи та інші засади адміністративно-правового статусу» [215, с. 146]); О. С. Ярою визначено поняття адміністративно-правового забезпечення як «систему засад, інструментів та процедур, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права» [268, с. 82]); В. С. Шестак вважає його «засобом здійснення державновладних повноважень під час адміністративно-правового регулювання суспільних

відносин, які виникають у відповідній сфері, що здійснюється уповноваженими на це державними органами з метою забезпечення функцій держави» [261, с. 580] Л. Г. Чистоклетов та О. Л. Хитра як «адміністративно-правову основу впливу суб'єктів державно-владних повноважень на суспільні відносин у сфері публічного управління та їх діяльність» [259, с. 175]); як «систему адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин» розуміє це поняття І. М. Шопіна [263, с. 143].

В. О. Черниш визначає адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю розвідувальних органів України як «сукупність визначених адміністративно-правовими нормами засобів, способів, методів і гарантій та організаційних чинників, спрямованих на створення достатніх умов для ефективного контролю за діяльністю розвідувальних органів України, з урахуванням її специфіки, пов'язаної із здійсненням ними гласних і негласних розвідувальних та контррозвідувальних заходів» [257, с. 26].

Представники другої групи визначають адміністративно-правове забезпечення: як один із видів правового забезпечення, що «є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів» (М. В. Цвік) [253, с. 327]; «як один із видів правового забезпечення, яке за допомогою правових (адміністративних) засобів впливає на поведінку людей та на суспільні відносини» (В. Г. Гончаренко, П. П. Андрущенко, Т. П. Базова) [82, с. 9]; як певну процедуру «регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та під час реалізації прав і свобод людини та громадянина» (І. О. Ієрусалімов) [112, с. 83]; «упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорону, реалізацію і розвиток» (О. М. Гумін та Є. В. Пряхін) [84, с. 48]. Вони до основних елементів адміністративно-правового забезпечення відносять: об'єкт, суб'єкт,

норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини та їх зміст, гарантії, заходи, засоби, форми, методи адміністративно-правового забезпечення [84, с. 48]; як діяльність – «здійснення державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону, реалізацію та розвиток» (Г. С. Римарчук) [215, с. 8]; «врегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів» (Л. А. Наливайко) [144, с. 13]; як «цілісний комплекс динамічних дій публічної адміністрації, що спрямовані на відновлення порушених прав населення, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу й притягнення винних до адміністративної відповідальності» (Л.М. Руснак) [217, с. 96–97]. Л. М. Руснак серед основних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення права на охорону здоров'я населення виділяє: «норми адміністративного права; джерела адміністративного права; форми й методи діяльності публічної адміністрації щодо захисту права й адміністративні процедури в цій сфері» [217, с. 96–97].

Представники цієї групи визначали адміністративно-правове забезпечення в контексті певної діяльності. Наприклад, А. Л. Борко пропонує визначати адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України як «цілеспрямоване здійснення уповноваженими суб'єктами з метою забезпечення нормального функціонування судової системи України, суспільних інтересів і реальності прав громадян за допомогою адміністративно-правових норм та актів індивідуальної дії впорядкування, закріплення, охорони і розвитку організаційно-управлінських та інших відносин у сфері організації та діяльності судової системи України» [70, с. 75]. В. А. Головка визначає адміністративно-правове забезпечення прав учасників дорожнього руху як «регламентовану нормами законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян як учасників дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів» [81, с. 7–8].

Щодо права інтелектуальної власності Г. С. Римарчук визначає, що «адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності – це здійснення державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток» [215, с. 8].

Щодо третьої групи, наприклад, Р. І. Зуєв, досліджуючи механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини, зазначає, що «у широкому значенні — це процес адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини органами публічного адміністрування. У вузькому значенні його можливо визначати як структурно взаємопов'язану сукупність правових та організаційних засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання правовідносин у сфері прав і свобод людини» [110, с. 50]. В. А. Медяник вкладає у поняття адміністративно-правового забезпечення «багатогранне розуміння, з одного боку, як діяльність суб'єктів публічної влади з реалізації норм права у визначених сферах, з іншого, як набір правового інструментарію, завдяки якому ця діяльність забезпечується (процедури, гарантії, відповідальність тощо)» [136, с. 580].

Враховуючи викладені вище підходи, а також враховуючи особливості грального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності [235, с. 214], який повинен бути врегульований державою з використанням всіх доступних правових засобів, методів, заходів, які дозволяють убезпечити суспільство від шкідливого впливу азартних ігор і захистити кожного гравця від ігрової залежності (лудоманії). Ми поділяємо позицію про важливість вчинення органами публічної адміністрації активних дій, по забезпеченню права громадян в цілому на безпечне середовище існування (забезпечення громадського здоров'я) і на забезпечення права кожного гравця на психічне здоров'я (захист від ігрової залежності). Саме тому ми підтримуємо позицію вчених другої групи, які розглядають адміністративно-правове забезпечення як активні дії – діяльність.

Проте слід враховувати, що ми не досліджуємо адміністративно-правове забезпечення всієї галузі грального бізнесу, а обмежуємось лише реалізацією принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), тому адміністративно-правове забезпечення реалізації окремого принципу не може бути тотожним забезпеченню функціонування всього ринку.

Враховуючи викладене вище, пропонуємо розглядати *адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) як регламентовану нормами спеціального законодавства діяльність органів публічної адміністрації, спрямовану 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.*

Отже виходячи з діяльнісного (праксеологічного) підходу, діяльність як певне явище складається з низки елементів: суб'єкт здійснення діяльності, об'єкт діяльності (впливу), мета діяльності, правова підстава діяльності, форми засоби та методи діяльності, результат діяльності. Проте діяльність як процес характеризується конкретними формами, стадіями здійснення діяльності. У нашому випадку метою діяльності є – забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьба з ігровою залежністю (лудоманією). Відповідно адміністративно-правове забезпечення реалізації щодо принципу є лише частиною всієї діяльності щодо публічного управління гральним бізнесом.

Оскільки реалізація його принципу покликана забезпечити реалізацію публічного інтересу та захист прав конкретного гравця в азартні ігри, термін адміністративно-правове забезпечення краще характеризує цю діяльність, ніж адміністративно-правове регулювання, яке по-суті обмежується певною системою нормативно-правових актів.

Отже 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, але виконують повноваження, делеговані їм суспільством.

Оскільки ми говоримо про публічний інтерес, то суспільство є одночасно суб'єктом та об'єктом в цілому механізмі, оскільки суспільство має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Проте суспільство є первинним суб'єктом, який формуючи суспільні цінності, перетворює їх в публічний інтерес наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу.

Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного (суспільного інтересу). Об'єктом адміністративно-правового забезпечення виступають: суспільство, окремі члени суспільства – гравці в азартні ігри та суб'єкти ринку грального бізнесу. Суб'єкти ринку 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.

Форми, засоби та методи адміністративно-правового забезпечення є основою для здійснення діяльності, адже ефективне їх використання в цілому характеризує ефективність певної діяльності. Всі вони в цілому складаються в певні адміністративні процедури. У найзагальнішому вигляді їх розглядають як

«зовнішнє вираження діяльності суб'єктів такого регулювання, що дає змогу їм ефективно здійснювати покладені завдання» [58, с. 109].

Традиційно такі форми поділяють на правові та неправові (організаційні), хоча в літературі ведеться дискусія щодо можливості впливати на певні процеси неправовими формами. Ми все ж підтримуємо підхід, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення наділені різним повноваженнями, і якщо такі повноваження дозволяють їм вчиняти певні організаційні дії, які сприятимуть боротьбі з ігровою залежністю, то вони мають право їх вчиняти. Насамперед мова йде про запобігання та попередження певних явищ і негативних наслідків азартних ігор. Часто популяризаційні, навчальні, організаційні заходи мають важливе значення для інформування суспільства про ризики і небезпеки, які несуть азартні ігри, ніж правові форми впливу на об'єкти з метою зниження небезпечного впливу азартних ігор. Традиційними правовими формами адміністративно-правового забезпечення є «видання нормативно-правових актів, вчинення юридично-значимих дій, укладення адміністративно-правових договорів» [58, с. 387].

У науковій доктрині розмежовують методи адміністративного права, адміністративно-правового регулювання, державного управління тощо. Адміністративному праву притаманні як «загальні методи правового регулювання (імперативний, диспозитивний), що реалізуються через приписи, встановлення заборон, надання дозволів, так і спеціальні методи, притаманні лише цій галузі (субординація, координація, реординація, адміністративний договір, реєстрація, стимулювання)» [114, с. 13]. Методами адміністративно-правового забезпечення є методи заохочення та переконання, імперативний метод (адміністративно-регулювання, контролю, нагляду), диспозитивний метод (адміністративного дозволу адміністративного договору), а також методи примусу (припинення незаконної діяльності та притягнення до юридичної відповідальності).

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).

1.3. Правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Як нам вдалося встановити в попередніх підрозділах захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і кожного гравця від ігрової залежності неможливий без застосування державою засобів впливу на ринок грального бізнесу. Проте згідно статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. «Правові засади – це правова основа, джерело, на ґрунті якого будуються різні види діяльності» [101, с. 129]. Тому жоден державний орган не вправі робити те, що не передбачено для нього законодавством, а отже правові засади є основоположною категорією для адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Окремим питанням адміністративно-правового регулювання та контролю за азартними іграми присвячені роботи таких українських вчених: Ю. В. Бодоров, О. П. Гетманець, Д. О. Гетманцев, О. Р. Гладких, Б. Р. Кондратов, О. П. Костюченко, Д. В. Куцевол, С.В. Михайлов, О. М. Музичук, Н. В. Нестор, О. П. Парохоменко-Куцевіл, М. М. Погорецький, О. В. Полулях, К. В. Профатіло, Н. Б. Савіна, Р. О. Стефанчук, К. О. Торгашова, З. М. Топорецька, С. В. Хом'юк, С. О. Шатрава та інших. Проте питання правових засад забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю в їх роботах не досліджувалися.

Єдиною законодавчою підставою для реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю є Закон № 768, саме в ньому закріплено принцип державної

політики у сфері ринку грального бізнесу «боротьба з ігровою залежністю (лудоманією)».

Всі інші правові норми є похідними, адже як зазначено нами вище, принцип, як керівна ідея може реалізуватись в нормах права, тому всі інші нормативно-правові акти є правовими підставами не для закріплення, а саме для реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) [7, с. 242].

Передусім норми Закону № 768 є правовою підставою для реалізації вказаного принципу, оскільки він встановлює основні вимоги до формування та реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, а також вимоги до організаторів під час здійснення цієї діяльності.

Тому ми пропонуємо розділяти правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу органами публічної адміністрації та правові засади реалізації цього принципу організаторами азартних ігор.

Закон № 768 передбачає такі повноваження для державних органів по формуванню і реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією):

Відповідно до пунктів 16 та 17 ч. 1 ст. 8 Закону № 768 КРАІЛ встановлює вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) та принципи відповідальної гри. При цьому, згідно ст. 9 вказаного Закону КРАІЛ має досить широкі контрольні повноваження щодо організаторів азартних ігор, а тому не лише встановлює вимоги, але й контролює їх дотримання організаторами [180].

Важливо, що згідно ч. 6 ст. 11 Закону № 768 КРАІЛ в щорічному звіті обов'язково відображає вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) [180]. Вказані звіти будуть розглянуті нами в наступних розділах.

Ч. 1 ст. 13 Закону передбачає, що в ДСОМ повинно бути реалізовано завдання захисту прав гравців і мінімізація проявів ігрової залежності (лудоманії) [180]. Проте, на жаль, не дивлячись на вимоги Закону, що вказана система повинна була запрацювати не пізніше серпня 2022 року, її досі немає, що дуже

негативно позначається на контролі за ринком грального бізнесу в цілому і відповідно вказане завдання ДСОМ щодо захисту прав гравців і мінімізації проявів ігрової залежності залишається невиконаним.

Щодо організаторів азартних ігор, у ч. 1 ст. 15 Закон вимагає від них «дотримуватися принципів відповідальної гри, встановлених Уповноваженим органом, а також вживати заходів для недопущення до гральних закладів та до участі в азартних іграх осіб, які не досягли 21-річного віку, та осіб, стосовно яких наявні обмеження згідно з цим Законом; вживати заходів для боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), у тому числі розміщувати у загальному доступі в місцях провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор інформаційні матеріали щодо гральної залежності та відповідальної гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри, ознаки патологічної та проблемної гральної залежності та про місця, де можна отримати допомогу в разі гральної залежності» [180].

Також стаття 16 покладає на організаторів ряд обов'язків щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), зокрема: забороняється приймати ставки в азартній грі в осіб, які не можуть бути гравцями відповідно до цього Закону.

З метою мінімізації негативного впливу азартних ігор організатори азартних ігор зобов'язані дотримуватися принципів відповідальної гри, зокрема:

«1) забезпечувати ідентифікацію гравця (гравців) та відвідувача (відвідувачів) у порядку, визначеному цим Законом, у гральному закладі та ідентифікацію гравця (гравців) під час провадження діяльності в мережі Інтернет;

2) у випадках та порядку, встановлених Уповноваженим органом, не допускати до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія);

3) утримуватися від надання гравцям будь-яких бонусних виплат, подарунків та/або надання товарів (послуг) у будь-якій формі, використання інших видів заохочення, надання яких прямо чи опосередковано обумовлено настанням факту програшу гравця у відповідній азартній грі» [180].

«Організатор азартних ігор, який не забезпечив неможливість участі в азартних іграх осіб, участь яких в таких іграх заборонена цим та іншими законами, зобов'язаний відшкодувати таким особам на їх вимогу або на вимогу членів сім'ї таких осіб фінансову шкоду в розмірі десятикратного розміру програшу, що заподіяна зазначеним особам внаслідок такої бездіяльності організатора азартних ігор. Порядок відшкодування встановлюється Уповноваженим органом» [180].

«У місцях провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор у вільному доступі для гравців та відвідувачів розміщуються інформаційні матеріали щодо ігрової залежності та відповідальної гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри, місця, де можна отримати допомогу у разі гральної залежності, викладені державною мовою та переведені на англійську мову»[180].

«Організатори азартних ігор зобов'язані надавати гравцям інформацію про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які лікують ігрову залежність. Зазначена інформація (контактні дані, телефон служби підтримки) має бути доступною в друкованому вигляді в місцях провадження діяльності з організації азартних ігор або має бути доступною на вебсайтах у разі провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет» [180].

«Організатори азартних ігор зобов'язані забезпечити періодичне проведення інструктажів із персоналом щодо принципів відповідального ставлення до відповідних азартних ігор та заходів, спрямованих на запобігання (попередження) виникненню ігрової залежності. У гральних закладах розміщуються інформаційні матеріали щодо гральної залежності та відповідальної гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри та про місця, де можна отримати допомогу у разі гральної залежності» [180].

Стаття 24 вимагає від організатора азартних ігор в мережі Інтернет «розміщення інформаційних матеріалів щодо гральної залежності та

відповідальної гри, способів допомоги людям, які страждають на ігрову залежність і контактні дані медичних центрів, які лікують ігрову залежність, а також попередження про заборону участі в азартних іграх особам, які не досягли 21-річного віку, обмежено дієздатним та недієздатним особам, а також осіб, внесених до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх» [180]. Такі ж інформаційні матеріали повинні бути розміщені в наземних гральних закладах.

Далі можемо зробити висновок, що Закон № 768 дає певні повноваження по формуванню та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю органам виконавчої влади, насамперед КРАІЛ.

Звісно ВРУ може приймати будь-які закони, незалежно від того, чи це вказано в Законі № 768, у тому числі щодо боротьби з ігровою залежністю і таким чином змінювати правові підстави для формування та реалізації державної політики з цього питання, адже це повноваження передбачено Конституцією України. Щодо КМУ, то він може формувати державну політику щодо боротьби з ігровою залежністю не напряму, а через реалізацію інших повноважень, зокрема під час встановлення вимог до ДСОМ.

Основними документами КРАІЛ є рішення від 13.12.2022 № 423 «Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)» [185] та рішення від 11.08.2021 № 483 «Про затвердження Принципів відповідальної гри» [200].

Вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) чомусь розкриваються через інші принципи в п. 4. Звертаємо увагу, що це некоректно, адже як ми вже зазначали, принцип як керівна ідея не може розкриватись через інші принципи, він може знаходити реалізацію в нормах права, які передбачають певні повноваження, права чи обов'язки суб'єктів правовідносин тощо. Тому вважаємо за необхідне в пункті 4 слово «принципи» замінити словом «заходи». У пункті 1 вказаного документа визначено, що вони поширюються лише на організаторів азартних ігор, гравців, відвідувачів, осіб,

внесених до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія).

Вважаємо, що вказаний документ повинен бути поширений на всі сфери суспільного життя і на діяльність інших державних органів та суб'єктів господарювання також, наприклад, на ЗМІ та інших суб'єктів, які розміщують рекламу азартних ігор, на інші державні органи, які мають повноваження по лікуванню та реабілітації гравців в азартні ігри, на інші державні органи, які можуть вживати заходів до профілактики ігрової залежності. Тому вважаємо, що вказане рішення повинно бути доопрацьовано і розширено на всі сфери суспільного життя та на діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів господарювання.

Наприклад, такі заходи як: забезпечення профілактики виникнення вираженої ігрової залежності (лудоманії) у особи; забезпечення захисту прав гравців і мінімізації проявів вираженої ігрової залежності (лудоманії); підвищення рівня обізнаності шляхом забезпечення інформування населення щодо негативних наслідків вираженої ігрової залежності (лудоманії); сприяння забезпеченню відповідальної фінансової поведінки фізичною особою з метою мінімізації негативних наслідків участі фізичної особи в азартній грі шляхом підвищення фінансової культури населення (запобігання формуванню думки щодо можливості легкого виграшу в азартній грі, участі в азартних іграх як альтернативи трудовій діяльності чи постійного джерела доходу); сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та закладів охорони здоров'я, що надають допомогу особам з ознаками ігрової залежності, надавачів соціальних послуг, що надають соціальну послугу соціально-психологічної реабілітації осіб із ігровою залежністю [185] повинні бути реалізовані на рівні держави, а не окремих організаторів азартних ігор. В документі також взагалі відсутні вимоги, яких повинні дотримуватись гравці та відвідувачі, а отже в цій частині рішення також потребує доопрацювання.

При цьому, рішення щодо принципів відповідальної гри, на відміну від попереднього, дійсно повинно поширюватись на організаторів та гравців в

азартні ігри і не може поширюватись на державні органи чи інших суб'єктів, які не беруть участі у правовідносинах, пов'язаних з проведенням азартних ігор. Отже рішення від 11 серпня 2021 року № 483 передбачає 8 принципів відповідальної гри: забезпечення ідентифікації гравця або відвідувача; обмеження гравця в участі в азартних іграх; відсутності стимулювання програшу гравця; упередження ігрової залежності (лудоманії); самоконтролю та самообмеження; інформування гравця; обізнаності персоналу організатора азартних ігор; соціальної взаємодії [185]. Вважаємо некоректним термін упередження ігрової залежності (лудоманії), оскільки незрозуміло, що в це поняття вкладається: запобігання поширеності, попередження розвитку ігрової залежності тощо, при тому, що далі в тексті вживається словосполучення «запобігання (попередження) виникненню ігрової залежності у гравців». Щодо принципу соціальної взаємодії як принципу відповідальної гри, то не визначено, на кого покладено цей обов'язок і яким чином він повинен бути забезпечений, наприклад, організатором азартних ігор, адже розповсюдження соціально важливої інформації щодо попередження та мінімізації негативних наслідків участі в азартній грі, проявів ігрової залежності (лудоманії) не може бути реалізовано організаторами азартних ігор, вони не можуть розміщувати соціальну рекламу, вони тільки можуть бути рекламодавцями своєї діяльності щодо організації та проведення певних видів азартних ігор. Тому вказаний принцип в цьому документі як принцип відповідальної гри вважаємо зайвим.

Як наслідок непослідовної державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю ми бачимо винесення вказаного питання на рівень РНБОУ та Президента України. Указом Президента України № 234/2024 від 20 квітня 2024 року було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» [265]. Вказаним рішенням передбачено «запровадження заборони реклами азартних ігор, зобов'язання встановлювати для гравців ліміти гри (щодо часу та витрат), обов'язок для Кабінету Міністрів України щодо провадження Державної системи онлайн-моніторингу, блокування

нелегальних інтернет-сайтів організаторів азартних ігор. Також в цілях профілактики поширення хвороби передбачено проведення національної інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо небезпеки азартних ігор, загроз ігрової залежності, способів попередження та лікування ігрової залежності, контактів закладів, які надають допомогу особам з ігровою залежністю. Окремо слід звернути увагу, що держава визнала недостатність засобів захисту гравців в азартні ігри, тому вказаним рішенням прямо зобов'язано МОЗ прийняти протокол лікування ігрової залежності, і Мінсоцполітики – стандарт соціально-психологічної реабілітації осіб з ігровою залежністю», адже це база, без якої подолати ігрову залежність неможливо [46, с. 243]. По-суті, рішення РНБОУ замінило собою недосконалі рішення КРАІЛ, яка покладала всі зобов'язання лише на організаторів азартних ігор і усувалась від вжиття заходів по боротьбі з лудоманією від держави.

Дійсно вказане рішення стало правовою підставою для формування та реалізації політики щодо боротьби з ігровою залежністю для багатьох державних органів, які на його виконання видали або готують власні нормативно-правові акти та вживають інших практичних заходів щодо боротьби з лудоманією. Рішення містить чіткі доручення для КМУ, Головнокомандувачеві Збройних Сил України, МОЗ, Міністерству соціальної політики України, Службі безпеки України, Міністерству цифрової трансформації України, а також рекомендації НБУ та Офісу Генерального прокурора. Вказане рішення є дуже важливим, адже воно стало поштовхом для зміни підходів до формування політики державних органів у питаннях захисту від ігрової залежності.

Так, КМУ прийняв постанову від 17 травня 2024 р. № 566 «Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет», якою передбачив суттєву заборону на рекламу азартних ігор, а також знову ж таки обмеження для організаторів азартних ігор щодо: «заборони реєстрації кількох клієнтських рахунків для одного гравця; обов'язку давати обов'язкові перерви в азартній грі для кожного гравця, а також під час реєстрації акаунта чи до початку гри одержати від гравця інформацію щодо: ліміту коштів,

які гравець бажає витратити на азартну гру протягом певного часу (добі, тижня, місяця), та встановити йому обраний ліміт з можливістю його зміни не частіше ніж один раз на місяць; максимального часу безперервної участі гравця в азартній грі протягом доби і максимального часу його участі в азартній грі протягом тижня та встановити обраний час участі у грі» [98].

Вказана постанова КМУ є формальною, вона просто дублює вимоги вказаного вище рішення РНБОУ, хоча мала б встановити чіткі вимоги та обмеження на гру, адже доведено, що ігрова залежність розвивається через періодичні втрати гравцем контролю над часом гри та своїми витратами на гру. Перерви у грі дають так звані періоди остигання, коли гравець може оцінити свої дії і це значно знижує ризики виникнення ігрової залежності. Саме КМУ мав визначити максимальні часові рамки гри і чіткі часові рамки перерв у грі, а не перекладати це рішення на гравця як найбільш вразливого учасника правовідносин, які виникають під час проведення азартних ігор. Адже якщо у гравця почнуть з'являтися проблеми з азартними іграми він сам збільшить свій ліміт витрат чи ліміт часу на гру, а оскільки немає періоду остигання, то гравець зможе виставити його мінімальним, наприклад, 1 хвилина «остигання» після 4 годин безперервної гри, що точно не буде ефективним для попередження формування ігрової залежності. Вважаємо, що КМУ мав би встановити «період остигання» не менше 30 хвилин.

Як ми вже вказували, лудоманія не з'являється за один день, для формування в гравця цієї хвороби проходить не менше 12 місяців [244], тобто людина вже впродовж року має проблеми в сімейній. Професійній, освітній, соціальній чи інших сферах життя через захопленість азартними іграми. Саме впродовж цих 12 місяців проблеми з втратою контролю часу та витрат на гру зростають. Тому було б дуже важливо зобов'язати організаторів також досліджувати в особистому кабінеті гравця його ігрову поведінку і у разі фіксування підозр до проблем з азартними іграми надсилати повідомлення та інформацію про ризики ігрової залежності і встановлювати додаткові періоди остигання або додаткові обмеження часу та витрат на гру.

Крім того, обмеження реклами азартних ігор на рівні постанови КМУ не будуть ефективними допоки не буде внесено зміни до ст. 22-1 Закону України «Про рекламу» та Закону України «Про медіа», оскільки питання реклами регулюються законами, а не постановами уряду.

Далі в рішенні РНБОУ було доручення МОЗ прийняти протокол чи стандарт лікування ігрової залежності, адже в Україні не існувало такого документа. Міністерство охорони здоров'я України наказом від 10 липня 2024 року №1204 затвердило новий клінічний протокол медичної допомоги «Ігрова залежність (лудоманія)» [151]. До цього часу лікарі-психіатри керувались іноземними джерелами, але не кожен лікар володіє англійською чи іншими мовами, тому доступ до таких протоколів лікування для медиків був доволі складним. Спеціалізована медична допомога особам з ігровою залежністю надається лише лікарем-психіатром. Вказаний документ став правовою підставою для діагностування та лікування ігрової залежності в Україні за єдиними правилами.

Проте до формування ігрової залежності, як ми вже вказували вище, проходить близько року, впродовж якого в людини вже з'являються проблеми з азартними іграми, прояви проблемної поведінки, коли вона не може контролювати окремі епізоди гри. У такому випадку правовою основою для надання медичної допомоги особі діагностування ігрової залежності, але з проблемами азартних ігор буде наказ МОЗ України від 23.12.2023 № 2118 «Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню» надано право сімейним лікарям надавати психосоціальну допомогу населенню [205]. Таку допомогу можуть надати сімейні лікарі або психологи. Створена спроможна мережа закладів охорони здоров'я України покликана забезпечити доступність медичної допомоги для населення України [65, с. 159]. Вся психосоціальна допомога безкоштовна для пацієнта. Тому якщо у людини тільки з'являються проблеми з азартними іграми, вона може звернутися до сімейного лікаря і отримати психосоціальну допомогу, що дозволить їй попередити розвиток ігрової залежності.

Також в рішенні РНБОУ надано доручення Міністерству соціальної політики України забезпечити у тримісячний строк прийняття державного стандарту надання соціальної послуги «017.4. Соціально-психологічна реабілітація осіб з ігровою залежністю». Дійсно Класифікатор соціальних послуг з 2020 року передбачає надання такої соціальної послуги з соціально-психологічної реабілітації осіб із ігровою залежністю. Соціальна послуга включає такий набір послуг: «консультування; психологічна допомога (консультування, підтримка, діагностика, консультування, корекція, психотерапія, реабілітація); надання допомоги в отриманні безоплатної правової допомоги; представництво інтересів» [187]. Проте через відсутність стандарту її надання доступ до такої послуги для громадян був суттєво обмежений, а сама послуга надавалась формально.

Розроблений проект наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціально-психологічної реабілітації осіб із ігровою залежністю» прийнято 8 жовтня 2024 року [186]. Його прийняття є дуже важливим для України, адже він є правовою підставою для звернення і отримання гравцями з проблемами азартних ігор якісних соціальних послуг, а також дозволить навчити соціальних працівників правильно надавати таку соціальну послугу, дозволить розширити мережу надавачів такої соціальної послуги.

Справді лудоманія є не лише приватною проблемою гравця, який захворів на таку хворобу. Виражена ігрова залежність має негативні соціальні наслідки для його оточуючих в особистій професійній чи соціальній сфері, адже у гравця з'являються проблеми в стосунках в сім'ї, проблеми на роботі, проблеми з друзями та колегами через борги, інші проблеми зі здоров'ям, що в результаті може призвести до складних життєвих обставин як в житті пацієнта, так і в житті його родини. Допомогти людині з ігровою залежністю і вирішенні життєвих проблем зможе соціальна реабілітація.

Наступна рекомендація стосується НБУ, який на виконання рішення РНБОУ постановою Правління Національного банку України від 21 червня 2024

року № 72 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [177] запроваджує заборону на проведення платіжних операцій клієнтів на рахунки організаторів азартних ігор для участі в азартних іграх за рахунок коштів, отриманих на умовах кредиту. Цей захід дуже важливий для захисту гравців від ігрової залежності, оскільки втрата контролю за грою створює бажання відігратися негайно і провокує гравця брати позики чи кредити, як наслідок, гравець затягується в боргову яму і ще більше бажає відігратись, і таким чином виникає «замкнене коло». Заборона грати на кредитні кошти усуває ризики потрапляння гравця в таке замкнене коло. Таке рішення стало правовою підставою для банків блокувати платежі на користь організаторів азартних ігор з кредитних коштів.

Також НБУ постановою Правління Національного банку України від 27 серпня 2024 року № 102 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» [178] з 1 жовтня 2024 року НБУ тимчасово на пів року встановлює ліміт у 150 000 грн на місяць для переказів фізичних осіб «з карти на карту» (також відомі як P2P, C2C). Ліміт діє лише на вихідні перекази за усіма рахунками клієнта, відкритими в одному банку, на рахунки інших фізичних осіб.

Вказані вище документи є важливою правовою підставою для захисту гравців від ігрової залежності. Проте наразі практично відсутні документи, які б мали стати правовою підставою для захисту всього суспільства від негативного впливу азартних ігор. Рішення РНБОУ передбачає лише проведення національної інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо небезпеки азартних ігор, загроз ігрової залежності, способів попередження та лікування ігрової залежності, контактів закладів, які надають допомогу особам з ігровою залежністю, та особливостей функціонування Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів і/або участь в азартних іграх. Роз'яснювальна робота по-суті обмежена лише розміщенням КРАІЛ суперечливої соціальної реклами в різних містах України та окремих соціальних роликів в метро в Києві. Загалом, сіті-лайти та білборди були розміщені у 15 громадах, зокрема: Київ, Одеса, Луцьк, Тернопіль,

Харків, Чернівці, Івано-Франківськ, Полтава, Ужгород, Рівне, Кропивницький, Суми, Кременчук, Білоцерківська ТГ, Броварська ТГ. Загальна кількість площин – 137 одиниць [145].

Провідні країни світу впроваджують різні соціальні проекти для мінімізації шкоди азартних ігор і компенсації суспільству за існування грального бізнесу. Бюджетний кодекс України передбачає, що з 2023 року кошти, отримані від плати за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і за ліцензії на випуск та проведення лотерей повинні спрямовуватись до спеціального фонду і використовуватись на чітко визначені цілі: «реалізацію програм та заходів на охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру і спорт, наукову і науково-технічну діяльність за бюджетними програмами, визначеними законом про Державний бюджет України» [72]. Незрозумілою прогалиною залишилось питання сфери соціального захисту та соціальних послуг, все ж кошти від грального бізнесу повинні йти на соціальну реабілітацію осіб з ігровою залежністю, наразі цього не передбачено. Бюджетний кодекс України став правовою підставою для фінансування соціальних проектів в Україні і закладення в бюджетах на 2023 та 2024 роки окремими рядками цільового спрямування цих коштів. Щороку бюджет отримує майже 2 млрд грн. платежів за ліцензії у сфері організації та проведення азартних ігор, їх цільове спрямування на соціальні проекти є дуже важливим.

Наприклад, відповідно до ст. 28 Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» кошти від ліцензій у сфері грального бізнесу спрямовувались на такі цілі: «здійснення заходів у сфері освіти за бюджетними програмами «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх баз практики» (код 2201160) та «Підготовка кадрів закладами фахової передвищої освіти» (код 2201420); закупівлю високовартісного медичного обладнання для закладів охорони здоров'я за бюджетною програмою «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» (код 2301400); здійснення заходів у сфері культури за бюджетною програмою «Фонд розвитку закладів

загальнодержавного значення, в тому числі їх будівництво» (код 3801280); матеріально-технічне забезпечення та цифровізацію сфери фізичної культури і спорту за бюджетними програмами «Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація» (код 3401110) та «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту» (код 3401220)» [181].

У бюджеті на 2024 рік згідно ст. 27 закону про бюджет ці кошти йдуть на такі проекти: «здійснення заходів у сфері освіти за бюджетною програмою «Фонд розвитку закладів фахової передвищої та вищої освіти» (код 2201140); закупівлю обладнання для оснащення лабораторій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів, закупівлю високовартісного медичного обладнання для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів (у тому числі тих, що підлягають закупівлі відповідно до договорів керованого доступу) за бюджетною програмою «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» (код 2301400); здійснення заходів у сфері культури за бюджетною програмою «Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення, в тому числі їх будівництво» (код 3801280); матеріально-технічне забезпечення та цифровізацію сфери фізичної культури і спорту за бюджетними програмами «Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація» (код 3401110) та «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту» (код 3401220)» [182].

Вважаємо, що ці кошти повинні йти на цілі, які б мінімізували шкоду від грального бізнесу, в охорона здоров'я – на лікування і профілактику ігрової залежності, у спорті – не на капітальне будівництво, а на розвиток масового спорту (спортивні майданчики, спортивні змагання, підтримка спортивних заходів для дітей та молоді); у сфері освіти також не на капітальні видатки, а на освітні проекти, спрямовані на виявлення дітей з адиктивною поведінкою і залучення їх до активних видів освітньої діяльності, а також на наукові дослідження у сфері психології та психіатрії у питаннях виявлення адиктивної

поведінки, виявлення схильності до залежностей і профілактики залежностей в населення.

Негативом вважаємо те, що лотереї не віднесено до азартних ігор і відповідно в Законі України «Про державні лотереї в Україні» [184] немає жодної згадки про ризики розвитку ігрової залежності і про захисту суспільства від ігрової залежності, яка виникає внаслідок участі в лотереях. Проте, як справедливо зазначають М. А. Погорецький та З. М. Топорецька «сучасні лотереї, які проводяться в мережі Інтернет, майже не мають візуальних відмінностей від азартних ігор, які проводяться в інтернет-казино» [162, с. 626]. Тому вважаємо, що закон про лотереї також повинен бути доповнений обов'язками операторів лотерей щодо мінімізації ризиків виникнення та розвитку ігрової залежності для учасників лотерей, а також повноваженнями державних органів щодо формування і реалізації державної політики щодо захисту суспільства від ігрової залежності не лише від азартних ігор, але й від лотерей. Або ж як альтернативу пропонуємо лотерею віднести до азартних ігор, тоді на цю діяльність поширюватимуться вимоги Закону № 768.

Окремо слід звернути увагу на правові підстави, які є перешкодою для боротьби з лудоманією, а саме перекладання відповідальності на гравця в азартні ігри. Так, загальновідомим факт, що навіть у разі повної заборони грального бізнесу гравці страждають на ігрову залежність, адже «держава неспроможна повністю побороти нелегальний гральний бізнес, особливо в мережі Інтернет» [163, с. 177]. При цьому, як слушно зазначають М. М. Погорецький та Н. В. Нестор, якщо «гравець незахищений від незаконних азартних ігор державою, він притягується до адміністративної відповідальності за участь в незаконних азартних іграх за ст. 181 КУпАП» [150, с. 280]. Це цілком несправедливо, коли держава перекладає свою відповідальність за незаконний гральний бізнес на гравця. Нелегальні азартні ігри є ще більш небезпечними для гравця з позицій ризиків формування ігрової залежності, адже нелегальні організатори азартних ігор не дотримуються жодних вимог та обмежень, які б мінімізували ризики розвитку ігрової залежності. Гравці ж в такі ігри під страхом

притягнення їх до адміністративної відповідальності чи під страхом стати учасником кримінального провадження за незаконний гральний бізнес (ст. 203-2 КК України) як мінімум в якості свідка, або навіть як учасника злочину, не звертаються за допомогою у разі появи проблем з азартними іграми.

Отже наразі Україною створено доволі потужне правове поле для захисту гравців від розвитку ігрової залежності. Але лудоманія є не лише медичною, а суспільною проблемою, оскільки вимагає від держави вжиття заходів по захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Необхідною є активізація державних механізмів захисту суспільства від ігрової залежності і зміна законодавства з метою розширення правових підстав для захисту гравців від участі в нелегальних азартних іграх і таким чином захисту від розвитку ігрової залежності, адже «нелегальні азартні ігри є значно небезпечнішими для гравця з точки зору формування ігрової залежності, ніж законні легальні» [233, с. 115].

Україна, легалізуювши в 2020 році гральний бізнес, створила правові підстави для створення легального ринку грального бізнесу і захисту гравців в азартні ігри від ігрової залежності. Дуже багато зроблено Україною саме в 2024 році: прийнято рішення РНБО щодо захисту гравців в азартні ігри, яке передбачає своєрідний план дій на рівні різних державних органів щоб допомогти гравцям з ігровою залежністю. МОЗ прийнято протокол лікування ігрової залежності, який повинен значно покращити доступність психіатричної допомоги для пацієнтів з ігровою залежністю та її якість. Очікуємо прийняття стандарту надання соціальної послуги з соціально-психологічної реабілітації осіб з ігровою залежністю, який сприятиме вирішенню складних життєвих обставин у гравця і повернення його до нормального життя після лікування. Проблемним питанням сьогодні 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, тому це законодавство потребує оновлення. Проблемним питанням залишається також захист учасників лотерей від ігрової залежності, оскільки лотереї не є азартними іграми, а спеціальний

закон не містить будь-яких вимог щодо захисту учасників лотерей чи суспільства в цілому від ризиків розвитку ігрової залежності.

Висновки до розділу 1

1. Виражена ігрова залежність або лудоманія є психічним розладом, який потребує діагностики та лікування у закладі з надання психіатричної допомоги. Але ігрова залежність є не лише медичною, але й суспільною проблемою, оскільки вимагає від держави вжиття заходів по захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Враховуючи викладене вище, запропоновано замість терміна «боротьба з ігровою залежністю», як окремого принципу державної політики, використовувати термін «захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор» та «захист гравця від ігрової залежності (лудоманії)».

2. Сьогодні держава не показує ефективної політики по захисту суспільства від ігрової залежності, формально перекладаючи свої функції на організаторів азартних ігор. Необхідним є активізація державних механізмів захисту суспільства від ігрової залежності і прийняття державної програми (стратегії) захисту суспільства від ігрової залежності, яка б передбачала комплексний підхід до цієї проблеми на рівні не лише КРАІЛ, але й долучення всіх центральних органів виконавчої влади в межах і в спосіб, передбачені законодавством.

3. 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.

Діяльність як певне явище складається з низки елементів: суб'єкт здійснення діяльності, об'єкт діяльності (впливу), мета діяльності, правова підстава діяльності, адміністративні процедури (форми засоби та методи

діяльності), результат діяльності. Проте діяльність як процес характеризується конкретними формами, стадіями здійснення діяльності. В межах даного дослідження метою діяльності є – забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьба з ігровою залежністю (лудоманією). Відповідно адміністративно-правове забезпечення реалізації щодо принципу є лише частиною всієї діяльності щодо публічного управління гральним бізнесом.

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, але виконують повноваження, делеговані їм суспільством. Оскільки ми говоримо про публічний інтерес, то суспільство є одночасно суб'єктом та об'єктом в цілому механізмі, оскільки суспільство має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Проте суспільство є первинним суб'єктом, який формує суспільні цінності, перетворює їх в публічний інтерес наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу. Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного (суспільного інтересу).

Об'єктом адміністративно-правового забезпечення виступають: суспільство, окремі члени суспільства – гравці в азартні ігри та суб'єкти ринку грального бізнесу. Суб'єкти ринку грального бізнесу є не прямими об'єктами впливу, адже вони не страждають на ігрову залежність, але впливаючи на їх діяльність суб'єкти впливу все ж мають на меті забезпечити боротьбу з ігровою залежністю в суспільстві та серед гравців, тому опосередкований вплив на організаторів перетворюється на дії організаторів як учасників ринку грального бізнесу, які вже здійснюють вплив на гравців.

Правовою підставою для адміністративно-правового забезпечення завжди є норма права, насамперед адміністративного. Форми засоби та методи адміністративно-правового забезпечення є основою для здійснення діяльності. Традиційно такі форми поділяють на правові та неправові (організаційні). Традиційними правовими формами адміністративно-правового забезпечення є видання нормативно-правових актів, вчинення юридично-значимих дій, укладення адміністративно-правових договорів.

Методами адміністративно-правового забезпечення є методи заохочення та переконання, імперативний метод (адміністративно-регулювання, контролю, нагляду), диспозитивний метод (адміністративного дозволу адміністративного договору), а також методи примусу (припинення незаконної діяльності та притягнення до юридичної відповідальності).

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).

4. Правові засади адміністративно-правового забезпечення розділено правові засади адміністративно-правового забезпечення реалізації цього принципу органами публічної адміністрації та правові засади реалізації цього принципу організаторами азартних ігор, адже вони є опосередкованим об'єктом впливу і через їх діяльність здійснюється вплив на гравців в азартні ігри.

5. Єдиною законодавчою підставою для реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю є Закон № 768, всі інші правові норми є похідними від нього. До похідних правових підстав віднесено: Указ Президента України № 234/2024 від 20 квітня 2024 року було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет»; Бюджетний кодекс України; постанову КМУ від 17 травня 2024 р. № 566 «Деякі питання протидії негативним

наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет»; наказ МОЗ від 10 липня 2024 року №1204 «Про затвердження нового клінічного протоколу медичної допомоги «Ігрова залежність (лудоманія)»; постанови Правління Національного банку України від 21 червня 2024 року № 72 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18» та від 27 серпня 2024 року № 102 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18». Кожну з цих правових підстав проаналізовано з точки зору їх ефективності та надано пропозиції щодо їх вдосконалення.

Недоліком правового регулювання є відсутність будь-яких правових підстав в Законі України «Про державні лотереї в Україні» для захисту учасників лотерей від ігрової залежності.

Проблемним питанням сьогодні 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.

РОЗДІЛ II

РОЛЬ СУБ'ЄКТІВ ТА ОБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ)

2.1. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органами державної влади

У попередньому розділі ми вказували на недоліки в правовому регулюванні і необхідності удосконалення правових підстав для ефективної реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), адже для державних органів правові засади мають вирішальне значення, враховуючи ст. 19 Конституції України. Ключову роль у зміні цих правових підстав відіграють органи державної влади, які мають повноваження щодо формування державної політики у певних сферах.

На формування державної політики у будь-якій сфері впливають різноманітні чинники: історія регулювання певної сфери, громадська думка, політичні підходи правлячої політичної сили, міжнародні зобов'язання України, економічна ситуація в країні та багато іншого.

Наразі ми не ведемо дискусію щодо заборони грального бізнесу, оскільки не вважаємо заборону грального бізнесу ефективним механізмом боротьби з лудоманією. Навпаки, ми підтримуємо позицію провідних вітчизняних науковців, які постійно підтримували важливість легалізації грального бізнесу на рівні закону (наприклад, В. М. Дорогих [99], Д. О. Гетманцев [80]), у тому числі, на прикладі розвитку нашої країни і тотальної заборони грального бізнесу в державі з 2009 по 2020 роки показали, що заборона легального грального бізнесу провокує розвиток нелегального грального бізнесу і розвиток ігрової залежності у гравців, які грають нелегально [39, с. 95].

Нелегальний гральний бізнес також часто має зв'язки з організованою злочинністю, а тому несе небезпеку і для суспільства, оскільки рівень злочинності, пов'язаної з нелегальним гральним бізнесом, суттєво зростає [229, с. 136]. Саме тому в науковій літературі неодноразово вказували на недосконалість диспозиції ст. 203-2 КК України, яка не дозволяє визнавати гравця в нелегальні азартні ігри потерпілим від зайняття гральним бізнесом. Наприклад, Н. А. Лугіна, А. М. Китун розглянули ігрову залежність особи у контексті визнання її потерпілою від злочину зайняття гральним бізнесом [133, с. 136]. З. М. Топорецька пропонувала виділяти особу потерпілого в складі криміналістичної характеристики зайняття гральним бізнесом за умови його віднесення до злочинів проти громадського порядку та моральності, а не до злочинів у сфері господарської діяльності [243, с. 111]. Н. О. Петричко також вважає за необхідне виділяти потерпілого від зайняття гральним бізнесом [158, с. 104]. М. М. Погорецький та Н. В. Нестор знову підняли питання необхідності забезпечення захисту прав гравця в нелегальні азартні ігри і недоцільності притягнення його до адміністративної відповідальності за участь в нелегальних азартних іграх [150, с. 280].

Як слушно зазначила В. С. Філютович-Герасименко: «Одним із негативних наслідків неконтрольованого розміщення гральних закладів є розвиток лудоманії, тобто стійкої залежності окремих верств населення (переважно молоді) від азартних ігор. На рівні західноєвропейських держав виникнення такої залежності визнається передумовою суттєвих економічних, моральних та інших негативних наслідків для суспільства» [249, с. 1]. Тому ми підтримуємо позицію, що тільки дозволений і жорстко контрольований державою ринок грального бізнесу є безпечним для гравця і для суспільства в цілому.

Тому сьогодні дуже важливо вести дискусію не про заборону чи дозвіл грального бізнесу, а про впровадження ефективних адміністративно-правових механізмів державного регулювання та контролю за ринком грального бізнесу не з позицій отримання максимального прибутку, а саме з позицій захисту суспільства від небезпек азартних ігор.

Наразі наукові роботи вітчизняних науковців з цього питання практично відсутні, а більшість робіт присвячено питанням правового регулювання ринку грального бізнесу. Так, К. В. Профатіло розглядав питання адміністративно-правових засад діяльності КРАІЛ [211, с. 186], О. Д. Костюченко звертала увагу на механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні [120, с. 37], а О. М. Лиськов присвятив дослідження ринку лотерей [131, с. 46].

О. М. Музичук, О. П. Гетманець вивчали зарубіжний досвід регулювання ринку азартних ігор [141, с. 113], Г. В. Мулявка вивчав питання гармонізації законодавства України і законодавства ЄС у питанні правового регулювання ринку грального бізнесу [142, с. 61], І. В. Сергієнко, І. Ю. Фомін та Р. Б. Хорольський досліджували європейський досвід [170, с. 25], а Є. Ю. Лукаш та Б. М. Бурлаков – досвід в Україні [134, с. 266]. А. А. Баженова досліджувала питання ліцензування азартних ігор і лотерей в Україні [60, с. 100]. Лише фрагментарно при розгляді питання публічного управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю З. М. Топорецька згадувала про публічний інтерес і захист інтересів суспільства, проте не розкривала питання адміністративно-правового механізму реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю [237, с. 128].

Формує державну політику щодо захисту суспільства від ігрової залежності насамперед Верховна Рада України шляхом прийняття та зміни законодавчих актів України. О. Олійничук та С. Хом'юк справедливо зазначають, що «відсутність чіткого правового поля у сфері грального бізнесу (правова проблема) формує сприятливе підґрунтя для діяльності незаконних бізнес-суб'єктів і безконтрольного залучення емоційно нестійких осіб, схильних до залежності, зі всіма наслідками лудоманії (соціальна проблема), а також зумовлює поширення корупції» [92, с. 40], тінізації та криміналізації економіки і, відповідно, зниження рівня економічної безпеки держави (економічна проблема) [155, с. 96].

Тобто прогалини в правовому регулюванні грального бізнесу на першому місці несуть завжди негативні соціальні наслідки, а потім вже всі інші. Саме тому дуже важливо реагувати якомога швидше на наявні проблеми і виправляти їх.

Парламентом прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» від 4 грудня 2024 року № 4116-IX [176], який передбачає дуже багато змін в державну політику щодо регулювання ринку грального бізнесу насамперед з акцентом на захист прав гравців. Закон є дуже важливим для впровадження заходів захисту гравців від ризиків ігрової залежності. Він набирає чинності з 1 квітня 2025 року.

Важливо, що самі народні депутати визнають неефективність роботи державних органів по формуванні і реалізації державної політики, зазначаючи, що «проблематика лудоманії, а також напрацювання ефективних інструментів для попередження та подолання ігрової залежності потребують системного підходу не лише на рівні внесення змін до законодавства, а й на рівні проактивної діяльності системи органів виконавчої влади з метою формування в українському суспільстві реальної (а не декларативної) культури відповідальної гри, а також системної та скоординованої протидії нелегальним азартним іграм, які в порушення чинного законодавства проводяться за відсутності ліцензій, у тому числі з використанням мережі Інтернет» [169].

Проаналізувавши текст можемо вже зараз зробити певні висновки щодо ефективності його застосування. Про остаточні результати можна буде говорити тоді, коли будуть створені нові органи, прийняті необхідні нормативно-правові акти та буде впроваджено їх норми хоча б впродовж року. В контексті викладеної нами вище аргументації некоректності формулювання принципу як «боротьба з ігровою залежністю» Закон дещо змінює підхід і визначає цей принцип як «запобігання виникненню та боротьба з ігровою залежністю (лудоманією)». Але все ж запобігти хворобі або побороти повністю психічну хворобу навряд чи вдасться, особливо в ситуації, коли в Україні не проводяться дослідження і не

вивчається поведінка дітей, підлітків гравців, не виявляють осіб з адиктивною поведінкою, які є більш вразливими до розвитку різних залежностей і немає пропозицій щодо корегування адиктивної поведінки. Тому слід говорити все ж про такий принцип як «захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор та захист гравця від ігрової залежності (лудоманії)» [96, с. 186].

Не дивлячись на зміну формулювання принципу далі закон вносить Зміни до ч. 1 ст. 16 Закону № 768, де передбачає, що вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) встановлюватимуться Кабінетом Міністрів України, що також є некоректним, адже, як ми вже неодноразово наголошували, що неможливо боротись з психічною хворобою, а її можливо лише лікувати. Тому Кабмін не може встановлювати вимоги до лікування психічної хвороби.

Чи не найбільш важливою зміною є ліквідація КРАІЛ і заміна її двома органами: один формуватиме державну політику, а інший реалізуватиме її. Варто констатувати, що діяльність КРАІЛ по боротьбі з лудоманією важко назвати ефективною, але на скільки доцільно замінювати один орган двома іншими в умовах постійного дефіциту бюджету та складної ситуації, в якій перебуває наша країна через злочинні дії країни-агресора. Доцільніше було б, на нашу думку, зробити перезавантаження і оновлення вже створеного органу, адже багато членів КРАІЛ періодично потрапляли у скандали з отриманням неправомірної вигоди, зв'язками з гральним бізнесом країни-агресора та прийняттям сумнівних рішень на користь грального бізнесу.

Також пропонуються суттєві обмеження реклами азартних ігор, що є дуже важливим кроком для захисту суспільства від ігрової залежності, адже сьогодні реклама азартних ігор дуже поширена в мережі Інтернет, в соціальних мережах блогерами, в месенджерах, а також шляхом здійснення постійних дзвінків до абонентів різних мобільних операторів з пропозиціями грати, при цьому такі дзвінки постійно отримують навіть діти. Усунення прогалин в законодавстві, які наразі дозволяють використовувати такі способи реклами, повинні бути усунені.

Законом також внесуться зміни до Закону України «Про держані лотереї в Україні», але в основному такі зміни спрямовані на перейменування органів з метою розділення функцій по формуванню та реалізації державної політики, попри назву законопроекту жодних пропозицій по захисту учасників лотерей від лудоманії не передбачено, хоча в більшості країн світу лотереї є азартними іграми [241, с. 99] і щодо них передбачені вимоги щодо захисту гравців в лотерею від ризиків ігрової залежності.

Так, Законом № 768 передбачено, що КМУ встановлює вимоги до ДСОМ, в якій серед іншого має бути передбачено вимоги щодо захисту прав гравців і мінімізації проявів ігрової залежності. Нагадаємо, що ДСОМ мала запрацювати до серпня 2022 року, проте досі не функціонує, що вкрай негативно впливає на контроль за ринком грального бізнесу в цілому і на захист гравців зокрема. КМУ постановою від 16 лютого 2024 р. № 171 «Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу» визначив порядок функціонування Державної системи онлайн-моніторингу [199], який не містить чітких механізмів чи окремого розділу щодо захисту гравця, крім тих, що вже визначені Законом №768, зокрема: контроль загального відсотка виграшу гральних автоматів та можливість їх дистанційного відключення. Щодо інших видів азартних ігор жодного заходу не передбачено. Вважаємо, що ДСОМ має контролювати перерви у грі та тривалість безперервних сеансів у грі, а також містити алгоритми, за якими можна було б виявити проблемну ігрову поведінку гравця без його персоналізації, але з повідомленням про необхідність обмежити час гри чи витрати гравця.

Також КМУ встановлює вимоги до проведення всіх видів азартних ігор через затвердження ліцензійних умов для всіх видів діяльності у сфері грального бізнесу. Постановою КМУ від 21 грудня 2020 р. № 1341 «Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор» [89, с. 95] затверджені ліцензійні умови для всіх видів діяльності у сфера грального бізнесу, проте вказаний документ лише дублює вимоги Закону № 768 і не передбачає будь-яких додаткових інструментів для захисту гравців від ігрової залежності.

Основним державним органом, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері грального бізнесу, є КРАІЛ, який наділений Законом № 768 широкими повноваженнями і, по-суті, від ефективності реалізації цих повноважень вказаним органом залежить вся державна політика щодо захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і захисту гравців від ризиків розвитку ігрової залежності. Як показала практика, на жаль, діяльність КРАІЛ в цьому напрямі виявилась неефективною, тому має бути ліквідована вже цього року.

Конкретні дії КРАІЛ за кожний рік згідно ч. 6 ст. 11 Закону № 768 мають бути відображені у відповідному щорічному звіті, де, серед іншого, обов'язково відображаються вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

КРАІЛ було створено у 2020 році, а ліцензії на організацію та проведення азартних ігор вона почала видавати з 2021 року.

Згідно звіту за 2021 рік в цей рік комісією було закладено основи для попередження ігрової залежності серед гравців, а пріоритетним напрямом роботи КРАІЛ на 2022 рік визначено «Захист прав громадян, у тому числі з питань боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» [105]. Проте вказаний звіт не містив заходів щодо захисту суспільства в цілому.

Так, рішенням КРАІЛ від 11 серпня 2021 року № 483 «Про затвердження Принципів відповідальної гри», зареєстроване в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2021 року за № 1141/36763. Як ми вже зазначали раніше, рішення передбачає 8 принципів відповідальної гри: «забезпечення ідентифікації гравця або відвідувача; обмеження гравця в участі в азартних іграх; відсутності стимулювання програшу гравця; упередження ігрової залежності (лудоманії); самоконтролю та самообмеження; інформування гравця; обізнаності персоналу організатора азартних ігор; соціальної взаємодії» [200]. Всі ці принципи стосуються організаторів азартних ігор (ліцензіатів) і є їх обов'язками. Проте на нелегальний гральний бізнес цей документ жодним чином не впливає.

Вважаємо некоректним термін упередження ігрової залежності (лудоманії), оскільки незрозуміло, що в це поняття вкладається: запобігання поширеності, попередження розвитку ігрової залежності тощо, при тому, що далі в тексті вживається словосполучення «запобігання (попередження) виникненню ігрової залежності у гравців».

Щодо принципу соціальної взаємодії як принципу відповідальної гри, то не визначено, на кого покладено цей обов'язок і яким чином він повинен бути забезпечений, наприклад, організатором азартних ігор, адже розповсюдження соціально важливої інформації щодо попередження та мінімізації негативних наслідків участі в азартній грі, проявів ігрової залежності (лудоманії) не може бути реалізовано організаторами азартних ігор, вони не можуть розміщувати соціальну рекламу, вони тільки можуть бути рекламодавцями своєї діяльності щодо організації та проведення певних видів азартних ігор. Тому вказаний принцип в цьому документі як принцип відповідальної гри вважаємо зайвим.

Також у 2021 році КРАІЛ було закладено основу для ідентифікації гравців, а також створення можливості для заборони чи обмеження їх участі в азартних іграх. Зокрема, рішенням КРАІЛ від 30 серпня 2021 року № 522 «Про затвердження опису ідентифікаційної картки гравця», зареєстроване у Міністерстві юстиції України 17 вересня 2021 року за № 1222/36844 [190] передбачено інформацію, яка повинна бути на такій картці гравця, зокрема: відцифрований образ обличчя, прізвище, ім'я та по батькові і дата народження.

Також у 2021 році КРАІЛ затвердила порядок формування і ведення Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх [193]. Реєстр став дуже важливим інструментом тимчасової заборони гравцям з проблем азартних ігор доступу до гральних закладів та участі в азартних іграх. Він передбачає облік гравців, яким, відповідно до поданих заяв або за рішенням суду, обмежено відвідування гральних закладів та/або участь в азартних іграх. Станом на 1 листопада 2024 Реєстр містить відомості щодо 10 164 особи, а на 1 березня 2025 року вже 12 807 осіб [166]. Кількість осіб у Реєстрі не означає, що вони обов'язково мають ігрову залежність,

адже реєстр є інструментом для її попередження. У разі якщо сам гравець або його родича помічають проблемну ігрову поведінку, вони можуть подати заяву про тимчасове обмеження участі в азартних іграх. Згідно проаналізованої статистики, лише близько 1% осіб внесені до реєстру за заявами родичів, інші гравці внесли себе до Реєстру самостійно, що свідчить про те, що гравці можуть контролювати свою ігрову поведінку допоки не виникли ознаки ігрової залежності, а отже можуть самостійно приймати рішення, оцінювати ризики і застосовувати щодо себе обмеження.

У 2022 році КРАІЛ в рамках виконання завдання щодо формування державної політики прийнято такі нормативно-правові акти, спрямовані на захист гравців від ігрової залежності: рішення КРАІЛ від 29 листопада 2022 року № 395 «Про затвердження Порядку недопуску до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія)»; рішення КРАІЛ від 29 листопада 2022 року № 396 «Про затвердження Порядку відшкодування фінансової шкоди внаслідок бездіяльності організатора азартних ігор»; рішення КРАІЛ від 13 грудня 2022 року № 423 «Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)».

Рішення № 395 визначає два випадки недопуску гравців до участі в азартних іграх: «відносно яких в Реєстрі міститься інформація про обмеження доступу до гральних закладів та/або участі в азартних іграх, яка є актуальною на дату проведення ідентифікації (верифікації) та з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)» [198]. Проте для працівників наземного організатора азартних ігор досить важко ідентифікувати та виявити ознаки ігрової залежності, адже виражена ігрова залежність є психічною хворобою, ознаки якої можуть виявлятися та ідентифікувати лише лікарем-психіатром під час діагностики цього психічного розладу. Щодо ігор в мережі Інтернет, то виявити ознаки психічного розладу віддалено для не лікаря, вважаємо неможливим. Тому необхідні зміни в Закон № 768, які б зобов'язували виявляти ознаки проблемної

гри, проблемної ігрової поведінки, а не ознаки вираженої ігрової залежності, який немає і не може бути визначено на рівні нормативно-правового акта КРАІЛ.

Щодо рішення КРАІЛ від 13 грудня 2022 року № 423 «Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)», ми вже зазначали в попередньому розділі, що вказаний документ містить багато правових прогалин і потребує перегляду, адже принцип визначається через інші принципи, а також відбувається підміна понять та перекладання державою своїх функцій по захисту суспільства від лудоманії на організаторів азартних ігор, адже, як ми зазначали вище, забезпечення цього принципу має бути покладено на державу, тоді як забезпечення реалізації принципів відповідальної гри – на оригінаторів азартних ігор.

Рішення КРАІЛ від 29 листопада 2022 року № 396 «Про затвердження Порядку відшкодування фінансової шкоди внаслідок бездіяльності організатора азартних ігор» передбачено відшкодування організатором азартних ігор шкоди, яка заподіяна внаслідок участі в азартній грі гравця, якому така участь заборонена, а саме: які не досягли 21-річного віку, та особи, відомості щодо яких внесено до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, недієздатні та обмежено дієздатні особи [195]. Проте відповідно до вимог Закону № 768 (ч. 2 ст. 18) гравцями також не можуть бути особи, які відповідно до законодавства мають відповідні обмеження; особи, які перебувають в стані наркотичного чи алкогольного сп'яніння; особи, визнані організатором азартних ігор небажаними, проте у вказаному вище рішенні КРАІЛ про цих осіб не згадується. Нагадаємо, що згідно ч. 2 ст. 16 Закону № 768 розмір такої шкоди непотрібно доводити, він визначений законом у розмірі 10 кратному сумі програшу такого гравця, який не мав право бути гравцем, але був допущеним організатором.

Одразу зазначимо, що організатора азартних ігор не має змоги перевірити інформацію про обмежену недієздатність чи недієздатність особи, адже хоча особу визнають такою за рішенням суду, проте суд не має обов'язку надсилати такі рішення КРАІЛ чи організаторам азартних ігор і такі рішення не є підставою

для внесення особи до Реєстру. Тому необхідним є уточнення норм Закону № 768 з метою уточнення, що організатор несе відповідальність у розмірі відшкодування заподіяної шкоди якщо він знав або мав знати про недієздатність чи обмежену дієздатність особи.

Щодо реалізації КРАІЛ в 2022 році державної політики щодо боротьби з лудоманією, то відповідно до звіту КРАІЛ [108], вона розмістила на сайті онлайн опитування серед гравців в азартні ігри щодо проблематики ігрової залежності, проте перелік питань був сформульований без будь-яких науково-підтверджених даних чи їх валідизації, а саме анкетування можна було пройти одній людині необмежену кількість разів, тому об'єктивність такого опитування викликає сумніви. Згідно звіту за 2022 рік, в анонімному онлайн-опитуванні взяло участь 419 респондентів, з яких 223 виявились гравцями, які періодично відвідують гральні заклади та беруть активну участь в азартних іграх. Ми не бачили презентованого звіту і висновків щодо опитування, а також якихось заходів КРАІЛ, заснованих на проведеному опитуванні, тому вважаємо його неефективним.

Наприклад, у 2023 році ГО «Центр відповідальної гри» було проведено опитування гравців в азартні ігри на підставі валідизованої анкети, розробленої науковцями. Опитування пройшли більше 10 тисяч осіб, а за його результатами сформовано великий звіт з препозиціями для держави, організаторів азартних ігор та гравців і суспільства в цілому щодо удосконалення державної політики чи вжиття певних заходів з метою захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і захисту гравців від ігрової залежності [244, с. 106].

Також на вебсайті КРАІЛ було розміщено в 2022 році та періодично оновлюються переліки: «закладів охорони здоров'я, які надають медичні послуги особам з ігровою залежністю; надавачів соціально-психологічних послуг з реабілітації осіб з ігровою залежністю. Наразі на сайті перелік вкладається з кількох сотень ЗОЗ, які надають медичну допомогу на підставі договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій за напрямом: «Психіатрична допомога дорослим та дітям у стаціонарних умовах»

(пакет послуг № 19); «Психіатрична допомога дорослим та дітям, яка надається мобільними мультидисциплінарними командами» (пакет послуг № 39); «Супровід і лікування дорослих та дітей з психічними розладами на первинному рівні медичної допомоги» (пакет послуг № 51); «Готовність та забезпечення надання медичної допомоги населенню, яке перебуває на території, де ведуться бойові дії» (пакет послуг № 57)» [157] та майже 500 надавачів послуги соціально-психологічної реабілітації особам з ігровою залежністю.

Також КРАІЛ веде активну роботу щодо інформування громадськості через офіційний вебсайт та соціальні мережі КРАІЛ для покращення обізнаності щодо захисту прав громадян, відповідальної гри і запобігання вираженій ігровій залежності (лудоманії), а також різних роз'яснень та інформаційних повідомлень, проте на скільки ефективна така комунікаційна кампанія наразі невідомо, оскільки таких досліджень не проводилось.

Також КРАІЛ розроблено та розміщено соціальну рекламу на тему боротьби з ігровою залежністю на зовнішніх засобах реклами в різних містах України (обласних центрах), проте щодо її дизайну було доволі багато критики, адже люди читали заклик, що «Азартна гра – це лише розвага» і тільки внизу меншими літерами було вказано «а не спосіб заробітку» або «спосіб побудувати добробут» [122]. Відповідно суспільством така реклама сприймалась неоднозначно, адже частина людей звертали увагу лише на одну частину і казали про применшення небезпеки азартних ігор, стверджуючи, що це тільки розвага. Тому соціальна реклама не досягла своєї мети.

На 2023 рік КРАІЛ визначила серед пріоритетів розробку проекту закону, який, серед іншого, буде спрямований на посилення правових механізмів щодо мінімізації проявів ігрової залежності (лудоманії). Окремим пріоритетом визначено Захист прав громадян, у тому числі з питань боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Відповідно до звіту за 2023 рік жодного нормативно-правового акта з питань боротьби з ігровою залежністю Комісією прийнято не було, КРАІЛ

продовжила формальну інформаційно-просвітницьку діяльність з питань ігрової залежності та внесення гравців до Реєстру [109].

Як наслідок нерегульованості і неефективності діяльності КРАІЛ у питанні захисту суспільства Указом Президента України № 234/2024 від 20 квітня 2024 року було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» [265], яке систематизувало чіткі завдання органам державної влади.

Проте, як ми вже зазначали, питання не у зміні органів, а в ефективному менеджменті, тому необхідно є переформатування та оновлення насамперед кадрового складу органу, а не просто зміна його назви. Закон № 768 передбачає доволі багато механізмів адміністративно-правового забезпечення захисту суспільства і гравців від шкідливих наслідків азартних ігор.

Дуже слушно і чітко визначила призначення адміністративного права К. М. Куркова, зазначивши, що «призначенням адміністративного права є: потрійне завдання: а) здійснення організаційних заходів щодо створення гідних умов життя людини; б) захист громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації (їх службовців); в) унормування діяльності публічної адміністрації (їх службовців) таким чином, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання та функції» [128, с. 275].

Далі відповідно до доручення РНБОУ інші міністерства нарешті вжили заходів щодо виконання своїх обов'язків. Зокрема, МОЗ вперше затвердив новий клінічний протокол медичної допомоги «Ігрова залежність (лудоманія)» [151] та розпочав навчання медичних працівників у питаннях діагностування та лікування ігрової залежності.

Мінсоцполітики розробило Державний стандарт стандарту соціальної послуги соціально-психологічної реабілітації осіб із ігровою залежністю [186], розширило мережу надавачів цієї соціальної послуги та проводить навчання соціальних працівників з питань виявлення проблем з азартними іграми та

надання необхідної соціальної підтримки особам, які опинились в складній життєвій ситуації через проблеми з азартними іграми.

На жаль, прийнятий новий Закон не містить конкретних ефективних заходів для захисту гравців від лудоманії, а саме обов'язкових перерв у грі, їх тривалості та частоти, а також чітких обмежень часу гри та витрат на гру. Допоки не будуть введені такі конкретні заходи гравець не буде захищений достатньою мірою, тому до другого читання важливо доповнити законопроект відповідними положеннями.

Так, наприклад альтернативою «відповідальному ставленню до азартних ігор» є підхід до охорони здоров'я. Це зосереджено на профілактиці на рівні населення та виявленні та зміні факторів, які сприяють шкідливій поведінці, як це було зроблено в інших сферах, таких як боротьба з тютюном або запобігання ДТП. Р. Лівінгстон і П. Рінтул стверджують, що «втручання на основі охорони здоров'я можуть значно зменшити шкоду шляхом суворішого регулювання характеристик продукту та обмеження доступності азартних ігор, а не покладатися виключно на саморегулювання галузі. Одним із успішних прикладів є Норвегія, де уряд запровадив суворі заходи, включаючи щоденні та місячні ліміти програшів для гральних автоматів і використання зареєстрованих облікових записів для моніторингу поведінки в азартних іграх. Ці заходи дозволили значно зменшити збитки. Швеція та Фінляндія також прийняли закони, що обмежують збитки від швидких азартних онлайн-ігор, а Велика Британія знизилася максимальні ставки для терміналів ставок з фіксованими коефіцієнтами (FOBT) зі 100 до 2 фунтів стерлінгів, щоб запобігти дуже великим втратам» [1].

Також додаткові обмеження покладаються на організаторів азартних ігор, зокрема: забороняється виплата виграшів чи повернення коштів гравця іншим особам, забороняються позики на гру чи гра з післяплатою, а всі розрахунки мають проводитись через банки або каси грального закладу. Загальновідомо, що проблеми з азартними іграми виникають через втрату гравцем контролю за грошима або за часом гри. Чіткий контроль за грошима забезпечить додатковий

захист гравців, які мають проблеми з азартними іграми, адже банки виконують вимоги фінансового моніторингу і блокуватимуть платежі гравців в кредит чи інші підозрілі операції гравця як клієнта банку, чого не робили інші надавачі платіжних послуг.

Міністерство цифрової трансформації має напрацювати на прийняти акти, якими будуть встановлені: алгоритм формування унікального ідентифікатора гравця; ліміти витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі; принципи відповідальної гри. Новостворений орган в свою чергу має розробити для організаторів азартних ігор 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. Ці заходи повинні забезпечити для гравця можливості управління часом гри.

Позитивом є розширення повноважень міністерства щодо встановлення чітких вимог щодо лімітів для гравців та принципів відповідальної гри. Затверджені свого часу КРАІЛ принципи відповідальної гри просто дублювали норми Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор». Тут важливо прийняти документ, який би містив чіткі обмеження часу гри та суми витрат, а не загальний обов'язок організаторів азартних ігор забезпечити такі права гравця. Чіткі строки обмежень є в багатьох країнах світу, досить ефективними себе показали, наприклад, стандарти провінції Онтаріо в Канаді [102].

Щодо новоствореного органу, то він має розробити методичні рекомендації щодо застосування обмежень для гравців, але такий документ буде лише рекомендацією для організаторів азартних ігор, тому навряд чи буде ефективним. А ще новостворений орган також буде контролювати дотримання законодавства про рекламу та здійснюватиме адміністрування Державної системи онлайн

моніторингу (тієї системи, що мала працювати з серпня 2022 року, але КРАІЛ так і не спромігся її зробити).

Очевидно, що Мінцифра та новостворений орган переглянуть нормативно-правові акти КРАІЛ і тут важливо підготувати дійсно якісні документи, а не просто скопіювати формально норми законів чи рішення РНБОУ.

Таким чином уповноваженими державними органами на формування державної політики у сфері боротьби з ігровою залежністю є парламент, уряд КРАІЛ, Мінцифра, МОЗ та Мінсоцполітики. За останні роки прийнято доволі багато нормативно-правових актів, які стали правовою підставою для захисту суспільства і гравців від негативних наслідків азартних ігор. Щодо реалізації державної політики у цій сфері КРАІЛ показало формалізм та неефективність, а тому сьогодні порушено питання на рівні парламенту щодо ліквідації цього органу, проте заміна назви органу не вирішить проблеми, необхідне кадрове оновлення.

2.2. Громадянське суспільство як суб'єкт та об'єкт реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Як ми встановили, всі суб'єкти адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю діють в інтересах і на користь суспільства, виконуючи делеговані їм суспільством функції. Суспільство є первинним суб'єктом, який формує суспільні цінності, перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу. Воно також має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного

(суспільного інтересу), а отже захист суспільства від негативних наслідків певної діяльності чи, в нашому випадку, від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як природно суспільно шкідливого виду діяльності.

Наразі дуже актуалізувались роботи з питань роді громадянського суспільства у державному механізмі управління. Тому слід підтримати позицію В. К. Колпакова, що: «наразі відбувається еволюція адміністративного права як галузі: а) від права, що є супутником державного управління, б) через сервісне право, в) до права формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства» [116, с. 48].

Існує багато підходів до розуміння громадянського суспільства, як правило, їх суть полягає в тому, що під громадянським суспільством розуміють громадян, які спільно з державою утворюють розвинені правові відносини та мають високий рівень економічних, соціальних, політичних та культурних рис. Так, О. Ф. Скакун визначає громадянське суспільство «як сукупність вільних та рівноправних громадян певної держави, а саме їх об'єднань, які добровільно сформувалися і перебувають у відносинах конкуренції та солідарності» [189, с. 267]. В юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка громадянське суспільство визначене як «суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права» [266, с. 102].

Існує двосторонній взаємозв'язок держави та суспільства під час формування та реалізації політики у будь-якій сфері: держава встановлює правила і межі правових відносин для суспільства, в той час як суспільство передбачає правові обмеження, без яких не може існувати правова держава. Так, як зазначає Л. Т. Рябовол, під «громадянським суспільством слід розуміти добровільне об'єднання груп людей з метою задоволення їх спільних специфічних інтересів, при цьому такі групи характеризуються незалежністю від держави (в частині розмежування компетенції та повноважень), не зважаючи на їх плідну співпрацю» [218, с. 5].

Ці правові обмеження якраз і є суспільними інтересами, які виникають, виходячи з економічних, соціальних, культурних чи інших цінностей суспільства. В свою чергу суспільні цінності виникають як наслідок певної суспільної культури. Так, як слушно зазначає Р. А. Сербин «правова культура виступає соціальною формою закріплення та відтворення розвитку у нормах та цінностях права, правової діяльності та правової свідомості. Правова культура як особлива складова духовної культури людства, що фіксує досягнення суспільства у сфері юридичної теорії та практики, розкриває роль правових ідеалів та цінностей у житті суспільства, реальних здобутків держави у галузі захищеності прав і свобод людини» [219, с. 12].

Як чітко звертають увагу Д. В. Вітер та О. М. Руденко: «громадянське суспільство є системою недержавних суспільних відносин та інститутів, що надає особистості можливість реалізувати свої права, потреби, інтереси, цінності» [216, с. 23]. Як слушко зазначає В. М. Важинський, «ціннісні орієнтири та стратегічна мета публічного управління є тією основою, навколо якої зосереджується діяльність органів державної влади. Відповідно до ціннісних орієнтирів та обраної мети формується стратегія публічного управління, тактика його розвитку, розробляються прогнози і плани дій, оцінюються результати прийнятих рішень і вжитих заходів» [74, с. 42]. Досліджуючи питання інвестування через інституційних інвесторів, автор, виходячи з суспільних інтересів, виділяє відповідальне залучення коштів та відповідальне інвестування коштів. Тут він приводить дуже цікавий приклад грального бізнесу, вказуючи, що: «відповідальне інвестування коштів показує ставлення інституційного інвестора до напрямів вкладання коштів: врахування інтересів суспільства, вплив діяльності компанії на споживачів, працівників, громади та довкілля в усіх аспектах своєї діяльності. Зокрема, прибутковим буде інвестування коштів в акції організаторів грального бізнесу, алкогольних та тютюнових компаній, виробників зброї, видобувних корпорацій, але інвестування в таку діяльність означитиме і підтримку суспільно шкідливих чи суспільно-небезпечних видів

діяльності чи підтримку діяльності, що несе значну шкоду навколишньому середовищу» [48, с. 22].

Публічне управління є «консенсусом між державою і суспільством, результатом певного суспільного договору між ними, коли суспільство погоджується на певні правила (наприклад, дозвіл грального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності) і наділяє владними повноваженнями відповідні державні органи діяти від імені і в інтересах суспільства» [239, с. 215].

Як слушно констатує Н. В. Нестор «загалом під публічним інтересом розуміють життєво необхідне становище великих соціальних груп (включаючи суспільство в цілому), обов'язок щодо реалізації (досягнення) якого лежить на державі» [149, с. 225].

При цьому, ми цілковито погоджуємося з думкою М. Г. Кравченка стосовно того, що «з'ясовані в результаті діалогу держави і громадянського суспільства публічні інтереси не можуть бути проігноровані публічною адміністрацією» [121, с. 53]. Якщо державні інституції в адмініструванні певної діяльності не враховують суспільні інтереси, то в кінцевому результаті суспільство буде не задоволене її діяльністю і вимагатиме змін.

Аналогічні висновки роблять і іноземні науковці, вказуючи, що суспільні інтереси мають бути вище інтересів держави щодо отримання прибутку, адже в кінцевому підсумку отримання прибутку призведе до великої шкоди для суспільства [23, с. 659; 26, с. 655].

Саме так і було з діяльністю КРАІЛ в питанні захисту від ігрової залежності. Закон № 768 передбачив багато інструментів для захисту гравців від ігрової залежності, проте КРАІЛ виконувала покладені на неї обов'язки формально, а всі її нормативно-правові акти носили загальних декларативний характер і лише дублювали норми Закону № 768, про що ми зазначали вище. Як наслідок суспільного невдоволення бездіяльністю стало наростання суспільної напруги і оприлюднення на сайті Президента України петиції військовослужбовця щодо обмеження роботи онлайн казино [152], яка за кілька днів набрала необхідні 25 тисяч голосів підтримки. Суспільний резонанс цієї

петиції спонукав до прийняття рішення РНБОУ, введеного в дію Указом Президента України № 234/2024 від 20 квітня 2024 р. [265]. Цим рішенням нарешті було зобов'язано державні інституції виконати свої обов'язки щодо захисту від ігрової залежності і саме 2024 рік став переломним, адже держава почула суспільство і розпочала суттєві зміни. Тепер в 2025 році буде ліквідовано КРАІЛ, який показав свою неефективність у захисті суспільних інтересів, що, на нашу думку, також потягне за собою перегляд ряду нормативно-правових актів КРАІЛ та розширення повноважень нових органів і питаннях захисту суспільства.

Громадянське суспільство під час участі у забезпеченні реалізації принципу захисту від ігрової залежності об'єднує в собі одночасно і приватні і публічні інтереси, адже приватні інтереси конкретного гравця як члена суспільства полягають у тому, щоб створити умови для мінімізації ризиків розвитку у нього ігрової залежності [91, с. 243]. Детальніше мету та специфіку взаємодії громадянського суспільства і держави, а також про співвідношення публічного та приватного інтересів пояснює у своїх дослідженнях Р. С. Мельник. Так, вчений наголошує на тому, що «громадянське суспільство та держава мають співпрацювати та взаємодіяти між собою для досягнення взаємовигідних цілей, ядром яких є права людини та громадянина. Як громадянське суспільство, так і держава у своєму функціонуванні мають бути націлені та зорієнтовані на утвердження та забезпечення прав людини» [138, с. 14].

З. М. Топорецька звернула увагу, що існує тісний зв'язок між державою та суспільством в процесі реалізації публічного управління певною сферою: «суспільство визначає певні цінності, якими має керуватись держава, здійснюючи управління певною сферою та одночасно делегує їм такі повноваження, але в той же час і держава, здійснюючи таке управління, делегує ряд функцій представникам громадянського суспільства через залучення громадських організацій як організаторів певного бізнесу або через залучення таких організацій до розподілу і витрачання коштів, які надходять від грального

бізнесу» [238, с. 153]. Все це відбувається за так званого консенсусного договору між державою та суспільством, якщо умови цього договору порушуються і на перше місце ставляться інші інтереси (держави, бізнесу), а не суспільні, то відбувається суспільне невдоволення і як наслідок – суспільство впливає на зміну такої політики.

Ігрова залежність, як ми вказували в попередньому розділі, впливає не лише на гравця, який страждає на цю хворобу, а призводить до порушень його відносин у соціальній, трудовій, освітній, сімейній та інших сферах, а отже впливає на інших членів суспільства, які хоч і не є гравцями і не мають стосунку до азартних ігор, проте опосередковано страждають від їх ризиків для гравця. Крім того, як відомо ігрова залежність може провокувати гравця навіть на вчинення злочинів з метою здобуття коштів на гру, тоді потенційною жертвою може стати будь-який член суспільства, який не має безпосередніх правових відносин з гравцем. Тому ми говоримо про публічний інтерес, публічний правопорядок і потенційну шкоду існування грального бізнесу для суспільства. Тому ми підтримуємо позицію, що суспільство, захищаючи приватне право кожного гравця на безпечну для здоров'я азартну гру і право на захист від ігрової залежності тим самим забезпечує реалізацію публічного інтересу – захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор.

Тому ми не підтримуємо концепції, що громадянське суспільство є лише об'єктом публічного управління, адже цінності суспільства проявляються в чітких інтересах, які покладаються в принципи та засади публічного управління певною сферою. Саме тому суспільство повинно займати активну позицію і питаннях формування та реалізації державної політики у сфері грального бізнесу як потенційно суспільно шкідливого явища і встановлювати для держави межі дозволу грального бізнесу в цілях захисту своїх інтересів. Важливо, щоб суспільство мало вплив на державну політику на всіх етапах реалізації принципу захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор та захисту гравців в азартні ігри від ігрової залежності.

Як чітко вказує С. Ю. Лукін: «розширення участі громадянського суспільства в публічних процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливе тільки у разі створення державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані і на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності» [135, с. 99]. Тому дуже важливо, щоб суспільство ще на етапі прийняття законів створювало правові підстави для подальшого впливу на певну сферу суспільних відносин.

Д. Білокопитов виділяє кілька функцій громадянського суспільства в процесі демократизації системи публічного управління: «1) формування альтернативної точки зору на зміст, методи і процеси публічного управління; 2) формування політичних лідерів для органів публічного управління; 3) виявлення та припинення зловживань державних службовців, працівників сфери публічного управління; 4) агрегування, артикуляція і представництво інтересів різних соціальних груп; 5) допомога органам публічного управління в розробці та реалізації політики в різних сферах; 6) зростання політичної участі» [66, с. 115].

На думку О. Чуб, в українському законодавстві є два типи механізмів, які закріплюють участь громадськості у публічному управлінні: «механізми, які прописані, та, відповідно, не прописані в Конституції. Конституційні форми участі громадян в процесі вироблення публічної політики пов'язані, насамперед, з участю у виборчому процесі та праві здійснювати контроль за діяльністю влади. До механізмів, які не закріплені на рівні Основного закону, відносяться ті, які надають громадськості право бути учасником розробки законопроектів, долучатися до вироблення інших політичних рішень, які мають суспільне значення» [260, с. 154]. Громадянське суспільство реалізує покладені на нього функції як правило «безпосередньо (через вибори, референдум, опитування) або шляхом представництва окремих членів громадянського суспільства (в органах місцевого самоврядування, експертних радах при державних органах)» тощо [83, с. 6].

Яскравим прикладом участі суспільства у зміні політики держави щодо захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор стала електронна петиція військовослужбовця до Президента України. Це інструмент колективного звернення громадян до органів державної влади і можливість швидко та публічно висловити своє прохання чи незгоду з якимось рішенням. Вона стала приводом для розгляду проблеми на рівні РНБОУ та Президента, а результатом цього стало доручення практично всій вертикалі виконавчої влади забезпечити протидію негативним наслідкам азартних ігор. Більше того, вказане рішення стало приводом до активізації дій органу законодавчої влади і швидкого прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» від 4 грудня 2024 року № 4116-IX [176]. Цей Закон поклав початок (став правовою підставою) для нового етапу формування та реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор.

Проте індивідуальна активність окремих членів суспільства не завжди дає позитивний результат. Тому «розбудова інститутів громадянського суспільства вкрай важлива, адже показує спроможність суспільства впливати на державні справи, чим більша розгалуженість таких інституцій, тим більш зрілим і розвиненим є громадянське суспільство» [132, с. 225].

Наразі Закон № 768 у ч. 31 ст. 7 передбачає можливість прямого впливу на рішення щодо формування і реалізації державної політики у сфері грального бізнесу через функціонування Консультаційно-експертної ради, яка є постійно діючим на громадських засадах дорадчим органом, що бере участь в обговоренні проектів документів, які розробляються та/або розглядаються КРАІЛ [180]. Проте з ліквідацією КРАІЛ буде ліквідовано і вказану раду, адже зміни в Закон № 768 не передбачають її створення в роботі нового органу, який буде створений на заміну КРАІЛ.

Згідно з рішенням КРАІЛ від 02.02.2023 № 44 було затверджено оновлений персональний склад КЕР КРАІЛ у кількості 11 осіб [191], після цього

проводились ще добори до її складу. До складу Ради могли бути обрані (за згодою) «представники інститутів громадянського суспільства, іноземні науковці і практикуючі спеціалісти, які за характером своєї діяльності є професіоналами (експертами) у сфері організації та проведення азартних ігор та у лотерейній сфері, що відповідають критеріям відбору і оцінки кандидатів в члени Ради» [191].

Такими критеріями відбору КРАІЛ визначила: «1) бездоганна ділова репутація; 2) досвід роботи у сфері організації та проведення азартних ігор та в лотерейній сфері; 3) досвід участі в конференціях, семінарах, круглих столах тощо в обговоренні проблематики регулювання сфери організації та проведення азартних ігор та лотерейної сфери в Україні; 4) наявність публікацій та наукових статей у наукових журналах (в тому числі міжнародних) на тему регулювання сфери азартних ігор або лотерейної сфери; 5) участь у реформаторських процесах» [154].

Рішенням КРАІЛ рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 20.11.2020 № 4 з подальшими змінами було затверджено Положення про КЕР КРАІЛ [165]. Вона створена для участі в обговоренні проєктів документів, які розробляються та/або розглядаються КРАІЛ з метою підготовки рекомендацій та пропозицій з питань державного регулювання у сфері організації азартних ігор та у лотерейній сфері, а також щодо здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про рекламу у сфері організації та проведення азартних ігор.

КЕР наділена такими функціями:

«участь в обговоренні надісланих КРАІЛ проєктів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у сфері організації та проведення азартних ігор та у лотерейній сфері, а також щодо здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про рекламу у сфері організації та проведення азартних ігор, які розробляються та /або розглядаються КРАІЛ, та надання до них експертних пропозицій та аналітичних матеріалів;

узагальнення практики застосування законодавства у сфері організації і проведення азартних ігор та у лотерейній сфері, щодо здійснення контролю за

дотриманням вимог законодавства про рекламу у сфері організації та проведення азартних ігор та надання КРАІЛ пропозицій стосовно його вдосконалення;

проведення аналізу стану, проблем, тенденцій розвитку сфери організації та проведення азартних ігор, лотерейної сфери та щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства України про рекламу у сфері організації та проведення азартних ігор та надання пропозицій з метою здійснення КРАІЛ прогнозування і планування в цих сферах;

сприяння в межах повноважень КРАІЛ у здійсненні державної регуляторної політики;

здійснення в межах повноважень співробітництва з відповідними міжнародними організаціями та іноземними органами державного регулювання у сфері азартних ігор, у лотерейній сфері та щодо контролю за дотриманням законодавства України про рекламу у сфері організації та проведення азартних ігор, а також з дорадчими органами інших органів державної влади та місцевого самоврядування» [191].

На жаль, Положення не покладає на КЕР будь-яких функцій по представництву інтересів суспільства і поширення політики зменшення шкідливого впливу азартних ігор на суспільство або ж політик захисту гравців від ігрової залежності, що є негативом, адже КЕР не повинна бути просто помічником КРАІЛ, а має представляти і захищати інтереси суспільства, громадськості.

Згідно плану КЕР КРАІЛ на 2024 рік, було заплановано роботу над 16 проектами нормативно-правових актів, жоден з яких не має стосунку до представництва і захисту інтересів суспільства чи громадськості. Так, документом передбачено роботу над проектами законів, постанов КМУ, рішень КРАІЛ щодо функціонування електронних реєстрів, адміністративних процедур, державної системи онлайн-моніторингу, порядку видачі дозволів на приміщення, порядку проведення КРАІЛ контрольних заходів і застосування штрафів тощо [160]. Згідно звіту за 2023 рік КЕР КРАІЛ також переважно розглядала проекти

різних нормативно-правових актів і не вела діяльності щодо представництва інтересів суспільства та громадськості [103].

Наприклад у Румунії при Національному управлінні з азартних ігор діє консультативна рада, роль якої полягає в наданні інформації з питань у сфері азартних ігор. Вона складається з спеціалістів у сфері азартних ігор, представників професійних асоціацій, людей з академічного середовища, а також інших людей, чий досвід або знання можуть допомогти покращити діяльність регулятора [40]. У Франції при національному регуляторі – Національне управління з азартних ігор, діє три постійні консультативні комісії, які відповідно відповідають за запобігання надмірній або патологічній азартній грі, контроль за гральними операціями та боротьбу з відмиванням грошей [2].

Дуже важливо, щоб новий орган, який буде створено КМУ, врахував ці помилки КРАІЛ і створив консультативно-дорадчий орган, який би реально представляв інтереси суспільства і дійсно був інструментом балансу між державними та суспільними інтересами і відповідно оцінював всі дії і рішення новоствореного органу саме з точки зору вигоди для інтересів суспільства, а не держави чи окремих представників грального бізнесу.

Доволі дієвим інструментом сьогодні є об'єднання в громадські організації, діяльність яких спрямована на захист гравців від ігрової залежності. Такі організації часто в країнах фінансуються за рахунок обов'язкових відрахувань від організаторів грального бізнесу незалежно від сплати ними податків, а додатково як компенсація суспільству за шкоду. В Україні це поки не настільки поширено. Існують окремі організації, які лікують залежних від азартних ігор або надають психологічну підтримку чи реабілітацію сім'ям, які опинились в складних життєвих обставинах через проблеми когось в сім'ї з азартними іграми або проводять окремі дослідження.

Наприклад ГС «Центр відповідальної гри» в 2023 році провела перше в Україні дослідження ігрової залежності серед гравців в азартні ігри, опитавши більше 10 тисяч гравців в різні азартні ігри. За результатами проведеного дослідження було опубліковано звіт, в якому описано портрети позитивного,

проблемного та патологічного гравців в різні види азартних ігор в Україні [244]. Автори звіту вважають, що ці портрети мають допомогти запобігати ігровій залежності серед гравців або попереджувати її у проблемних гравців. Як зазначають автори, «патологічний гравець грає більше 4 разів на тиждень (а то й щодня), 3 та більше разів на тиждень за грою проводить більше 7 годин (за одну гру або за добу). Саме ці дані є орієнтиром і мають використовуватись організаторами азартних ігор у рамках застосування принципів відповідальної гри через попередження гравця про витрачений за грою час і рекомендацію зробити перерву, періодичного надсилання статистичних даних про час гри і витрати на гру» [246, с. 144].

Наприклад, у Канаді працюють громадські організації, які допомагають людям з проблемами азартних ігор, зокрема, Рада з відповідального ставлення до азартних ігор (RGC, The Responsible Gambling Council) займається питаннями відповідальної гри в Канаді близько 40 років [15]. Вона є незалежною некомерційною (благодійною) організацією, яка займається проблемою профілактики ігрової залежності, працює над зниженням ризиків азартних ігор, створюючи та розповсюджуючи просвітницькі та інформаційні програми для широкого кола різних груп населення, включаючи підлітків, молодь і широку громадськість. Вона проводить навчання, сертифікацію та інших заходи і популяризує відповідальне ставлення до азартних ігор в Онтаріо та за його межами [34].

Доволі цікавим є досвід сусідньої Румунії у питаннях співпраці з громадськими організаціями. Вона з 2019 року почала збирати з організаторів азартних ігор кошти на профілактику та лікування ігрової залежності. Тільки в 2022 році 14,4 мільйона лейв (2,98 мільйона євро) було зібрано від гральних компаній за «сприяння дотриманню принципів і заходів щодо соціально відповідального азартних ігор», повідомило Національне управління азартних ігор (ONJN), установа, яка контролює ринок азартних ігор у нашій країні [3].

Також Уряд Румунії у 2024 році прийняв постанову, згідно з якою доходи від внесків ліцензованих організаторів азартних ігор, які збирає Національне

управління з питань азартних ігор, 70% перераховуються до державного бюджету, а 30% будуть використані для фінансування програм профілактики ігрової залежності, популяризації відповідального ставлення до азартних ігор, гарячої лінії, створення база даних з профілактики та боротьби з наркоманією. За оцінками Міністерства фінансів, до кінця цього року буде зібрано додатково 132 мільйони леїв, 450 мільйонів леїв у 2024 році та 470 мільйонів леїв у 2025 році. Також, з метою захисту гравців, осіб, які перебувають у ризикових ситуаціях, встановлюється заборона на продаж алкогольних напоїв в гральних залах [214].

Аналогічні вимоги були запроваджені Великою Британією з прийняттям у 2023 році так званої «Білої книги», яка стала масштабною реформою законодавства у сфері азартних ігор з 2005 року. Згідно з Білою книгою організатори азартних ігор сплачують обов'язковий збір, встановлений законодавством, до Комісії з азартних ігор Великобританії, яка фінансує дослідження, освіту та лікування шкоди від азартних ігор [50].

У Румунії також діє Responsible Gambling Association, яка була заснована в 2018 році. Вона розробляє та впроваджує програми з освіти та профілактики ігрової залежності, а також психологічного консультування для людей, які перевищили рекреаційний ліміт азартних ігор. У 2023-2024 роках вона реалізувала такі програми: програма відповідальної гри, яка включає безкоштовні консультації; служба психологічного консультування в онлайн-чаті, доступна 24 години на добу, 7 днів на тиждень; програма навчання підлітків останніх класів середньої школи відповідальному ставленню до азартних ігор і запобіганню залежності від азартних ігор; Віртуальні групи підтримки; курси для працівників гральних закладів [228].

Важливо і в Україні розвивати і підтримувати діяльність таких організацій, які б займалися такими ж питаннями. Але в Україні на сьогодні лікування ігрової залежності та реабілітація після лікування є безкоштовними державними послугами, які фінансуються з державного бюджету, кошти на медичну допомогу також можуть надходити від донорів як фінансова допомога або можуть надаватись окремі медичні вироби та обладнання як гуманітарна допомога, що

зараз в умовах воєнного стану дуже поширено. Вважаємо, що ці заходи все ж повинні фінансуватись за рахунок коштів від грального бізнесу і бути компенсацією суспільству за шкоду. Так, тривалий час в Україні це не було врегульовано законодавчо [236, с. 227]. Наразі Бюджетний кодекс України передбачає, що з 2023 року кошти від ліцензій у сфері грального бізнесу спрямовуються на конкретні соціальні цілі, які визначаються законом про бюджет на кожен рік [72].

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про державний бюджет України на 2025 рік» кошти від ліцензій у сфері грального бізнесу у 2025 році спрямовуються на: «здійснення загальнодержавних заходів у сфері освіти, зокрема видання, придбання, доставку підручників, посібників і навчально-методичної літератури для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників, видання інтерактивних електронних додатків до підручників, апробацію навчальної літератури за бюджетною програмою «Загальнодержавні заходи у сфері освіти» (код 2201260); закупівлю лікарських засобів (у тому числі тих, що підлягають закупівлі відповідно до договорів керованого доступу), імунобіологічних препаратів (вакцин), медичних виробів та допоміжних засобів до них за бюджетною програмою «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» (код 2301400); здійснення заходів у сфері культури за бюджетною програмою «Фонд розвитку закладів загальнодержавного значення, в тому числі їх будівництво» (код 3801280); матеріально-технічне забезпечення та цифровізацію сфери фізичної культури і спорту за бюджетними програмами «Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація» (код 3401110) та «Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту» (код 3401220)» [183]. На жаль, жодних заходів по запобіганню чи лікуванню ігрової залежності за рахунок цих коштів не фінансується, що вважаємо вкрай неправильним. Важливо в бюджеті на кожен рік передбачати чіткі державні програми саме захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор. Крім того важливо на рівні закону зобов'язати

організаторів азартних ігор фінансувати програми захисту гравців, їх лікування, психологічної підтримки тощо. Саме тут важливою буда б співпраця організаторів азартних ігор з громадськими організаціями, бо саме такі організації бачать наслідки неконтрольованого азарту і згубного розвитку ігрової залежності.

Недоліком законодавства України в питаннях захисту суспільства від азартних ігор є взагалі відсутність повноважень в органів місцевого самоврядування щодо питань грального бізнесу. В окремих країнах органи місцевого самоврядування погоджують розміщення грального закладу, видають окремі дозволи на відкриття грального закладу чи взагалі вирішують питання про дозвіл чи заборону грального бізнесу на своїй території (як правило щодо федеративних держав), а в обмін отримують відрахування до місцевого бюджету як компенсацію громаді за функціонування грального закладу.

Наразі Бюджетний кодекс України передбачає, що «50% плати за ліцензію на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у гральних закладах казино і за ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у залах гральних автоматів зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням відповідного закладу» (п. 43-2 ч. 1 ст. 64) [72], але не передбачає обов'язку цільового використання таких коштів. Хоча логічно, що кошти від грального бізнесу мали б використовуватись на місцеві програми для громади і бути компенсатором можливої шкоди від наявності грального закладу в населеному пункті. Тому і тут органи місцевого самоврядування не можуть вплинути на гральний бізнес у громадах.

Але як слушно констатує О. Н. Євтушенко, «інститут місцевого самоврядування, який виражає інтереси територіальних громад у громадянському суспільстві, відіграє величезну роль у забезпеченні автономії суспільства від держави, але, з іншого боку, він поєднує суспільство з державою, забезпечуючи вирішення соціально політичних функцій на місцевому рівні, тому що держава і її інститути не в змозі досить повно охопити приватні інтереси, які досить динамічні й різноманітні» [100, с. 57].

О. М. Чальцева, вказує, що: «місцеве самоврядування, на відміну від державних органів влади, має більш гнучку модель, яка крім формальної організації та ієрархії, також передбачає певну самоорганізацію та добровільну участь, що зближує її з громадськими інституціями. Це нівелює притаманній ієрархічній системі жорсткий поділ, пришвидшуючи процеси взаємодії та співпраці на локальному рівні. Завдяки такій організації ця гетерархічна система стає більш гнучкою та відкритою для змін, тому вона більш здатна для реформування ніж вертикальна модель» [256, с. 102]. Тому місцеве самоврядування повинно було б мати окремі повноваження щодо гральних закладів у громадах, які були б спрямовані на захист жителів громад, як мінімум – розподіляти кошти від грального бізнесу на місцеві і важливі для громади проекти. Важливо було б також, щоб громади, в яких розміщені гральні заклади, отримували додаткову підтримку і з державного бюджету на місцеві програми захисту громади, адже наявність грального закладу в населеному пункті несе вищі ризики для його населення, ніж там, де гральні заклади відсутні.

Серед основних механізмів участі громадськості в роботі органів місцевого самоврядування виокремлюємо наступні: «1) громадські слухання та місцеві ініціативи; 2) публічні консультації; 3) громадський бюджет; 4) електронні петиції та електронне голосування» [61, с. 12], важливо, щоб ці інструменти були залучені і до прийняття рішень на рівні місцевого самоврядування щодо діяльності гральних закладів.

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що громадянське суспільство є одночасно об'єктом та суб'єктом реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, адже формуючи суспільні цінності, суспільство перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу. Воно також має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком

гравального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного (суспільного інтересу), а отже захист суспільства від негативних наслідків певної діяльності чи, в нашому випадку, від негативних наслідків функціонування гравального бізнесу як природно суспільно шкідливого виду діяльності.

Суспільство як суб'єкт реалізації вказаного принципу зазвичай діє не безпосередньо (через вибори, референдум, публічні зібрання), а опосередковано через різні законодавчі можливості для представників громадянського суспільства.

Прикладом участі суспільства у зміні політики держави щодо захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор стала електронна петиція військовослужбовця до Президента України, яка в 2024 році поклала початок зміні державної політики щодо гравального бізнесу і актуалізації питань захисту суспільства і гравців.

Також Закон №768 передбачає участь громадськості через діяльність Консультаційно-експертної ради КРАІЛ. На практиці КЕР практично не приділяла увагу відстоюванню інтересів суспільства, а була фактично допоміжним органом КРАІЛ. Важливо, щоб зі створенням нового органу також було реалізовано можливість громадськості захищати суспільні інтереси через діяльність консультативно-дорадчого органу.

Також громадськість діє через громадські об'єднання, які створені з метою захисту гравців в азартні ігри. Це є загальносвітовою практикою, коли діють окремі центри чи спілки відповідальної гри, які проводять дослідження ігрової залежності, навчання з питань відповідальної гри, надають психологічну підтримку гравцям з проблемами азартних ігор тощо. В Україні їх діяльність ще не на стільки розвинена, у тому числі, через відсутність прямого фінансування їх діяльності від гравального бізнесу. Бюджетний кодекс України дозволяє спрямування коштів від ліцензій на соціальні цілі, важливо, щоб в бюджеті на кожен рік ці соціальні цілі були по'язані з важливими соціальними проектами, які б дозволили мінімізувати шкоду від азартних ігор, а також допомогу гравцям в азартні ігри.

Недоліком сьогодні є відсутність можливості громади певного населеного пункту в Україні впливати на питання грального бізнесу в цій громаді, тому важливо передбачити такі інструменти в законодавстві. Крім того, сьогодні 50% плати за окремі ліцензії спрямовується до місцевого бюджету, але не передбачено їх витрачання на важливі для громади проекти для мінімізації негативного впливу на громаду азартних ігор. Крім того, необхідно передбачити в законодавстві додаткове фінансування з державного бюджету важливих соціальних проектів в тих громадах, в яких розміщені гральні заклади, що також мало б стати компенсацією громаді за наявність грального закладу.

2.3. Організатори азартних ігор як опосередковані об'єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Ми умисно говоримо про те, що організатори є об'єктом, а не суб'єктом реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, адже організатори є суб'єктами бізнесу, а тому їх головний інтерес – отримання прибутку від азартних ігор. Тому, якби не вимоги законодавства, вони б робили все, щоб залучити до азартних ігор якомога більше гравців і отримати якомога більший прибуток. Проте саме через вплив державних механізмів управління та суспільний тиск на діяльність організаторів вони змушені впливати на гравців і їх захист від ризиків розвитку ігрової залежності. Відповідно «через управлінський вплив на організаторів грального бізнесу держава має змогу впливати на гравців, захищаючи їх від ігрової залежності, а також забезпечувати реалізацію гральним бізнесом суспільно корисних проектів, а отже забезпечувати дотримання суспільних інтересів під час врегулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор, тим самим реалізуючи соціальну функцію публічного управління гральним бізнесом» [240, с. 169].

Організатори грального бізнесу, реалізуючи свою соціальну відповідальність перед суспільством за зайняття суспільно шкідливою діяльністю, також можуть і самостійно забезпечувати захист гравців від ігрової

залежності та забезпечення компенсації суспільству шкідливого впливу азартних ігор через реалізацію самостійно або шляхом об'єднання в асоціації, що означитиме відповідальне ведення бізнесу такими організаторами. Але таким чином мова йде не про забезпечення реалізації конкретного принципу, який стосується саме держави та суспільства, які є суб'єктами забезпечення реалізації цього принципу, а саме про добровільну діяльність організаторів грального бізнесу, які з одного боку є опосередкованими об'єктами реалізації цього принципу, а з іншого – через їх діяльність забезпечується вплив на конкретні об'єкти впливу – гравців, і через вплив на конкретних організаторів грального бізнесу охороняється право на безпечну гру гравців в азартні ігри.

Так, як справедливо зазначають В. М. Важинський та З. М. Топорецька, «відповідальне ведення бізнесу є додатковим інструментом охорони суспільного інтересу, оскільки дозволяє ще на етапі початку будь-якого бізнесу врахувати суспільні інтереси і забезпечувати їх реалізацію. Це дозволяє мінімізувати примусовий вплив держави, натомість забезпечити соціальну відповідальність суб'єктів бізнесу перед суспільством. Звісно відповідальне ведення бізнесу є добровільним заходом, але воно є важливою частиною ділової репутації суб'єкта бізнесу і напряду пов'язане з довірою суспільства до цього суб'єкта ведення бізнесу» [242, с. 157]. Відповідальне ведення бізнесу економить ресурси держави, адже таким чином гральний бізнес сам мінімізує ризики заподіяння шкоди гравцям та створює для суспільства певні компенсатори через соціальні програми та проекти. Це дозволяє забезпечити запобігання порушень суспільного інтересу, а отже зробити непотрібним будь-який вплив держави на ці процеси, зекономити державні ресурси. Якщо ж відповідальне ведення бізнесу не працює або процвітає нелегальних гральний бізнес, держава змушена використовувати свої інструменти для попередження та реагування на порушення суспільних інтересів, а також забезпечити охорону прав гравців в азартні ігри як споживачів цього бізнесу, але водночас і як слабку сторону правових відносин у сфері організації та проведення азартних ігор.

В гральному бізнесі чи інших суспільно шкідливих видах діяльності відповідальне ведення бізнесу розглядається як реалізація бізнесом суспільно важливих проектів, які несуть користь суспільству як компенсація шкідливого впливу на суспільство. Тут є різні варіанти відповідального ведення бізнесу: «відрахування коштів у спеціальний фонд, з якого фінансуються лише соціальні проекти, пряма самостійна фінансова підтримка організаторами азартних ігор соціальних проектів, затвердження правил ведення бізнесу, які несуть найменшу шкоду суспільству (зокрема, запровадження організатором азартних ігор принципів відповідальної гри) тощо» [48, с. 20]. Додатково до суспільних ініціатив організатори грального бізнесу вживають заходів для охорони права гравців на безпечну гру.

Отже передусім забезпечення охорони права на безпечну гру для гравця відбувається через впровадження в діяльність організаторів азартних ігор принципів відповідальної гри.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону № 768 відповідальна гра – базовий принцип організації та проведення азартних ігор, що передбачає здійснення організаторами азартних ігор заходів до попередження та мінімізації негативних наслідків участі фізичної особи в азартній грі, а також заходів, спрямованих на організацію самообмежень і самоконтролю для гравців [180]. Хоча він є самостійним принципом державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, проте його неможливо не розглянути в контексті цього наукового дослідження, адже саме цей принцип забезпечує запобігання виникнення ігрової залежності у гравців, а отже охорону їх прав а безпечну гру. Крім того, відповідно до рішення КРАІЛ від 13 грудня 2022 року № 423 «Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією)», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 03 лютого 2023 року за № 219/39275, дотримання організаторами азартних ігор принципів відповідальної гри є одним з елементів реалізації принципу боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) [185], тобто встановлені для організаторів азартних ігор принципи відповідальної гри і обов'язок

організаторів їх дотримуватися має забезпечити реалізацію принципу боротьби з ігровою залежністю.

Наприклад, у Румунії встановлено 10 принципів відповідальної гри для організаторів азартних ігор: «1. Рекламуйте свій бізнес як засіб розваги, а не як спосіб заробити гроші. 2. Виділіть людські ресурси, основним завданням яких є реалізація заходів соціальної відповідальності та захисту клієнтів. Передбачте для цього бюджет. 3. Постійно навчайте своїх співробітників найновішим практикам відповідальної гри. 4. Пропонуйте обмежену кількість напоїв або послуг, які можуть заохотити до азартних ігор. 5. Постійно та чесно інформуйте своїх клієнтів про небезпеку азартних ігор та способи їх лікування. 6. Переконайтеся, що ви завчасно виявляєте проблемних гравців. 7. Дійте негайно, коли виявите проблемного гравця. 8. Співпрацюйте з родиною для проблемних гравців. 9. Переконайтеся, що доступ неповнолітніх в ігрову кімнату суворо заборонений. 10. Постійно прагніть до партнерства з владою та добровільної участі в акціях, спрямованих на соціальну відповідальність» [28]. Цікаво, що принципи відповідальної гри поширюються не лише на відносини організатора і гравців щодо гри, але й передбачають обмеження продажу алкоголю як каталізатора втрати контролю на грою, а також допомоги не лише гравцю у разі виникнення проблем, а співпраці з його родиною.

В Україні ж передбачено лише заборону організатору азартних ігор пропонувати або давати гравцям безкоштовно або як винагороду за участь в азартній грі алкогольні напої, пиво, слабоалкогольні напої чи тютюнові вироби або майно, володіння або розпорядження яким передбачає отримання відповідних дозволів або ліцензій (ст. 15), але не заборонено їх продаж [180].

Важливим є комплексний підхід Канади до відповідальної гри, в якій принципи відповідальної гри є одразу стандартами ведення бізнесу для організаторів азартних ігор, а тому їх впровадження перевіряється під час перевірки організаторів грального бізнесу ще до отримання ліцензії. Комісія Онтаріо з питань алкоголю та ігор (AGCO) є регуляторним органом для грального бізнесу в провінції Онтаріо [51], який може встановлювати стандарти

та вимоги для сфери грального бізнесу. Комісія популяризує та відстоює питання відповідальної гри. Для онлайн-ігор вона проводить ліцензування всіх сайтів на предмет дотримання її вимог та стандартів щодо відповідальної гри та захисту гравців. Лише після такої перевірки онлайн-платформа може почати роботу.

Стандарти AGCO для ігор в мережі Інтернет набули чинності 4 квітня 2022 року. Їх поділено на шість ідентифікованих тем ризиків, серед яких і відповідальна гра, що включає обмеження реклами, вимоги щодо виявлення гравців, які можуть зазнавати шкоди від азартних ігор, та допомога таким особам; навчання співробітників; впровадження самовиключень та перерв у грі тощо. Наприклад з 2024 року стандарти AGCO забороняють використовувати спортсменів і знаменитостей у рекламі азартних онлайн-ігор, а саме заборонено використовувати активних або відставних спортсменів у своєму маркетингу, якщо вони не використовують їх для просування відповідальних практик азартних ігор. Щодо перерв у грі організатори повинні надати можливість гравцям взяти перерву на один день, один тиждень, один місяць, два або три місяці і забезпечити, щоб гравець не міг впродовж цієї перерви почати грати (відмінити перерву). Програми самовиключень повинні бути добре видимі на сайті і передбачати чітко визначену тривалість строків самовиключення і включати такі варіанти: шість місяців, один рік і п'ять років. Після того, як особа самовиключається, вона негайно виходить зі свого облікового запису та не зможе увійти в систему протягом періоду виключення [35].

Окремо слід звернути увагу на вимоги щодо дизайну ігор. Так, ігри не повинні мати функції автоматичного відтворення для слотів. Гра починається лише коли гравець зробив ставку та активував гру, кожна гра починається новим натисканням кнопки. Від моменту початку гри до початку наступного ігрового циклу має пройти мінімум 2,5 секунди. Для ігрових автоматів передбачено, що ігрова система не повинна використовувати звукові чи візуальні ефекти, пов'язані з виграшем, якщо прибуток гравця дорівнює або є меншим за загальну суму ставки. Також в ігровому автоматі повинен відображатись поточний фінансовий

результат гри (загальна сума всіх виграшів мінус сума всіх програшів), а гравці повинні мати засоби для відстеження часу [94, с. 256].

Наразі в Україні принципи відповідальної гри затверджено рішенням КРАІЛ № 483 від 11 серпня 2021 року, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2021 року за № 1141/36763 [200]. Звісно вказане рішення може бути переглянутим після ліквідації комісії, але допоки ми ним керуємось як основним документом, що забезпечував профілактику ігрової залежності з початку роботи легальних організаторів грального бізнесу в Україні. Документ встановлює для організаторів азартних ігор 8 обов'язків для забезпечення принципів відповідальної гри.

Передусім це забезпечення ідентифікації гравця або відвідувача у гральному закладі та ідентифікацію гравця (гравців) під час провадження діяльності в мережі Інтернет. Вимоги до ідентифікації гравців та відвідувачів визначено в ст. 17 Закону № 768. Так, ідентифікація передбачає збір організатором азартних ігор інформації про: «прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи; вік (дату народження) особи; наявність або відсутність особи в Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. Первинна ідентифікація обов'язково передбачає пред'явлення документа, що посвідчує особу або застосуванням методів ідентифікації та (або) інших методів верифікації, що використовуються відповідно до законодавства про захист персональних даних та правил організатора азартних ігор. Тоді як вторинну дозволяється проводити з використанням ідентифікаційної картки гравця». Вимоги до ідентифікаційної картки також чітко визначено законодавством. Зокрема, рішенням КРАІЛ від 30 серпня 2021 року № 522 «Про затвердження Опису ідентифікаційної картки гравця», зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 17 вересня 2021 року за № 1222/36844 [190].

Іспанія наразі готує законодавство, яке б дозволило проводити ID-перевірку всіх гравців з метою недопущення до гри неповнолітніх як в наземних гральних закладах, так і онлайн. В Іспанії дозволено встановлення одиничних гральних автоматів в кафе, попередня ідентифікація гравців має унеможливити

доступ до таких ігрових автоматів неповнолітніх. В Румунії з 2024 року Парламент зобов'язав всіх організаторів передбачити сканери документів у всіх гральних закладах як частину процедури обов'язкової ідентифікації гравців [38].

Дуже важливо, що ідентифікація гравця передбачає перевірку в центральному Реєстрі і що цей реєстр дійсно працює, адже, наприклад, в Румунії кожен організатор вів свою базу і тільки на початку 2024 року було створено централізований реєстр, проте він не працює повноцінно і досі, оскільки гравці з реєстру можуть спокійно грати в гральних закладах [4].

Далі на організаторів покладено обов'язок в межах реалізації принципів відповідальної гри «обмеження гравця в участі в азартних іграх», а саме організатору заборонено допускати до гри осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія).

Так, відповідно до ст. 18 Закону № 768 гравцями не можуть бути: «недієздатні та обмежено дієздатні особи; особи, які не досягли 21-річного віку; особи, які відповідно до законодавства мають відповідні обмеження; особи, які перебувають в стані наркотичного чи алкогольного сп'яніння; особи, визнані організатором азартних ігор небажаними; особи, внесені до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх» [180].

Якщо вік гравця і факт його перебування чи ні в Реєстрі можливо перевірити документально, то, наприклад, недієздатність чи обмежену дієздатність організатор азартних ігор перевірити самотійно не зможе, адже визнання особи недієздатною чи обмеження цивільної дієздатності особи здійснюється за рішенням суду, при цьому в суду немає обов'язку надсилати таке рішення до КРАІЛ чи організаторів, як і немає вимоги вносити таких осіб до реєстру. Організатор азартних ігор також не має доступу до реєстру судових рішень, а інформація з публічного реєстру є знеособленою. Вважаємо, що необхідне внесення змін до законодавства і передбачення, що судові рішення про обмеження цивільної дієздатності особи чи визначення її недієздатною повинно надсилатись до уповноваженого органу, а така особи повинна вноситись до

відповідного реєстру осіб, обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх.

Встановити та документально підтвердити факт перебування особи в стані наркотичного чи алкогольного сп'яніння організатор також не має можливості (особливо, якщо він організатор ігор онлайн). Крім того, сьогодні в гральних закладах немає заборони на вживання алкоголю, а тому особа може вживати його під час гри. Наприклад, в Румунії з 2023 року в гральних закладах заборонено продаж та вживання алкоголю, оскільки, на їх думку, це значно знижує можливість контролю гравцями своєї поведінки. І це дійсно підтверджено різними науковими дослідженнями [21, с. 119]. Вважаємо, що в Україні теж необхідно запровадити таку заборону, тільки тоді організатор зможе виконати цю вимогу закону і не допускати до гри осіб у стані алкогольного сп'яніння.

Також передбачено заборону для осіб, які відповідно до законодавства мають відповідні обмеження, проте на практиці організатор азартних ігор не завжди може це перевірити. Так, у ст. 17 Закону №768 передбачено, що забороняється участь в азартній грі: «засновникам (учасникам, акціонерам), керівникам організатора азартних ігор, у яких вони є засновниками та/або займають керівні посади; представникам засновників (учасників, акціонерів), керівників організатора азартних ігор, у яких вони є представниками засновника та/або займають керівні посади; особам, які можуть мати інформацію про результат азартної гри; особам, які мають можливість вплинути на результат азартної гри або розмір виплати (видачі) виграшу (призу); спортсменам, особам допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадовим особам у сфері спорту та членам їх сім'ї - у парі щодо результатів офіційного спортивного змагання, в якому вони або їхня команда беруть участь; голові, членам та службовим особам Уповноваженого органу, крім проведення перевірок методом контрольних закупок» [180]. Якщо перевірити своїх засновників організатор може, то перевірити всіх вказаних далі осіб на наявність такої заборони практично неможливо.

Також слід згадати, що закон передбачає у ст. 16 певні фінансові санкції, а саме «організатор азартних ігор, який не забезпечив неможливість участі в азартних іграх осіб, участь яких в таких іграх заборонена цим та іншими законами, зобов'язаний відшкодувати таким особам на їх вимогу або на вимогу членів сім'ї таких осіб фінансову шкоду в розмірі десятикратного розміру програшу, що заподіяна зазначеним особам внаслідок такої бездіяльності організатора азартних ігор. Порядок відшкодування встановлюється Уповноваженим органом» [180].

Відповідно до рішення КРАІЛ від 29 листопада 2022 року № 396 «Про затвердження Порядку відшкодування фінансової шкоди внаслідок бездіяльності організатора азартних ігор», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 січня 2023 року за № 73/39129, фінансова шкода відшкодовується лише якщо до гри допущено: «осіб, які не досягли 21-річного віку; осіб, відомості щодо яких внесено до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, а також недієздатних та обмежено дієздатних осіб» [195]. Знову ж таки, щодо обмежено дієздатних або недієздатних осіб, вважаємо, що організатор не може це встановити під час вирішення питання допуску до гри в наземному гральному закладі або в закладі онлайн, а тому пропонуємо передбачити відповідну норму в ЦПК, щоб рішення суду про обмеження цивільної дієздатності особи або про визнання особи недієздатною надсилалось до уповноваженого органу для внесення таких осіб до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх.

Третьою складовою принципів відповідальної гри є відсутність стимулювання програшу гравця. «Організатор азартних ігор зобов'язаний утримуватися від надання гравцям будь-яких бонусних виплат, подарунків та/або надання товарів (послуг) у будь-якій формі, використання інших видів заохочення, надання яких прямо чи опосередковано обумовлено настанням факту програшу гравця у відповідній азартній грі» [180]. Вказане положення дублює норму ст. 16 Закону № 768 і є дуже важливим, адже після програшу людина бажає

відігратись і пропонування будь-яких бонусів чи подарунків стимулюватиме людину грати і далі, а отже збільшує ризики розвитку ігрової залежності.

Частина країн ідуть далі і забороняють заохочення та привітання у зв'язку з виграшем. Так, наприклад, у Канаді для ігрових автоматів передбачено, що ігрова система не повинна використовувати звукові чи візуальні ефекти, пов'язані з виграшем, якщо прибуток гравця дорівнює або є меншим за загальну суму ставки. Також в ігровому автоматі повинен відображатись поточний фінансовий результат гри (загальна сума всіх виграшів мінус сума всіх програшів), а гравці повинні мати засоби для відстеження плину часу [44].

Крім того, оскільки в нашій країні заборонено лише бонуси за програш, гральні заклади пропонують різні бонуси для своїх клієнтів: вітальні пакети для нових користувачів; безкоштовні обертання на ігрових автоматах; програми лояльності для постійних клієнтів, що сприяє залученню до гри більшої кількості населення, а тому вважаємо, що необхідно заборонити будь-які бонуси в азартних іграх. В Україні теж потрібно заборонити не лише бонуси за програш, але й привітання, бонуси та стимулювання виграшів гравців, а також заборонити звукове супроводження на гральних автоматах та в онлайн-казино виграшів гравців, якщо насправді такі виграші є меншими за суму коштів, що вже програна гравцем.

Наступною складовою принципів відповідальної гри є упередження ігрової залежності (лудоманії). Рішенням КРАІЛ передбачено, що «організатор азартних ігор зобов'язаний розміщувати інформаційні матеріали з питань гральної залежності та відповідальної гри, які повинні містити інформацію про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри, ознаки патологічної та проблемної гральної залежності та про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які лікують ігрову залежність (контактні дані, телефон служби підтримки). Інформація має бути актуальною та доступною, викладеною в друкованому вигляді в місцях провадження діяльності з організації азартних ігор або має бути доступною на вебсайтах у разі

провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет» [200].

Вказаний захід некоректно сформульований, адже Закон № 768 взагалі не містить поняття «упередження». Згідно тлумачного словника української мови упередження розуміють як: «1) хибна думка, яка складається щодо кого-, чого-небудь наперед, без ознайомлення, та пов'язане з нею відповідне ставлення; 2) негативна, несправедлива думка, яка складається щодо кого-, чого-небудь наперед, та пов'язане з нею відповідне ставлення» [75, с. 1239]. Тому упередження точно не може стосуватись ігрової залежності. Тут слід говорити про запобігання та попередження ігрової залежності. При цьому, запобігання стосується загальної діяльності організатора щодо всіх гравців в азартні ігри і має включати інформування та консультування з питань безпеки азартних ігор, ознак проблемної гри, ознак ігрової залежності тощо. Щодо попередження, то воно стосується випадку, коли в гравця з'являються певні проблеми з азартними іграми, але ігрова залежність ще не виникла (нагадаємо, що для формування психічної хвороби має пройти не менше 12 місяців з моменту появи проблем з азартними іграми). Тут важливим будуть заходи з навчання працівників виявляти ознаки проблемної ігрової поведінки, а також інформація про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які лікують ігрову залежність (контактні дані, телефон служби підтримки), інформація про можливості застосування самообмежень та внесення до відповідного реєстру тощо.

Також слід звернути увагу, що іншим рішенням КРАІЛ покладає додаткові обов'язки на організаторів щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) [185] від 13 грудня 2022 року № 423. Ми вже неодноразово згадували про те, що документ є вкрай недосконалим і не може передбачати боротьбу організаторів з ігровою залежністю. При цьому, оскільки документ в переважній більшості дублює обов'язки організаторів азартних ігор із забезпечення принципів відповідальної гри, його доцільно скасувати.

П'ятим заходом принципів відповідальної гри є «забезпечення організатором можливостей самоконтролю та самообмеження для гравців, а саме забезпечення для гравців можливості обмежити свою участь в азартних іграх шляхом встановлення особистих обмежень, а також ліміту коштів, які він бажає витратити на азартну гру» [200]. Вказаний захід слід відрізнити від функціонування Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, адже вказаний реєстр забороняє взагалі бути гравцем на певний період у тому числі за власним бажанням гравця, тобто діє принцип самовиключення, а не самообмеження. У випадку ж реалізації цього заходу організатор азартних ігор має забезпечити гравцю саме самообмеження, тобто обмеження часу гри або витрат на гру, оскільки це два ключові фактори формування ігрової залежності.

На жаль, наразі законодавство не встановлює чітких обмежень щодо часу, тривалості гри та витрат на гру. Проте з 1 квітня 2025 року набирають чинності зміни до ст. 7 Закону № 768. Які передбачають, що окреме Мінцифра має встановити ліміти витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі, а уповноважений новостворений орган – розробити методичні рекомендації щодо встановлення ліміту витрат гравця на азартну гру протягом певного часу (дня, тижня, місяця) з можливістю зміни такого ліміту не частіше одного разу на місяць. Це дуже важливі зміни, головне, щоб підзаконний акт містив чіткі строки та чіткі суми витрат на гру, адже систематична, періодична або постійна втрата контролю за часом гри як і імпульсивні витрати з бажанням відігратись після програшу є ознаками проблемної ігрової поведінки, а це значить, що необхідно попереджувати поглиблення проблеми і розвиток ігрової залежності.

Далі організатор в межах дотримання принципів відповідальної гри повинен впровадити інформування гравців, а саме: «розмістити у гральному закладі у доступному для гравців та відвідувачів місці відомості про рішення про видачу ліцензії (дата та номер рішення, строк дії ліцензії) на організацію та проведення азартних ігор, правила організатора азартних ігор, правила відвідування грального закладу, правила проведення азартних ігор, викладені

державною мовою та переведені на англійську мову, повідомлення щодо можливого програшу та втрати коштів» [180]. Вимоги до правил проведення азартних ігор та правил відвідування грального закладу встановлені в ст. 2 та 21 Закону № 768. Це дуже важливі документи, оскільки правила кожної азартної гри дають об'єктивну і чітку інформацію щодо розміру ставок, правил розіграшу, шансів на виграш, розмірів виграшів тощо. Ознайомлення з такою інформацією дозволяє гравцю реально оцінити свої шанси на виграш, не сприймати гру як спосіб заробити гроші і не думати, що в азартну гру легко виграти і легко відігратись.

Далі дуже важливим заходом є обізнаності персоналу організатора азартних ігор, адже насамперед персонал грального закладу контактує з кожним гравцем і може побачити ознаки проблем з азартними іграми. Персонал організатора азартних ігор онлайн має доступ до особистих кабінетів гравців, а тому може оцінити типовість чи нетиповість поведінки гравця, а отже виявити проблемну ігрову поведінку. Саме тому постійне навчання персоналу організатор азартних ігор є загальносвітовою практикою. В Україні організатор азартних ігор також повинен забезпечити проведення інструктажів із персоналом щодо принципів відповідального ставлення до азартних ігор, визначення критеріїв патологічної та проблемної гральної залежності, та заходів, які спрямовані на запобігання (попередження) виникненню ігрової залежності у гравців. Зазвичай такі навчання у світі проводять окремі асоціації організаторів грального бізнесу, про що ми зазначимо нижче.

І останнім заходом в межах реалізації принципів відповідальної гри є соціальна взаємодія, в межах якої передбачено «розповсюдження соціально важливої інформації щодо попередження та мінімізації негативних наслідків участі в азартній грі, проявів ігрової залежності (лудоманії) та застосування досвіду у іноземних організаторів азартних ігор щодо попередження та мінімізації негативних наслідків участі в азартній грі» [200]. Незрозуміло, чому саме в такому вигляді цей обов'язок покладається на організаторів азартних ігор, адже розповсюдження соціально важливої інформації в Україні можливе через

соціальну рекламу, яку можуть замовляти державні органи і КРАІЛ успішно поширювала таку соціальну рекламу. При цьому, розповсюдження соціально важливої інформації на невизначне коло осіб (не відвідувачів гральних закладів і не гравців) аж ніяк не пов'язане з відповідальною грою, адже азартна гра передбачає наявність правовідносин між організатором азартно гри та гравцем. організатор азартних ігор практично не може реалізувати, адже не має таких повноважень.

Тому вказаний захід необхідно видалити з переліку принципів відповідальної гри, натомість передбачивши для організаторів грального бізнесу вимогу щодо соціальної відповідальності і забезпечення реалізації соціально важливих проектів як компенсатора потенційної шкоди від азартних ігор. Ми вже зазначали про можливість держави на рівні законодавства встановити вимоги щодо обов'язкової сплати внесків на відповідальну гру чи на соціальні цілі і самостійного забезпечення державою за ці кошти реалізації таких суспільно важливих проектів.

Але організатори азартних ігор в рамках своєї соціальної відповідальності можуть самостійно реалізовувати окремі проекти в межах забезпечення реалізації суспільних інтересів. Для цього організатори зазвичай об'єднуються в окремі асоціації чи співпрацюють з громадськими організаціями і через них фінансують окремі соціально важливі проекти.

Наприклад, у Румунії організатори азартних ігор добровільно об'єдналися для захисту гравців, це є частина соціальної відповідальності їх бізнесу. Вони створили у 2018 році Асоціацію відповідальних азартних ігор [8].

У 2023 році асоціація зібрала близько 260 000 євро на програми профілактики та лікування ігрової залежності. Наразі асоціація реалізує 5 великих програм: програма відповідальної гри, яка включає безкоштовні консультації психологів та психотерапевтів; програма консультування 24/7 : служба психологічного консультування в онлайн-чаті; програма «Навчання для підлітків» старших класів середньої школи відповідальному ставленню до азартних ігор і запобіганню залежності від азартних ігор; «Віртуальні групи

підтримки», наразі працює п'ять віртуальних груп підтримки, чотири – для гравців і одна – для родини та друзів; «програма навчання працівників галузі» пропонує курси для працівників гральних закладів.

В Україні створено Громадську спілку «Всеукраїнська Рада Гемблінгу», до якої входять представники близько 60% ринку грального бізнесу. Спілка проводить різні дослідження, надає безкоштовну правничу допомогу гравцям, а також безкоштовні психологічні консультації гравцям з питань ігрової залежності. Наприклад, за даними проведеного в 2022 році соціологічного дослідження 92,8 % українців не грали в азартні ігри впродовж останнього року [47].

Також в Україні створено Громадську спілку «Центр відповідальної гри» (Responsible Gambling Center). Він провів перше в Україні національне дослідження з питань ігрової залежності виключно серед гравців в азартні ігри, в межах якого було опитано більше 10 000 гравців, а саме дослідження було профінансоване трьома організаторами грального бізнесу. За результатами дослідження було сформовано портрети безпроблемного, проблемного та патологічного гравців; встановлено критерії патологічної та проблемної ігрової поведінки; розроблено рекомендації щодо контролю ігрової поведінки – запобігання, попередження та реагування на прояви лудоманії. Також пізніше вони долучились до розробки протоколу лікування ігрової залежності та державного стандарту соціальної реабілітації осіб з ігровою залежністю. Зараз вони створили перший в Україні Центр соціально – психологічної підтримки «Простір життя», який надає безкоштовну комплексну допомогу для людей з ризиком ігрової залежності, їх сім'ям та близьким та сприяє реалізації науково-освітніх проєктів з профілактики лудоманії [33].

Таким чином 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 для них безпечне середовище для гри.

Крім того організатори азартних ігор добровільно в рамках реалізації своєї соціальної відповідальності перед суспільством об'єднуються в окремі асоціації або співпрацюють з громадськими організаціями з питань фінансування та реалізації суспільно важливих проєктів з запобігання ігрової залежності.

2.4. Гравці в азартні ігри як об'єкти реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Гравці в азартні ігри є найбільш вразливими до впливу азартних ігор, адже саме на них спрямовуються всі маркетингові та рекламні заходи організаторів азартних ігор, адже завданням організатора є залучення до азартних ігор якомога більшої кількості гравців з метою отримання все більшого прибутку. Світова тенденція показує, що обороти коштів як на окремих ринках грального бізнесу, так і в цілому у світі зростають, що свідчить про успішне залучення більше і більше гравців. Але безконтрольний дозвіл азартних ігор зазвичай провокує високий рівень проблем з азартними іграми та ігрову залежність в населення, оскільки легкий доступ до ігор провокує населення до гри.

Близько 1,2% дорослого населення світу страждає від ігрової залежності. 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.

Прогнозується, що до 2028 року світовий дохід від азартних ігор досягне 700 мільярдів доларів США, при цьому гравці, які мати проблеми з азартними іграми приносять 60% доходів всього ринку грального бізнесу [10]. Це провокує збільшення бідності сімей, адже збільшення витрат на азартні ігри тягне за собою неможливість придбання основних товарів і послуг, а також призводить до їх втягнення в борги.

Крім того азартні ігри призводять до збільшення випадків психічних захворювань і самогубств. Наприклад, шведське дослідження підрахувало, що люди з розладом ігрової залежності в 15 разів частіше вмирають через самогубство, ніж загальне населення [17, с. 1092]. У штаті Вікторія, Австралія, принаймні 4,2% самогубств були пов'язані з азартними іграми [36, с. 2].

Більше того ігрова залежність гравця впливає на його оточення, а тому шкода завдається іншим людям, які не грають в азартні ігри, дослідження показують, що від ігрової залежності одного гравця страждає щонайменше шість не гравців [12, с. 277]. Так, загальновідомо, що шкода від азартних ігор також включає розрив стосунків, насильство в сім'ї, фінансові труднощі, стигматизацію, злочини проти власності (крадіжка, шахрайство), нехтування дітьми та сімейними обов'язками та руйнування громадських інститутів. При цьому, 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.

Так, дослідження групи науковців на чолі з Нікі Доулінгом, показують, що більше третини проблемних гравців повідомляють, були жертвами фізичного насильства (38,1%) або вчиняли його самі щодо інших осіб (36,5%) [9, с. 44].

Інше дослідження в Австралії стосувалось сімейного насильства і показало, що сім'ї проблемних гравців частіше стикаються з насильством. Так, 52,5% повідомили про певну форму насильства в сім'ї за останні 12 місяців: 20,0% повідомили лише про віктимізацію, 10,8% повідомили лише про вчинення, а 21,6% повідомили як про віктимізацію, так і про вчинення насильства в сім'ї. Вчинення насильства в сім'ї відбувалося як реакція на глибоко вкорінений і накопичений гнів і недовіра, тоді як віктимізація була результатом гніву гравця, викликаного миттєвими програшами в азартних іграх і розчаруванням [42, с. 3].

ВООЗ вказує, що є певні групи ризику, які більш вразливі до виникнення ігрової залежності. Зазвичай це «люди, які переживають важливі життєві події, включаючи розлуку, вихід на пенсію, травму або смерть близької людини, можуть бути в групі підвищеного ризику. Соціальні стресори, такі як бідність,

дискримінація чи інші несприятливі умови, також підвищують ризики. Інтенсивна реклама азартних ігор в Інтернеті та через спорт також створює ризик нормалізації азартних ігор для дітей та молоді» [11].

При цьому, більше страждають «люди, які мають певні проблеми в реальному житті, таким чином в азартних іграх вони шукають справедливості, намагаючись використати їх як засіб досягнення бажаних результатів, яких люди вважають, що вони заслуговують, але можуть бути нездатними або не бажають досягти звичайними засобами» [5, с. 1514], наприклад, не бажають працювати, а хочуть отримати гроші легко.

Зазвичай «суспільство зі своїми цінностями формує ігрову поведінку гравця, вплив людей із певної соціальної мережі людини може сформувати її ігрову поведінку шляхом нормалізації поведінки, а для тих, хто перебуває у мережах підвищеного ризику, також нормалізації шкоди, пов'язаної з азартними іграми» [37, с. 1100]. Проте такі заходи діють для людей, які живуть в нормальному середовищі без постійного впливу негативних факторів (для невразливих верств населення).

На жаль, якщо в гравця вже з'являються проблеми з азартними іграми, то добровільні системи самообмежень та самовиключень не є ефективними, оскільки гравець не бачить проблем і не хоче себе обмежувати або ж не має достатньої сили волі, щоб це зробити. Тому більш ефективним є моделі, коли законодавчо встановлені певні вимоги та обмеження для гравців, це дозволяє суттєво знизити ризики небезпечної гри для гравця, а отже запобігти розвитку ігрової залежності. Саме тому ми вважаємо гравців об'єктами, а не суб'єктами реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, оскільки проблеми з азартною грою впливають на волю особи і здатність гравця керувати своїми діями, гравець епізодично втрачає контроль над своєю ігровою поведінкою і не може приймати рішення щодо її обмеження чи припинення участі в азартних іграх на певний період. Якщо ж у гравця виникає ігрова залежність, то він взагалі не здатний керувати своїми діями через психічну хворобу.

Тому, гравці, як об'єкти реалізації цього принципу, не можуть самостійно впровадити якісь інструменти для контролю своєї ігрової поведінки, крім тих, які або добровільно пропонуються організаторами азартних ігор в рамках реалізації своєї соціальної відповідальності або ті, які організатори азартних ігор впроваджують тому, що їх зобов'язана це зробити держава. Крім того, гравці можуть використовувати інструменти обмежень, які впроваджуються державою самостійно, як окремі реєстри чи способи ідентифікації, заборона гри в кредит тощо, які ми розглянемо далі детальніше.

Так, в Україні впроваджено заборону на участь в азартних іграх для певних категорій осіб, передусім це молодь, люди до 21 року, а також певні вразливі категорії – обмежено дієздатні та недієздатні, про що ми вже згадували вище.

Також на період дії воєнного стану обмежено участь військовослужбовців в азартних іграх. Це було впроваджено не одразу, а після введення в дію Указом Президента України рішення РНБО України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» [265], яким це зобов'язання покладено на головнокомандувача Збройних Сил України, керівництво інших військових формувань, утворених відповідно до законів України. Проте як вони це мали реалізувати практично було незрозуміло. Тому Законом України № 4116-IX від 04.12.2024 р. було внесено зміни до Закону № 768 та передбачено доручення для КМУ встановити на період дії воєнного стану порядок обмеження участі військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх [176]. Допоки відповідний порядок ще не прийнято, а тому по-суті обмеження участі можна реалізувати тільки шляхом внесення гравця до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх лише за добровільною заявою військовослужбовця. Командири чи керівництво не мають повноважень зробити це примусово.

Така система вже діє в Казахстані, де від участі в азартних іграх відсторонили 3 мільйони боржників після впровадження єдиного реєстру боржників та системи автоматичної перевірки боржників. При цьому вже в 2025

році в країні має запрацювати система, яка буде розпізнавати державних службовців та військових, яким заборонено грати в азартні ігри. Всього зараз у списку 85 тис держслужбовців, 70 тис військових та 100 тис співробітників силових відомств [258].

Схожа система автоматичного внесення до реєстрів діє також в Чехії та Словаччині. Зокрема, у Чехії до відповідного реєстру осіб, яким заборонено грати в азартні ігри вносяться: особи, які отримують державну матеріальну допомогу; боржники у виконавчих провадженнях або податкових справах або ті, щодо яких розпочато справу про банкрутство; особи, які ухиляються від сплати аліментів; ті, кому судом заборонено участь в азартних іграх через кримінальне провадження або лікування від залежності [32]. У Словаччині до відповідного реєстру до визначених в Чехії категорій додаються студенти денної форми навчання, які отримують соціальну стипендію, а також особи, яким офіційно встановлено діагноз ігрова залежність [31].

В Україні поки діє навпаки: людям, які внесені в Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, та в реєстрі є інформація про факти гри ними за рахунок кредитних коштів, заборонено видавати споживчі кредити. Відповідні законодавчі заборони передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення державного регулювання ринків фінансових послуг» від 22 листопада 2023 року № 3498-ІХ, де вказано, що: «забороняється укласти договір про споживчий кредит з особами, включеними до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, якщо у зазначеному Реєстрі міститься інформація про використання такими особами кредитних коштів для внесення ставок. Кредитодавець зобов'язаний до укладення договору про споживчий кредит перевірити наявність такої інформації у Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, шляхом звернення до бюро кредитних історій. Бюро кредитних історій безоплатно надає кредиторам відомості про наявність у Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, інформації про використання

споживачем кредитних коштів для внесення ставок» [175]. Фактично норма почала діяти з 25 липня 2024 року, коли бюро кредитних історій уклали договори про інформаційну взаємодію з КРАІЛ.

Крім того, з 1 квітня 2025 року запроваджується заборона для організаторів азартних ігор «прийняття ставок на умовах наступної оплати, надання гравцю позики для участі в азартній грі та розміщення у гральних закладах відокремлених підрозділів банків, фінансових компаній, ломбардів, їх агентів, а також банкоматів, програмно-технічних комплексів самообслуговування, пунктів обміну валют та/або інформації про них» (ст. 15) [180].

Зазвичай, якщо в гравця виникають проблеми з фінансами, то тоді внесення до Реєстру може здійснюватися за зверненням родичів першої групи споріднення або законні представники відповідно до ч. 11 ст. 16 Закону № 768 на строк до шести місяців. Цього строку достатньо у разі, якщо людина має проблеми з азартними іграми, але ще не має ігрової залежності. При цьому, Закон № 768 визначає чіткі чотири підстави, коли це можуть зробити родичі: «перевищення витрат на гру над особистими доходами гравця, що ставить гравця або його сім'ю у скрутне матеріальне становище; наявності боргових зобов'язань на суму більш як 100 прожиткових мінімумів доходів громадян; ухилення особи від сплати аліментів впродовж більше трьох місяців; якщо особа або члени її сім'ї є отримувачами житлової субсидії чи пільг на сплату житлово-комунальних послуг» [180]. Перші дві підстави якраз і пов'язані з фінансовими проблемами і можливими кредитами. Дійсно на початковому етапі виявити проблеми з азартними іграми буває доволі складно, а сам гравець взагалі не помічає змін в своїй ігровій поведінці. Тривогу щодо проблем з азартними іграми, як правило, піднімають родичі саме тоді, коли проблеми з азартними іграми призвели до наявності фінансових проблем (боргів і кредитів), які вплинули на добробут родини.

Японське дослідження показало, що підвищення фінансової грамотності (не плутати з розширенням фінансової освіти) людини дозволяє зменшити ризики виникнення проблем з азартними іграми. Фінансово грамотні та

фінансово освічені люди, які використовують свої знання для прийняття обґрунтованих фінансових рішень, менш схильні до азартних ігор, іншими словами високий рівень фінансової грамотності (з акцентом на знання інвестицій) значно знижує частоту азартних ігор. Так, в Японії згідно з опитуванням, проведеним Міністерством охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення у 2017 році, 3,6% дорослих японців — що еквівалентно приблизно 3,2 мільйонам людей — колись у своєму житті страждали від азартних ігор [49, с. 445].

Додатковим інструментами для встановлення контролю за фінансами гравця є зміни до Закону № 768, які набувають чинності з 1 квітня 2025 року, зокрема: «заборона реєструвати кілька особистих кабінетів для одного гравця, заборона використовувати кілька власних рахунків гравцем для проведення розрахунків в азартних іграх. Заборона використання рахунків третіх осіб для розрахунків» [176]. Проте негативом є досі відсутність Державної системи онлайн моніторингу, яка не дозволяє мати централізовану інформацію контролюючому органу. Адже попри ці нововведення, кожен організатор має свою відособлену онлайн-систему і гравець може в кожного організатора зареєструвати особистий кабінет і вказати різні рахунки для гри, що дозволить йому при блокуванні гри в одного організатора, одразу переходити на гру до іншого (у тому числі виводити гроші з акаунта та перекидати їх на інший банківський рахунок).

Тому дуже важливо, що Державна система онлайн-моніторингу має містити інструменти щодо захисту від ігрової залежності, але не визначено які. На нашу думку, такими інструментами мало б стати внесення централізованої інформації щодо кожного гравця всіма організаторами азартних ігор щодо часу, який він витрачає на гру, та грошей. Це б дозволило централізовано блокувати всі акаунти гравця у разі перевищення встановлених лімітів і унеможливило б продовження гри у іншого організатора азартних ігор.

В Україні з 2021 року працює Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. У 2024 році до Реєстру внесли

понад 9000 гравців, а всього станом на 1 січня 2025 Реєстр містить відомості щодо 11 593 особи [247]. Проте з внесених в 2024 році 98,5 % записів (а саме щодо 9 250 осіб) внесено на підставі заяв про самообмеження (тобто за власним рішенням гравця), а за заявами родичів внесено лише 139 осіб. Тому сьогодні цей інструмент недостатньо використовується родичами. Вважаємо, що це пов'язано з недостатньою інформованістю суспільства щодо наявності таких можливостей, адже родичі, як правило, не грають в азартні ігри і не знають про таку можливість, тому важливо працювати не лише з гравцем, але й доносити таку інформацію до суспільства через різні інформаційні програми та соціальну рекламу.

Крім того дуже важливо, що гравець самостійно може використати інструмент самовиключення, адже це дозволяє йому повністю припинити гру на тривалий час, а отже запобігти виникненню та розвитку ігрової залежності. Наразі Закон № 768 дозволяє гравцю легко застосувати цей інструмент, адже Реєстр є централізованим, доступ до нього мають всі організатори азартних ігор, а тому гравець може подати заяву будь-якому організатору і таким чином обмежити себе одразу у всіх організаторів. Фактично тут організатори азартних ігор виступають як реєстратори відповідного Реєстру, а отже виконують функції адміністративного органу, які на них покладені цим органом.

Крім того, гравець може подати таку заяву безпосередньо на сайті КРАІЛ, там є оприлюднені форми заяви та інструкції щодо її подання [267]. Заява, подана гравцем самостійно, є кращим варіантом, ніж коли її подають родичі, оскільки дозволяє заборонити собі самостійно участь в азартних іграх мінімум на 6 місяців і максимум на три роки. Цього строку достатньо, щоб справитись з проблемами азартних ігор самостійно. Для ігрової залежності цього строку також достатньо, щоб вилікуватись, адже як ми вже вказували вище, лікування займає 6-12 місяців і ще стільки ж реабілітація.

Дуже важливим інструментом для контролю ігровою поведінки гравця є інструменти самообмежень і відстеження ігрової поведінки, вони є дуже

ефективними вже при перших проявах проблем з азартними іграми, які гравець може сам не помічати.

Так, дуже важливо надати гравцям інструменти підтримки до моменту, коли в нього виникають проблеми з азартними іграми і ці інструменти забезпечуються встановленням вимог законодавства та певних зобов'язань. Зокрема, до таких інструментів можуть належати загальні обов'язкові попередні зобов'язання (вимагають від людей встановлювати обов'язкові обмеження часу та грошей, витрачених на азартні ігри) та самовиключення (що дозволяє людям забороняти собі постачальників азартних ігор). Добровільні інструменти погано працюють, адже не сприймаються гравцями доки вони не мають проблем з азартним іграми, а потім, коли зв'язуються проблеми, то ці інструменти тим більше сприймаються негативно.

Наприклад, у Великій Британії відповідно до положень «Білої книги» з 31 жовтня 2025 року «організатори азартних ігор будуть зобов'язані пропонувати всім клієнтам встановлення чітких фінансових лімітів до внесення першої ставки. Крім того, організатори будуть зобов'язані проводити додаткові детальні перевірки гравців, які втратили 1000 фунтів стерлінгів протягом 24 годин або 2000 фунтів стерлінгів протягом 90 днів. Також організатори зобов'язані виконувати «пасивні» перевірки гравців, чисті збитки яких перевищують 125 фунтів стерлінгів щомісяця або 500 фунтів стерлінгів на рік, а також кожні пів року нагадувати гравцям про необхідність перевірки свого фінансового благополуччя і лімітів витрат на азартні гри» [50].

Щодо Балтійських країн, які йшли по схожому з Україною шляху розвитку ринку грального бізнесу, то, наприклад, у Латвії гравець обов'язково має встановити собі ліміти на ставки ще до початку гри, в Естонії організатори пропонують встановити ліміти на гру, але це не є обов'язковим, у Литві гравці також добровільно застосовують ліміти, але в режимі реального часу отримують інформацію про витрачені на гру час і гроші [97, с. 360].

У Новій Зеландії діє вимога про так звані «спливаючі повідомлення», які переривають гру та періодично надають гравцям інформацію про витрачений час

на гру і витрачені гроші. Більшість учасників знали про спливаючі повідомлення (57 %) і багато бачили їх часто (38 %). Серед гравців, які повідомили, що бачать спливаючі повідомлення, половина читали вміст повідомлення, а чверть вважали, що спливаючі повідомлення допомагають їм контролювати суму грошей, яку вони витрачають на азартні ігри [25, с. 1115].

В Україні тривалий час діяли добровільні обмеження часу і витрат на гру, які пропонувались організаторами азартних ігор гравцям. Проте не було встановлено ні суми, ні частоти пропозицій, ні обов'язку організаторів звертати увагу на нетипову ігрову поведінку гравця тощо. Як наслідок, такі обмеження були декларативними, бо гравці їх неактивно застосовували.

Проте вже в 2025 році ситуація має кардинально змінитись, адже в Україні Законом № 4143-ІХ від 17.12.2024 р. внесено зміни в Закон № 768, які набирають чинності з 1 квітня 2025 року і стосуються впровадження нових заходів захисту прав гравців на безпечну гру. Зокрема, з цього часу встановлення лімітів на гру стане обов'язковим для гравців до початку гри. Так, Мінцифра, яке буде формувати політику замість КРАІЛ, має встановити ліміти витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі. При цьому, окремий уповноважений орган, який буде реалізувати політику у сфері грального бізнесу замість КРАІЛ, має розробити методичні рекомендації для організаторів азартних ігор, в яких обов'язково мають бути: 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. Крім того, КМУ має прийняти документ, в якому визначить вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією).

На жаль, методичні рекомендації не є обов'язковим документом, тому важливо внести зміни до законодавства і передбачити не лише встановлення лімітів на гру, але й мінімальних інтервалів гри та мінімальних перерв у грі, так званих періодів «остигання».

Важливо, що ряд зобов'язань для організатора азартних ігор мають допомогти зробити ці інструменти дієвими, а не декларативними. Зокрема, організатору заборонено буде допускати гравців до участі в азартних іграх без встановлення перед початком азартної гри лімітів витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі. Також організатор повинен буде весь час контролювати дотриманням гравцем встановлених лімітів. Тому необхідно, щоб на законодавчому рівні був встановлений не лише обов'язок встановити ліміти та їх дотримуватись, але й важливо встановити чіткий розмір таких лімітів. Ліміти передбачають відключення від гри у разі їх перевищення.

Так, у Франції, діють 4 види лімітів: ліміт депозиту на тиждень (не можна внести більше встановленого ліміту); ліміт ставок; ліміт часу гри та поріг (ліміт) виведення коштів (гроші більше ліміту автоматично повертаються на платіжний рахунок гравця [20]. У Словаччині гравці можуть встановлювати персональні фінансові обмеження – максимальну суму загальних ставок або максимальну суму програшів протягом календарного місяця [30].

Проте крім лімітів дуже ефективно себе показали обов'язки організаторів відстежувати ігрову поведінку гравців, адже для кожного гравця ліміти можуть бути різними. Наприклад, в Іспанії для моніторингу поведінки гравця з 2023 року згідно з Королівським указом № 176/2023 про безпечніше ігрове середовище почали застосовувати певні критерії. застосовують такі критерії гравців з інтенсивною ігровою поведінкою в азартних іграх, а саме: гравці, які понесли щотижневі чисті втрати, що дорівнювали або перевищили 600 євро, протягом трьох тижнів поспіль. У тих випадках, коли вони є молодими гравцями (до 25 років), тижневі чисті збитки можуть дорівнювати або перевищувати лише 200 євро на тиждень протягом трьох тижнів поспіль. Такі учасники втратять статус гравців з інтенсивною ігровою поведінкою, коли мине шість тижнів без перевищення вищезазначених витрат. Для таких гравців також заборонено використання кредитних карток. Для молодих гравців додатково впроваджені спеціальні повідомлення під час ігрової сесії про ризики, пов'язані з грою, особливо в ранньому віці. Також Указом встановлено, що організатори

зобов'язані розробити та впровадити свої власні механізми та протоколи, які дозволяють виявляти ризиковану поведінку серед зареєстрованих користувачів. Для цього використовуються об'єктивні критерії або показники, які розкривають закономірності діяльності гравців. До таких критеріїв належать обсяг, частота та мінливість участі або депозитів [19].

У разі наявності у гравця проблем з азартними іграми чи ігрової залежності слід звертати увагу на окремі «тривожні сигнали», щоб вчасно допомогти йому звернутись за медичною допомогою чи психологічною допомогою.

Наприклад, Національне управління за азартними іграми у Франції виділило такі ознаки тривожної поведінки гравця: «після програшу гравець грає знову для того, щоб відіграти програні кошти; захопившись грою, гравець ізолюється від своїх близьких задля того, щоб сконцентруватись в своїй грі; гравець починає позичати гроші на азартні ігри; гравець більше не може думати ні про що, окрім гри, весь час говорить про неї, відчуває себе пригнічено, коли йому доводиться зупинити гру і навпаки – настрій поліпшується, коли він має змогу далі грати; гравець не може сам припинити грати, а якщо він вимушений це зробити через чийсь вказівку, то стає агресивним; гравець більше не отримує задоволення від гри, але він переживає за результати своєї гри та своїх програшів, але не може сам себе примусити припинити гру; гравець впевнений в собі та своїх шансах на перемогу, зокрема, він впевнений у своїй статистиці, у своїх знаннях у ставках і впевнений, що ось-ось він виграє велику суму» [18].

Але всі ці ознаки будуть декларативними, якщо не встановити анкету для самотестування для гравця або його близьких. В Україні на сайті КРАІЛ є доволі проста анкета, яка дозволяє гравцю зорієнтуватись в тому, чи має він певні проблеми з азартними іграми. За основу КРАІЛ використано Анкету, розроблену Американською Психіатричною Асоціацією, що міститься в 5-му виданні Діагностичного і статистичного посібника з психічних розладів (Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders, fifth edition) [16]. Але ця анкета вказує на легкий, середній чи тяжкий ступінь ігрової залежності, що є некоректним, адже такий діагноз може поставити лише лікар-психіатр.

Схожу анкету розробили наші вітчизняні науковці, вона адаптована під українського гравця і вказує на ознаки проблемної ігрової поведінки, а не ігрової залежності, тому її доцільно використовувати організаторам у своїх системах та пропонувати гравцям проходити періодично тестування [244, с. 122].

При цьому, дуже часто самі гравці не бажають звертатись за допомогою навіть якщо усвідомлюють, що мають певні проблеми з азартними іграми, тому дуже важливим є інформування і розширення доступності допомоги для гравців, адже бездіяльність лише поглиблює проблеми. Джастін Пулфорд та інші встановили три основні перешкоди для гравця звернення за допомогою, це: гордість (78%), сором (73%) або заперечення (87%) [29, с. 33].

Тому більш ефективними є телефонні дзвінки, особливо анонімні, тому дуже важливо розвивати в країні для гравців з проблемами азартних ігор психологічну цілодобову підтримку. Наприклад, в одному з досліджень 90% гравців з проблемами, які телефонували на так звану гарячу лінію психологічної підтримки, повідомляли про суїцидальні думки у зв'язку з азартними іграми [41, с. 313].

Важливо звернути увагу, що в Україні для гравців розширився доступ до отримання медичних послуг у сфері психічного здоров'я. Тепер сімейні лікарі мають право надавати послуги у сфері психічного здоров'я, це дуже ефективно у випадку наявності певних проблем з азартним іграми, але коли гравця немає ігрової залежності [46, с. 242]. Пацієнти довіряють сімейним лікарям і налаштовані більш позитивно щодо того, щоб звернутись до сімейного лікаря, тоді як звернення до психіатра їх лякає.

Схожа модель діє і в Новій Зеландії, де сімейні лікарі вважають, що проблемна ігрова поведінка гравця в азартні ігри входить до повноважень лікаря загальної практики, більшість лікарів за участь у лікуванні проблемної залежності (72%) і за те, що вони відіграють роль у підтримці сім'ї, член якої має проблеми з азартними іграми (80%). Лікарі загальної практики розглядають проблеми з азартними іграми як законну роль для свого втручання [22].

Таким чином гравець в азартні ігри як найбільш вразливий учасник суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор є об'єктом адміністративно-правового впливу держави та суспільства на нього з метою забезпечення його права на безпечну гру, а отже попередження та лікування ігрової залежності. Вплив на гравця може здійснюватися безпосередньо через інформування, рекламні заходи чи інші масові соціальні заходи. Але зазвичай вплив на гравця здійснюється опосередковано через діяльність організаторів азартних ігор, яких зобов'язують виконувати ряд законодавчих вимог для забезпечення гравцям безпечної гри.

Застосовуються інструменти законодавчих заборон, самообмежень та само виключень. В Україні заборонено участь в азартних іграх для осіб молодше 21 року, недієздатних та обмежено дієздатних, військовослужбовців та ряду інших категорій. Проте на практиці важко це реалізувати, адже організатор не може знати про недієздатність чи обмежену дієздатність особи або її належність до військовослужбовців. Тому пропонується внесення змін до законодавства і передбачення, що: у разі визнання особи обмежено дієздатною чи недієздатною відповідне рішення суду має надсилатись адміністратору Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх для внесенні інформації про цю особу до Реєстру. Щодо військовослужбовців наразі КМУ не прийнято окремий порядок їх обмеження, а тому на практиці це ще не реалізовано, проте вважаємо, що заборона також повинна бути реалізована через цей реєстр. Також заборони можуть бути реалізовані родичами гравця, якщо він є боржником.

Інструменти самовиключення застосовуються гравцем самостійно і добровільно і є ефективними, оскільки самовиключення діють тривалий час (від 6 місяців до 3 років), який дозволяє гравцю побороти проблеми з азартними іграми.

Самообмеження залежать від можливостей, які надає організатор азартних ігор і полягають в обмеженні часу (тривалості гри) та витрат на гру. Повноцінно в Україні цей механізм буде реалізований у 2025 році і передбачатиме

нормативне закріплення вимог щодо лімітів витрат гравця на азартну гру та часу участі гравця в азартній грі, а також вимог для організаторів 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» [180]. Додатково необхідно передбачити в законодавстві України 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.

Також необхідно впровадити на рівні організаторів в рамках застосування принципів відповідальної гри анкету для оцінки ознак проблемної ігрової поведінки і зобов’язати гравця її проходити тоді, коли організатор виявить певну нетипову ігрову поведінку. Також важливо розвивати спливаючі повідомлення про час гри та витрачені гроші, надсилання гравцям періодичних звітів про їх ігрову поведінку з показниками тенденцій змін.

Щодо 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.

Висновки до розділу 2

1. Тривала бездіяльність у питанні формування та реалізації державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) органів виконавчої влади призвела до активізації цього питання на найвищих рівнях, що забезпечило кардинальну зміну державної політики у 2024-2025 роках.

Проблема ігрової залежності, особливо серед військових, набула значних масштабів, тому на проблему звернули увагу РНБО України та Президент України, які ввели ряд обмежень для ринку грального бізнесу та безліч доручень органам виконавчої влади для профілактики і зменшення поширеності азартних ігор. Це дозволило створити умови для лікування ігрової залежності та реабілітації гравців з проблемами азартних ігор.

Верховна Рада України Законом від 4 грудня 2024 року № 4116-IX суттєво змінила базове законодавство і розширила можливості для захисту прав гравців на безпечну гру. З ліквідацією КРАІЛ та розподілом її функцій між двома іншими органами у 2025 році буде започатковано новий етап розвитку адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю через діяльність КМУ, Мінцифри та новоствореного органу у питаннях розробки правових підстав та впровадження нових інструментів захисту від ігрової залежності.

2. Громадянське суспільство є одночасно об'єктом та суб'єктом реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, адже формуючи суспільні цінності, суспільство перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу. Воно також має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного (суспільного інтересу), а отже захист суспільства від негативних наслідків певної діяльності чи, в нашому випадку, від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як природно суспільно шкідливого виду діяльності.

Суспільство як суб'єкт реалізації вказаного принципу діє опосередковано через своїх представників на державному рівні шляхом використання таких інструментів: електронні петиції громадян, робота в КЕР КРАІЛ, діяльність

громадських організацій. Наразі суспільство не має можливості впливати через громади та місцеве самоврядування на захист громад від шкідливого впливу азартних ігор, а тому в цій частині законодавство потребує вдосконалення.

Громадянське суспільство не отримує достатньої компенсації шкідливого впливу азартних ігор, а тому не може застосовувати всі інструменти для реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю. Тому необхідне 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, по'язані з проектами, які б дозволили мінімізувати шкоду від азартних ігор, а також допомогу гравцям в азартні ігри. Крім того, необхідно передбачити в законодавстві додаткове фінансування з державного бюджету важливих соціальних проектів в тих громадах, в яких розміщені гральні заклади, що також мало б стати компенсацією громаді за наявність грального закладу.

3. 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 для них безпечне середовище для гри. Крім того організатори азартних ігор добровільно в рамках реалізації своєї соціальної відповідальності перед суспільством об'єднуються в окремі асоціації або співпрацюють з громадськими організаціями з питань фінансування та реалізації суспільно важливих проектів з запобігання ігрової залежності.

4. Гравець в азартні ігри як найбільш вразливий учасник суспільних відносин у сфері організації та проведення азартних ігор є об'єктом адміністративно-правового впливу держави та суспільства на нього з метою забезпечення його права на безпечну гру, а отже попередження та лікування ігрової залежності. Вплив на гравця може здійснюватися безпосередньо через інформування, рекламні заходи чи інші масові соціальні заходи. Але зазвичай

вплив на гравця здійснюється опосередковано через діяльність організаторів азартних ігор із застосуванням заборон, самообмежень та самовиключень.

Для ефективного застосування механізму заборон для гравців необхідно внесення змін до законодавства і передбачення, що вся інформація про осіб, яким заборонено участь в азартних іграх, повинна вноситись до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. Тому важливо ЦПК України доповнити положенням, що у разі визнання особи обмежено дієздатною чи недієздатною відповідне рішення суду має надсилатись адміністратору Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх для внесення інформації про цю особу до Реєстру.

Констатовано, що інструменти самовиключення через Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, працюють ефективно і не потребують змін.

Самообмеження залежать від можливостей, які надає організатор азартних ігор і полягають в обмеженні часу (тривалості гри) та витрат на гру. Повноцінно в Україні цей механізм буде реалізований у 2025 році і передбачатиме: чіткі вимоги на рівні підзаконного акта щодо обмеження витрат гравця на азартні ігри та часу його участі, а також встановлення зобов'язань для організаторів щодо забезпечення таких можливостей для гравців: визначення максимального часу безперервної гри на добу для одного акаунта (гравця); запровадження обов'язкових перерв у грі; встановлення максимального часу гри на тиждень; визначення ліміту витрат гравця на азартні ігри протягом певного періоду (добі, тижня, місяця) з правом його коригування не частіше ніж раз на місяць. Додатково необхідно передбачити в законодавстві України 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.

Необхідно також 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 розвивати спливаючі повідомлення про час гри та витрачені гроші, надсилання гравцям періодичних звітів про їх ігрову поведінку з показниками тенденцій змін.

Щодо 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.

РОЗДІЛ III

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ)

3.1. Поняття, ознаки та класифікація адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

У першому розділі цього наукового дослідження ми обґрунтували, що адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) є частиною публічного управління ринком грального бізнесу. Ця діяльність складається з комплексу активних дій конкретних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення, про роль і значення кожного з яких ми вказали в другому розділі. Адміністративно-правова діяльність завжди проявляється в певних методах впливу суб'єкта на конкретний об'єкт для того, щоб досягти конкретної мети і проявляється певним результатом (мета досягнута або ні). Але особливістю адміністративно-правової діяльності, на відміну від господарської чи іншої є те, що вона проводиться на чітких правових підставах, чітко визначеними суб'єктами, за чіткими процедурами і з належним оформленням у вигляді адміністративних актів.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації вказаного принципу має подвійну мету: забезпечення безпечного середовища для суспільства, а також створення умов (забезпечення) для реалізації гравцями своїх прав на безпечну гру. Досягнення такої мети забезпечує реалізація норм адміністративного права конкретними суб'єктами, тобто тут на перший план виходить реалізація державної політики конкретними державними органами, а не її формування. Реалізація державної політики передбачає використання конкретних видів

управлінського впливу держави на суспільні відносини, а саме форм, методів та інструментів впливу.

Ще донедавна не було єдиного порядку і єдиного підходу до розуміння засобів, способів, методів, процедур, інструментів, які застосовуються органами публічної адміністрації в межах адміністративно-правового забезпечення певної сфери суспільних відносин. Проте 15 грудня 2023 року набув чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, який має врегулювати «відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів» [172]. У вказаному Законі «адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [172]. Якщо раніше ми говорили про правові підстави для здійснення певної діяльності, які було прийнято в рамках формування державної політики. То прийняття рішення чи вчинення певних дій індивідуального характеру реалізується органами публічної адміністрації в рамках реалізації ними державної політики.

Питання адміністративних процедур досліджували вже тривалий час до прийняття спеціального закону такі вітчизняні вчені: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. В. Бойко, Ю. П. Битяк, В. О. Біла, В. В. Галунько, Н. В. Галіцина, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, Е. Ф. Демський, О. В. Джафарова, П. В. Діхтієвський, О. М. Зима, В. К. Колпаков, І. В. Криворучко, О. В. Кузьменко, К. М. Куркова, О. С. Лагода, І. С. Лазарєв, І. М. Лоюк, О. М. Миколенко, С. Г. Стеценко, О. М. Соловйова, Е. П. Талапіна, М. В. Теличко, В. П. Тимощук, Ю. М. Фролов, Н. П. Христинченко, В. Д. Шкарупа, А. В. Щерба, І. В. Юрійчук та інші. Всі вони мали різні погляди

на ознаки, зміст, класифікацію та інші питання здійснення адміністративних процедур в різних сферах суспільних відносин. Їх роботи стали підґрунтям для дослідження нами адміністративних процедур, які реалізуються у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), адже це питання допоки в науці не досліджувалось.

Передусім необхідно розглянути, що розуміють під адміністративною процедурою. Адміністративна процедура виникла з адміністративного процесу і її визначення залежить від поглядів вчених на адміністративний процес. В адміністративно-правовій науці існують різні концепції розуміння поняття адміністративного процесу. Саме з цими підходами до адміністративного процесу і пов'язане розуміння поняття адміністративні процедури і тут погляди вчених можна згрупувати у кілька напрямів.

Представники першого напрямку вказують, що адміністративний процес і адміністративна процедура є тотожними поняттями або ж співвідносяться як ціле і частина. Наприклад, Ю. П. Битяк і В. С. Зуй, які є прихильниками широкого розуміння адміністративного процесу, вказують, що «адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, установлених процесуальними правовими нормами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень, у свою чергу, утворює адміністративний процес» [63, с. 165], тобто вчені ототожнюють ці поняття.

В. О. Біла також стверджує, що «адміністративна процедура є нормативно встановленою моделлю адміністративно-процесуальних правовідносин, вона визначає лише потенційні можливості, які можуть бути (для невластних суб'єктів) або повинні бути (для органів публічної адміністрації) використані майбутніми учасниками адміністративно-процесуальних відносин» [64, с. 12]. Тобто вчена також вважає адміністративні процес і процедуру тотожними поняттями.

Друга група вчених співвідносить процес і процедуру як динаміку і статику, а саму процедуру розглядають як певну частину процесу. Наприклад, О. В. Кузьменко робить висновок, що «адміністративний процес варто розглядати як діяльність суб'єктів права зі здійснення правової регламентації суспільних

відносин і реалізації права, а адміністративну процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності становлять юридичний процес» [124, с. 15]. Тобто вчений по-суті наголошує, що ці поняття співвідносяться як зміст і форма, форму надає процедура, а змістом її наповнює процес, діяльність. Проте тоді стає незрозумілим, що ж таке провадження і де його місце в цій ієрархії понять.

Розвиваючи думку попередньої групи вчених про статику адміністративної процедури, ще одна група вчених розглядає адміністративну процедуру як стадію адміністративного процесу.

Т. О. Коломєць, зазначає, що «процедура не є рухом або діяльністю і «становить лише процесуальні етапи». Точніше кажучи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес» [57, с. 240]. Тобто тут вчена наголошує, що є загальний процес, а є його стадії, адміністративну процедуру визначаючи як статичну стадію процесу.

Розвинула її думку Н. В. Галіцина, зазначивши, що «процедура – це формально визначені порядок і умови вчинення дій учасниками процесу на певній стадії або етапі адміністративного процесу, на певному часовому відрізку щодо забезпечення, вирішення конкретних адміністративних справ, способів процесуального оформлення розгляду справи та їх фіксації. Процедура – це самостійне цілісне юридичне утворення, яке регламентоване юридичними нормами (наприклад, процедура державної реєстрації господарського товариства), визначає порядок здійснення учасниками відносин юридично і соціально значущих дій та забезпечує реалізацію нормативно-правового регулювання суспільних відносин» [76, с. 164].

Р. В. Ігонін та М. В. Вікторчук, вказують, що «адміністративний процес є видом юридичного процесу, діяльністю суб'єктів права щодо здійснення правового регулювання суспільних відносин та реалізації норм права, а процедура як частина адміністративного процесу є врегульованою положеннями

адміністративно-процесуального законодавства, не пов'язаною з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів, правозастосовною діяльністю щодо порядку підготовки і прийняття рішень органів виконавчої влади» [111, с. 182].

Але, на нашу думку, не можна погодитись з тим, що адміністративна процедура є стадією чи будь-якою іншою частиною адміністративного процесу, адже стадії процесу є встановленою законом послідовністю обов'язкових дій, тоді як процедури бувають різні, і самі процедури можуть встановлювати свої стадії. До того ж, наприклад, стадії адміністративного судочинства, не є адміністративними процедурами, адже Закон прямо вказує, що адміністративна процедура не поширюється на судове провадження, кримінальне провадження, конституційне провадження тощо.

Ну і нарешті третя група вчених вказує, що адміністративні процес і процедура є різними поняттями, які не перетинаються. Так, як вказує А. М. Школик, «у різних державах з розвинутим адміністративним правом на позначення встановленого законом порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори, використовують цілковито відмінні терміни» [262, с. 187]. А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник указують, що «адміністративний процес – правова категорія, яка має місце виключно в межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду; адміністративна процедура – правова категорія виключно позасудового характеру» [118, с. 12]. Як зазначає С. С. Овчарук «адміністративні процедури є процесуальним порядком розгляду органами виконавчої влади адміністративних справ» [153, с. 184].

Дійсно як зазначав В. Б. Авер'янов, «процедурна форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, оскільки в адміністративному праві відповідної процедурної форми потребує застосування не тільки санкцій, а й диспозицій будь-якої матеріальної норми. протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади

набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду в стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин» [53, с. 9].

Прихильники цієї точки зору розглядають адміністративну процедуру в динаміці, а не статичі. Зокрема, О. М. Миколенко вказує, що «процедура завжди перебуває в динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом» [140, с. 150]. Але він вбачає адміністративну процедуру як «врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ» [139, с. 29]. Але важко погодитись, що адміністративні процедури включають прийняття нормативно-правових актів, адже вони спрямовані на вирішення конкретної справи, на реалізацію державної політики, а не її формування, адже відображаються в адміністративних актах індивідуального, а не нормативного характеру.

Дуже чітко розмежували ознаки адміністративного процесу та адміністративної процедури С. М. Гусаров та В. В. Білоус, які зазначили, що «адміністративний процес у вузькому розумінні є юрисдикційним процесом, тоді як адміністративна процедура є позитивним процесом. Вони стверджують, що юрисдикційний процес охоплює провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, дисциплінарні провадження щодо державних службовців, передбачає, за певних обставин, наявність такого суб'єкта, як суд. На противагу юрисдикційному, позитивний процес унеможливорює подібну присутність суду у реалізації проваджень, суб'єктами яких є адміністративні органи. Відповідно й поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті є неправильним, які поєднання виконавчої та судової влади. Адміністративний й процес передбачає наявність певного спору та його вирішення, а сторони мають рівні права в поданні доказів, та діє принцип змагальності сторін. Тоді як позитивний процес

(адміністративна процедура) не передбачає наявності різних інтересів чи спору, а носить безспірний характер і не передбачає застосування примусу, а спрямована на досягнення цілей управлінської діяльності» [85, с. 6]. Принцип ефективності адміністративної процедури, що «означає використання найпростіших та найефективніших засобів для розгляду та вирішення справи, в такому розумінні характерний для позитивного процесу, адже суд перевіряє справу на відповідність законності, а не вирішує її, тобто він не може підмінити адміністративний орган» [226, с. 27].

Ми підтримуємо точку зору цієї групи вчених і вважаємо, що адміністративний процес у вузькому розумінні і адміністративна процедура дійсно є різними поняттями, при цьому адміністративний процес у переважній більшості є похідним від адміністративних процедур. Адже в межах адміністративного процесу відбувається розгляд адміністративної справи, вирішення спору про право або та притягнення до адміністративної відповідальності.

У довідковій літературі поняття адміністративної процедури тлумачиться у вузькому та широкому значеннях. Згідно з першим, «адміністративна процедура – це порядок розгляду та вирішення уповноваженим органом державної влади (переважно органом виконавчої влади) конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями громадян та організацій до відповідного органу з метою реалізації чи захисту своїх прав і законних інтересів. У більш широкому розумінні адміністративна процедура є порядком здійснення органом виконавчої влади, посадовою особою встановлених для них повноважень (порядок розроблення, обговорення й прийняття правового акта, оформлення документа, що має юридичне значення, порядок прийому особи на державну службу, проходження атестації та оформлення відповідних документів, порядок розгляду матеріалів про заохочення службовців, про притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок оформлення контрольно-наглядової діяльності тощо)» [87, с. 131].

Прихильницею широкого розуміння адміністративної процедури є К. М. Куркова. Приділяючи увагу цим процедурам у сфері адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні, вчена стверджує, що «адміністративні процедури – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що має публічний, нормативно визначений, логічний характер, спрямована на впорядкування управлінських, реєстраційних, організаційно-кадрових, дозвільно-ліцензійних, контрольних, інтернаціоналізаційних, цифровізаційних правовідносин науково-технологічного розвитку для уніфікації адміністративної практики суб'єктів публічної адміністрації, належного публічного адміністрування науково-технологічної сфери та захисту прав суб'єктів науково-технологічної діяльності» [126, с. 62]. Проте, на нашу думку, адміністративна процедура не може поширюватись на внутрішню організаційну чи кадрову діяльність органу, адже таким чином не регулюються правовідносини з іншими фізичними та юридичними особами, які були б засновані на управлінському впливі, що спрямований на реалізацію державної політики у певній сфері. Але в такому випадку мова може йти про трудові відносини, цивільні, господарські чи відносини, які виникають на основі адміністративного договору.

Проте ми підтримуємо вузьке розуміння адміністративної процедури, оскільки правовим результатом адміністративної процедури є прийняття адміністративного акта. Згідно Закону «адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [172]. Щодо формування державної політики, прийняття нормативно-правового акта охоплює невизначене коло осіб, а тому не може розглядатися як адміністративна процедура. Відповідно, орган, що ухвалює такий акт, не набуває статусу адміністративного органу, оскільки він діє не як суб'єкт, уповноважений законом на здійснення функцій публічної адміністрації. Щодо реалізації державної політики, адміністративний акт повинен бути

спрямований на іншу фізичну чи юридичну особу, а отже не може стосуватись внутрішніх питань адміністративного органу, в тому числі кадрових.

Тому більш обґрунтованою видається позиція Н. П. Христинченко, яка наголошує саме на реалізації державної політики і слушно зазначає, що «управлінські адміністративні процедури є одними із найбільш важливих та необхідних, адже вони виражають волю в тому чи іншому управлінському рішенні, що приймається уповноваженим на те органом влади, який здійснює реалізацію державної політики в зазначеній сфері. Тобто вони вказують на певний порядок управління, яким чином посадова особа чи орган має діяти для того, щоб його діяльність була законною та відповідала встановленим нормативно-правовим приписам» [251, с. 166].

Про реалізацію говорить також І. В. Криворучко, зазначаючи, що «адміністративна процедура за своєю суттю є діяльністю публічної влади, передусім органів публічного управління, що, будучи визначена нормами права, спрямовується на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а виходячи із формальних підходів – порядком послідовно здійснюваних дій та прийнятих рішень щодо розгляду і вирішення адміністративної справи» [123, с. 6].

Щодо співвідношення адміністративної процедури і адміністративного провадження, то тут думки вчених зазвичай збігаються. Саме їх думки і було втілено в подальшому в прийнятому Законі. Так, В. П. Тимощук аналізуючи співвідношення адміністративної процедури та адміністративного провадження, зазначає, що «процедура – це встановлений порядок розгляду й розв’язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд і розв’язання конкретної справи» [227, с. 198].

Схоже визначення дає І. В. Бойко, стверджуючи, що «адміністративною процедурою є структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [67, с. 113]. Вона також наголошує на безспірному характері

адміністративної процедури, крім випадку процедури розгляду скарг в цій адміністративній справі.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» дійсно визначено, що: «адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи, тоді як адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта» [172].

О. С. Лагода визначає адміністративну процедуру як «установлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [129, с. 4]. Але, враховуючи норми нещодавно прийнятого Закону ми уточнюємо, що результатом адміністративної процедури не може бути укладення адміністративного договору.

В. В. Галуцько вважає, що «адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв’язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [79, с. 276]. Але, враховуючи норми Закону, адміністративні процедури мають на меті не лише захист прав і свобод конкретного громадянина, але і публічного інтересу, під яким Закон розуміє: «інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби». Саме в частині забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю можна яскраво простежити цей публічний інтерес.

Враховуючи викладені вище підходи, пропонуємо виділити характерні ознаки адміністративних процедур у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Наприклад, В. В. Хомутянський до основних визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», відносить такі:

- 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад – адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів;
- 2) нормативний характер – адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб;
- 3) індивідуальний характер – прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації;
- 4) безспірний характер – предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації;
- 5) стадійний характер – передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю «відправною точкою» правовий результат попереднього етапу;
- 6) особлива спрямованість – адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкта правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акта, обов'язкового для виконання» [250, с. 108]. Але, нормативний характер, на нашу думку, виключає індивідуальний характер, всі інші ознаки є доволі загальними (крім безспірного характеру) і не дають можливості відмежувати адміністративну процедуру від суміжних понять.

Виділяти ознаки адміністративної процедури тут необхідно враховувати особливості публічного управління гральним бізнесом, а ми вказували, що адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) є його частиною.

Отже 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» [88, с. 15].

Адміністративний орган має право при розгляді адміністративних справ застосовувати акти інших органів, як зазначає Верховний Суд «відповідний орган застосовує у своїй діяльності інші нормативно-правові акти, якщо вони прийняті відповідним суб'єктом у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, та якщо такі акти не суперечать Конституції та законам України» [248].

Таким чином 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 та стадіями і спрямована на захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор (суспільний, публічний інтерес) або захист прав гравців на безпечну гру.

Вважаємо, що адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) забезпечать єдині правила взаємодії держави з громадянами й бізнесом, які будуть зрозумілі для всіх учасників й дозволять забезпечити баланс між приватним і публічним інтересом. Вони економлять державний ресурс, адже 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 чи у разі наявності певного спору.

В науковій літературі існують різні класифікації адміністративних процедур за різними підставами: залежно від суб'єкта, якому належить ініціатива виникнення правовідносин: адміністративні процедури за ініціативи приватної особи (заявні) [68, с. 30] та адміністративні процедури з ініціативи адміністративного органу (втручальні) [69, с. 8]. Заявні адміністративні процедури зазвичай передбачають надання певних адміністративних послуг. Це зазвичай реєстраційні або дозвольно-ліцензійні процедури.

Під реєстраційними процедурами вчені-адміністративісти розуміють «встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, в ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта. Ключовими цілями реєстраційних процедур є такі: офіційне визнання певного права особи; офіційне визнання законності правових актів; засвідчення певного статусу фізичної чи юридичної особи; облік юридичних фактів» [78, с. 216].

Як наголошує В. К. Колпаков «реєстраційна процедура є складовою адміністративно-правових методів і форм державного управління, яка має не лише інформаційне значення. Роль реєстраційної процедури головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Реєстраційні дії також мають юридичні наслідки» [117, с. 221].

Науковці визначають дозвільні процедури як «порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, встановлений чинним законодавством, за результатами якого надаються дозволи на здійснення певних видів діяльності та юридично значущих дій. Основними цілями таких процедур є забезпечення безпеки громадян і захист інтересів держави, а також створення умов для реалізації прав особи, зокрема у сфері економічної діяльності» [78, с. 218].

У сфері грального бізнесу це видача та припинення дії за бажанням ліцензіата різних ліцензій, а також 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». Крім того, реєстраційною процедурою є внесення гравця до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх.

Сюди ми б віднесли також спеціальні адміністративні процедури, які реалізують в певних сферах. Щодо грального бізнесу ми б рекомендували впровадити атестацію чи стандартизацію ведення бізнесу, за результатами якої б підтверджували виконання організатором вимог щодо захисту від ігрової залежності.

Втручальні адміністративні процедури, як правило, мають на меті захист суспільних інтересів, тому винесені за їх результатами адміністративні акти мають не лише безпосередній вплив на певну фізичну чи юридичну особу, але й на невизначену категорію осіб, чиї інтереси було порушено. При цьому, «адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через офіційний веб-сайт адміністративного органу та/або

шляхом публікації у друкованих медіа із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку його оскарження» [167].

У таких втручальних адміністративних провадженнях важливо те, що Закон у ст. 15 передбачив презумпцію правомірності, що означає, що «дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності» [172]. Втручальні адміністративні процедури можуть бути інспекційними, контрольними, наглядовими.

Під контрольними процедурами вчені розуміють «встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірки дотримання законів та інших нормативно-правових актів. Ключовими цілями контрольних процедур є: запобігання вчиненню правопорушень з боку об'єкта перевірки; належне реагування на звернення фізичних та юридичних осіб з приводу ймовірних порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки; самостійне виявлення порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки» [125, с. 219].

У сфері грального бізнесу це: державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор; перевірки наявності ліцензій в окремих суб'єктів, а також використання таких спеціальних адміністративних процедур: забезпечення моніторингу діяльності організаторів азартних ігор з використанням Державної системи онлайн-моніторингу; обмеження доступу до вебсайтів (ст. 25 Закону № 768); дистанційне відключення гральних автоматів.

Сюди б ми віднесли також новий напрямок, а саме адміністративні процедури цифровізації. К. М. Куркова зазначає, що «процедури цифровізації полягають у використанні суб'єктами публічної адміністрації електронного інструментарію щодо розробки нових баз даних, автоматизації обробки інформаційних даних, прийнятті цифрових рішень і загальному впровадженні

цифрових технологій у сферу адміністрування науково-технологічної сфери» [126, с. 63].

Вони можуть бути пов'язані з попередніми двома видами і бути похідними від них (включення до різних реєстрів) або ж існувати окремо, з метою забезпечення публічності інформації, яка становить суспільний інтерес. Зазвичай ці процедури ініціюються адміністративним органом саме в цілях доведення до суспільства суспільно важливих адміністративних актів. Тут можна навести приклад ведення КРАІЛ окремої карти і реєстру нелегальних гральних закладів, оприлюднення списку заблокованих вебсайтів [146], але оскільки не всі вони передбачені законами, а частина є добровільною ініціативою КРАІЛ в рамках запобігання поширенню ігрової залежності, доки рано говорити про їх виділення в самостійну групу саме для сфери регулювання грального бізнесу.

Існують і інші класифікації адміністративних процедур за іншими підставами. Зокрема, за наслідками для приватної особи адміністративну процедуру поділяють на «правонадавальну (реєстрація), правообмежувальну (анулювання дозволу, ліцензії), зобов'язальну (проведення контрольно-наглядових заходів)» [55, с. 12]. За змістовним наповненням адміністративні процедури можуть бути «реєстраційними, дозвільними, ліцензійними, контрольно-наглядовими, екзаменаційними, експертними, акредитаційними, посвідчувальними, приватизаційними» [224, с. 226] тощо.

Також пропонуємо виділяти 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 (земельній, охороні здоров'я, освіті, гральному бізнесі тощо).

3.2. Заявні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Заявні адміністративні процедури, як ми вже зазначали, розпочинаються за заявою фізичної або юридичної особи, тобто за їх волевиявленням і бажанням. Так, відповідно до ст. 38 Закону України «Про адміністративну процедуру»: «особа має право в порядку, встановленому цим Законом, подати до адміністративного органу заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу» [172]. У таких випадках адміністративне провадження розпочинається з моменту отримання заяви компетентним адміністративним органом. Зазвичай такі процедури стосуються надання адміністративних послуг. В цьому підрозділі пропонуємо розглянути реєстраційні, дозвільні та ліцензійні процедури, які вже передбачені в законодавстві, яким врегульовано діяльність з організації та проведення азартних ігор, саме з точки зору захисту інтересів суспільства та захисту права гравців на безпечну гру.

Вказаний вище Закон встановлює детальні вимоги до форми, змісту та способів подання такої заяви. Проте в спеціальному законодавстві можуть бути встановлені особливі вимоги до таких заяв чи особливості їх подання, адже відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративну процедуру»: «Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом» [172]. Ст. 3 Закону України № 768 передбачає, що «ліцензування азартних ігор, видача власнику приміщення дозволу, що підтверджує відповідність приміщення для організації та проведення азартних ігор у гральному закладі вимогам, встановленим цим Законом, здійснюються відповідно до Закону України «Про

адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом» [180]. При цьому, «встановлення вимоги щодо зазначення в заяві відомостей, які містяться в документах, що додаються до неї, національних електронних інформаційних ресурсах чи документах, що можуть бути витребувані адміністративним органом з дотриманням принципу офіційності, не допускається» (ч. 3 ст. 40 Закону «Про адміністративну процедуру») [172].

Реєстраційною процедурою є внесення гравця до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. Закон № 768 передбачає, що більшість гравців вносяться до цього Реєстру за власною заявою (заява про самообмеження) або за заявою родичів першого ступеня споріднення або законних представників (заява про обмеження). Форми таких заяв затверджено рішенням КРАІЛ «Про затвердження Порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор» № 167 від 22.04.2021 року [193].

Можливе також внесення гравця до Реєстру за рішенням суду, але розгляд справи і винесення рішення суду 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» [255]). Тоді як сама процедура внесення до відповідного Реєстру є втручальною адміністративною процедурою, яка ініціюється адміністративним органом самостійно на підставі настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта (п. 2 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Отже процедура внесення гравця до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх захищає гравця у випадку, коли в нього вже з'явилися певні проблеми з азартними іграми (попередження розвитку ігрової залежності) або якщо залежність уже сформувалась і необхідна заборона участі в азартних іграх під час лікування та реабілітації. Будь-яка особа, не лише гравець, може подати таку заяву і обмежити свій доступ до азартних ігор

та гральних закладів, не маючи проблем з азартними іграми. Це дозволяє запобігти розвитку ігрової залежності взагалі через неможливість грати в азартні ігри.

Якщо гравець (чи будь-яка особа) за власним бажанням вирішив бути внесеним до цього Реєстру, він подає відповідну заяву у письмовій формі до адміністративного органу безпосередньо або до будь-якого організатора азартних ігор з одночасним пред'явленням документа, що посвідчує особу. В такому випадку організатор має права реєстратора відповідно до пункту 6 рішення КРАІЛ № 167 і виконує делеговані йому функції по внесенню гравця до реєстру, оскільки такі функції на організаторів азартних ігор покладено Законом № 768. У цій заяві особа самостійно визначає строк обмеження, який може становити від 6 місяців до 3 років. У разі якщо строк обмеження в участі в азартних іграх у поданій заяві становить менше шести місяців або відсутній, вважається, що така заява подана на строк шість місяців (ч. 10 ст. 16 Закону № 768).

При цьому, реєстратор повинен не пізніше наступного робочого дня з дня отримання заяви про самообмеження внести відомості про особу до Реєстру. Але він негайно повертає заяву фізичній особі для усунення недоліків виключно у разі неможливості ідентифікувати особу, стосовно якої подано заяву.

Цікавим є досвід Чехії щодо спрощеного автоматичного самообмеження. Країна зобов'язує всіх організаторів ігор онлайн створити так звану «тривожну кнопку». Така кнопка має бути доступна на кожній ігровій позиції, в кожній ігровій зоні, а також у будь-який момент під час онлайн-гри. Її активація автоматично блокує доступ гравця до азартних ігор на 48 годин. Додатково організатор зобов'язаний запропонувати гравцеві внести себе до реєстру виключених осіб на 1 рік та повідомити Міністерство фінансів про використання цього механізму [6].

Щодо заяв про обмеження, які подаються членами сім'ї першого ступеня споріднення або законними представниками (далі – родичі), то такі заяви є лише тимчасовими, які можуть застосовуватись до ухвалення відповідного рішення суду, але не довше 6 місяців. Законом № 768 передбачені чіткі підстави для

подання таких заяв, а отже і документи, які повинні бути додані до заяви. Так, Закон № 768 передбачає, що родичі можуть подавати такі заяви у разі:

«1) перевищення витрат на гру над особистими доходами гравця, що ставить гравця або його сім'ю у скрутне матеріальне становище;

2) наявності боргових зобов'язань на суму більш як 100 прожиткових мінімумів доходів громадян;

3) ухилення особи від сплати аліментів впродовж більше трьох місяців;

4) якщо особа або члени її сім'ї є отримувачами житлової субсидії чи пільг на сплату житлово-комунальних послуг» [180].

Відповідно до положень підпункту 14.1.263 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України «членами сім'ї фізичної особи першого ступеня споріднення вважаються її батьки, її чоловік або дружина, діти такої фізичної особи, у тому числі усиновлені» [164].

Законними представниками згідно ст. 242 Цивільного кодексу України є «батьки (усиновлювачі) для дітей, але цей випадок не модо бути застосовано, оскільки гравцем в азартні ігри може бути особа, яка є старшою 21 року. В цій же статті кодексу передбачено, що законним представником недієздатної особи є її опікун. Крім того, законним представником у випадках, встановлених законом, може бути інша особа» [254]. Різними законами визначаються різні законні представники залежно від процесу, в який вони залучаються (цивільний, господарський, адміністративний, кримінальний). У нашому випадку слід звернути увагу на положення Цивільного процесуального кодексу щодо законних представників, адже питання подальшого обмеження участі в азартних іграх розглядатиметься в порядку цивільного судочинства. Відповідно до ст. 63 цього кодексу «суд за поданням органу опіки та піклування ухвалою призначає опікуна або піклувальника і залучає їх до участі у справі як законних представників» [255]. Таким чином опікун та піклувальник є законними представниками у випадку обмеження цивільної дієздатності особи або визнання її недієздатною. У такому разі повноваження законного представника підтверджуються відповідним судовим рішенням.

Щодо чітких підстав, то в у відповідній заяві про обмеження передбачено вказівку на одну (чи кілька) підстав з визначених законом, для обмеження особи, а також надання відповідних підтверджуючих документів, перелік яких необмежений.

Зокрема, перевищення витрат на гру над особистими доходами гравця, що ставить гравця або його сім'ю у скрутне матеріальне становище може бути підтверджено довідкою про доходи гравця, довідкою про доходи інших членів сім'ї, довідкою про склад сім'ї і наявність на утриманні дітей чи батьків випискою з банківських рахунків гравця, де вказані витрати на азартні ігри.

Факти наявності боргових зобов'язань на суму більш як 100 прожиткових мінімумів доходів громадян може бути підтверджена договором кредиту, позики (у тому числі швидкі позики та кредити фінансових установ), рішенням суду про стягнення з гравця боргу. Загальний показник прожиткового мінімуму з 1 січня 2025 року становить 2920 грн відповідно до ст. 7 Закону України «Про державний бюджет України на 2025 рік» [183], отже боргові зобов'язання повинні становити не менше 292000 грн. Вказана сума є дуже великою, враховуючи розміри мінімальної (8000 грн) та середньої (17486,60 грн за 2024 рік) заробітної плати громадян, тобто людина з середньою зарплатою такі суми позичає і програє більше як за 16 місяців, тоді як ігрова залежність формується впродовж 12 місяців епізодичних чи системних випадків втрати контролю над часом гри або витратами на гру. Тому вважаємо, що підставою для ініціювання цієї процедури має бути втрата контролю над грошима впродовж не більше 6 місяців, тому доцільно визначити прив'язку не до прожиткового мінімуму, який є доволі застарілою категорією, а до заробітної плати гравця (у разі якщо він працює) чи його доходів або до середньої заробітної плати, якщо гравець не має постійного доходу, виписавши 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 в Україні передбачено заборону видачі споживчих кредитів для осіб, які вже внесені до Реєстру. Так, відповідні законодавчі заборони передбачено

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення державного регулювання ринків фінансових послуг» від 22 листопада 2023 року № 3498-IX, де вказано, що: «забороняється укладати договір про споживчий кредит з особами, включеними до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, якщо у зазначеному Реєстрі міститься інформація про використання такими особами кредитних коштів для внесення ставок. Кредитодавець зобов'язаний до укладення договору про споживчий кредит перевірити наявність такої інформації у Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, шляхом звернення до бюро кредитних історій. Бюро кредитних історій безоплатно надає кредиторам відомості про наявність у Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, інформації про використання споживачем кредитних коштів для внесення ставок» [175]. Фактично норма почала діяти з 25 липня 2024 року. Але, на нашу думку, додатково необхідно 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.

Ухилення особи від сплати аліментів впродовж більше трьох місяців підтвердити не дуже складно, адже аліменти зазвичай виплачуються за рішенням суду у виконавчому провадженні, тому достатньо надати документи з виконавчого провадження. Але реалізувати цю підставу для членів сім'ї першої групи споріднення складно, оскільки аліменти зазвичай стягує колишнє подружжя, які не є членами сім'ї на неповнолітніх дітей, які самі не можуть бути заявниками тут. Тому цю норму можуть реалізувати лише батьки гравця.

Підтвердження факту, що особа або члени її сім'ї є отримувачами житлової субсидії чи пільг на сплату житлово-комунальних послуг не складно, оскільки вказані документи є в розпорядженні членів сім'ї чи законних представників.

Також необхідно доповнити можливості ініціювання цієї процедури для окремих категорій осіб їх роботодавцями чи керівниками (командирами), адже сьогодні визначено заборону участі в азартних іграх для військовослужбовців,

проте механізм її реалізації не передбачено. В окремих країнах спортсменам, державним службовцям, співробітникам силових структур тощо заборонена участь в азартних іграх, а тому їх керівники (командири) теж повинні бути наділені правом подавати заяву про внесення їх до Реєстру.

Так, наприклад, в Казахстані вже в 2025 році в країні має запрацювати система, яка буде розпізнавати державних службовців та військових, яким заборонено грати в азартні ігри. Всього зараз у списку 85 тис держслужбовців, 70 тис військових та 100 тис співробітників силових відомств [258].

В Україні нещодавно ДБР викрило військовослужбовця однієї з частин, дислокованої в Сумській області. Він привласнив прилади нічного бачення та бінокляри загальною вартістю понад 4,5 млн гривень. Частину обладнання він продав, а кошти витратив на азартні ігри. Військовослужбовцю повідомлено про підозру у привласненні військового майна в умовах воєнного стану (ч. 4 ст. 410 КК України) [86].

Також недієздатні та обмежено дієздатні особи не можуть брати участь в азартних іграх, але механізмів перевірки дієздатності для організатора не передбачено, при цьому, що він повинен сплатити значну компенсацію, якщо він допустить таких людей до гри. В той же час звернення з заявою про внесення до Реєстру опікуном чи піклувальником є його правом, а не обов'язком. Тому з метою уникнення зловживань пропонуємо, доповнити Закон № 768 положенням, що недієздатні та обмежено дієздатні особи вносяться до Реєстру за заявою опікуна чи піклувальника лише з наданням рішення суду про обмеження дієздатності чи визнання особи недієздатною без будь-яких додаткових підстав на весь період обмеження дієздатності чи визнання особи недієздатною. Також слід передбачити обов'язок опікуна чи піклувальник звертатись з такою заявою, а не право. Додатково слід передбачити гарантію недопуску осіб до гри – надсилання судом відповідного рішення про обмеження дієздатності чи визнання особи недієздатною для внесення особи до Реєстру.

Заяви інших осіб з підтверджуючими документами є більш складними для розгляду, тому такі заяви не можуть бути подані організаторам, а подаються лише

до уповноваженого органу і розглядаються ним. Наразі КРАІЛ не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання заяви від членів сім'ї особи першого ступеня споріднення або законних представників здійснює розгляд такої заяви та за наявності обґрунтованих підстав вносить відомості про фізичну особу, стосовно якої наявні обмеження у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх, до Реєстру. При цьому, якщо заява про самообмеження вноситься до Реєстру без додаткових рішень, то за результатами розгляду заяви про обмеження додатково вноситься рішення Уповноваженого органу про результати розгляду заяви про обмеження.

Таким чином вказана адміністративна процедура закінчується вчиненням конкретної дії – внесення особи до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх.

До Реєстру носяться такі відомості: «1) загальні дані: прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), у разі потреби - додатково англійською мовою; реєстраційний номер облікової картки платника податків або номер (та за наявності - серія) паспорта громадянина України (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті)/ реквізити паспортного документа іноземця; дата народження (число, місяць, рік); громадянство/підданство (відомості про відсутність громадянства/підданства); стать; місце реєстрації/проживання; засоби зв'язку; 2) дані про документи та їх скановані копії (за наявності): найменування документа, тип, серія (за наявності), номер, дата видачі, найменування державного органу, що видав документ, офіційна назва органу іноземної держави, в якому видано документ, що посвідчує особу, стосовно якої впроваджується обмеження; реєстраційний номер облікової картки платника податків або номер (та за наявності - серія) паспорта громадянина України (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган і

мають відмітку у паспорті); унікальний номер запису з Єдиного державного демографічного реєстру (за наявності); 3) дані про підставу внесення відомостей: примірник заяви про самообмеження або про обмеження та додатків до них (у разі наявності) у вигляді електронної копії оригінальної заяви або заява в електронній формі; сканована копія рішення Уповноваженого органу про результати розгляду заяви про обмеження; сканована копія рішення суду, дата ухвалення судового рішення та найменування суду, який його ухвалив, дата набрання судовим рішенням законної сили; 4) дані про строк самообмеження (обмеження)» [193].

Далі дуже важливими заявними адміністративними процедурами є процедури ліцензування. В цілому процедури ліцензування звісно спрямовані на врегулювання певного виду господарської діяльності у випадку, якщо така діяльність має певні суспільні наслідки чи якимось чином зачіпає суспільні інтереси. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» «ліцензія – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища» [204]. Ліцензування означає не лише видачу чи анулювання ліцензій, але й передбачає встановлення ряду додаткових вимог до ліцензіата, яких він повинен дотримуватись весь час під час здійснення своєї діяльності. Саме ці додаткові вимоги у сфері організації та проведення азартних ігор дозволяють захищати як суспільні інтереси в цілому, так і права кожного гравця на безпечну гру.

Зокрема, ліцензування грального бізнесу дозволяє контролювати кількість гральних закладів, адже Закони № 768 встановлює чіткі вимоги, де можуть розміщуватись гральні заклади (для казино це обмеження готелями 4 та 5 зірок, а також певними населеними пунктами; для залів гральних автоматів це населені пункти в кількості не менше 10 тисяч жителів, а також максимальна кількість гральних залів (5) та максимальна кількість гральних автоматів (250) на одну

ліцензію). Це дозволяє забезпечити захист суспільних інтересів і тим самим контролювати потенційний шкідливий вплив азартних ігор на суспільство. До того ж законодавство про ліцензування передбачає одразу і компенсатори суспільству від відкриття гральних закладів через видання інвестиційних ліцензій, як слушно зазначає колектив авторів на чолі з М. А. Погорецьким, «розвиток інвестування в гральний бізнес може стати хорошим додатковим інструментом отримання коштів для післявоєнного відновлення та відбудови України» [27, с. 288]. Такі ліцензії вимагають від інвестора вкладення коштів в економіку України (грошовий інвестиційний проект) або ж будівництво нового великого готелю найвищої категорії (готельний інвестиційний проект). Важливо, що рішення про фінансовий інвестиційний проект приймається на рівні Уряду, адже з 2025 року саме Уряд має розробити та прийняти вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією). Тому логічно, що саме КМУ буде оцінювати та вирішувати, чи покривають конкретні вигоди інвестиційного проекту ті можливі негативні наслідки функціонування грального закладу. Відповідні зобов'язання інвестора звісно будуть викладені у спеціальному договорі з українським Урядом або в самому рішенні Уряду, а також в інвестиційному проекті.

Захист прав гравців на безпечну гру реалізується через встановлення до організатора грального бізнесу Законом № 768 та ліцензійними умовами вимог щодо виконання принципів відповідальної гри та впровадження інших інструментів захисту прав гравців. Зокрема, Ліцензійними умовами у сфері організації та проведення азартних ігор передбачено прямий обов'язок всіх організаторів «вживати заходів для боротьби з ігровою залежністю (лудоманією), у тому числі розміщувати у загальному доступі в місцях провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор інформаційні матеріали щодо гральної залежності та відповідальної гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри, ознаки патологічної та проблемної гральної залежності та про місця, де можна отримати допомогу в разі гральної залежності» [189]. З 1 квітня 2025 року, як ми вже зазначали, набирають

чинності додаткові вимоги до захисту гравців від ігрової залежності, частина з цих вимог реалізується саме через зобов'язання організаторів азартних ігор – ліцензіатів. Такого немає в нелегальному гральному бізнесі, а тому він є дуже небезпечним для гравця [150, с. 288], тому дуже важливо, щоб держава паралельно вживала ефективних заходів для боротьби з нелегальним гральним бізнесом.

Отже, щоб отримати ліцензію, заявник повинен не лише подати відповідну заяву, але й підтвердити свою відповідність ряду встановлених вимог, які повинні забезпечити гарантії того, що він працюватиме чесно: «документ, що підтверджує джерела походження коштів, використаних для формування статутного капіталу (а це грошовими коштами на суму не менше тридцяти мільйонів гривень, при цьому більший розмір статутного (складеного) капіталу може бути сформований за рахунок цінних паперів, іншого майна та майнових прав); довідки про відсутність судимості в Україні та державі громадянства керівників, головного бухгалтера або особи, на яку покладено обов'язок ведення бухгалтерського обліку, власників істотної участі та кінцевих бенефіціарних власників; документи, що підтверджують право власності (користування) приміщенням, в якому організатор азартних ігор планує здійснювати діяльність, у разі отримання ліцензії на організацію та проведення азартних ігор у гральних закладах казино, ліцензії на організацію та проведення азартних ігор на гральних автоматах; документи, що підтверджують відповідність приміщень вимогам, встановленим цим Законом» та інше [180].

Ст. 48 Закону №768 вказує, що: «рішення про відмову у видачі ліцензії приймається, за умови забезпечення права особи на участь в адміністративному провадженні, передбаченого Законом України «Про адміністративну процедуру» [180].

Також заявною адміністративною процедурою у сфері грального бізнесу є припинення дії ліцензії за заявою самого ліцензіата. Ліцензіати активно використовували цю можливість у 2022-2023 роках під час дії правового режиму воєнного стану, коли КМУ спочатку дозволив організаторам не платити щорічну

плату за ліцензію, а потім скасував це рішення. Проте в цілях захисту прав гравців та суспільних інтересів припинення ліцензії а бажанням ліцензіата не має важливого значення, тому ми розглянемо цю адміністративну процедуру в наступному підрозділі, де припинення ліцензії ініціюється адміністративним органом.

Також важливою адміністративною процедурою для регулювання кількості гральних закладів, а отже захисту інтересів суспільства є дозвільна 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». Дозвіл необхідний для відкриття наземних гральних закладів: казино, залів гральних автоматів, букмекерських пунктів, що дозволяє обмежити їх загальну кількість, а також обмежити вільний доступ населення до гральних закладів.

Отже, казино можуть бути розміщені у приміщеннях готелів: категорії «п'ять зірок» з номерним фондом не менше 150 (ста п'ятдесяти) номерів для міста Києва; категорії "п'ять зірок" та/або "чотири зірки" з номерним фондом не менше 100 (ста) номерів для інших населених пунктів; на території заміського комплексу відпочинку за межами міста та складається з двох або більше будівель та споруд, загальною площею не менше 10 тисяч квадратних метрів, з обов'язковим оснащенням готелем категорії «п'ять зірок» (ст. 26 Закону № 768) [180]. Для букмекерського пункту та залу гральних автоматів дозволено їх розміщення в готелях категорії «три зірки», «чотири зірки» та «п'ять зірок» з номерним фондом не менше 50 (п'ятдесяти) номерів для міста Києва та не менше 25 (двадцяти п'яти) номерів для інших населених пунктів, а також на території іподромів. При цьому саме приміщення пункту має бути не менше 50 квадратних метрів, а для залу гральний автоматів – не менше 500 квадратних метрів. На кожне приміщення, в якому планується провадити господарську діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор, надається окремий дозвіл, адже Закон не забороняє в одному готелі відкрити кілька різних гральних закладів. Тут

важливо обмежити загальну кількість місць, де можна грати в азартні ігри, та встановити ускладнений доступ до них, а не кількість гральних закладів. Це дозволяє уникнути необдуманих епізодів гри, а отже зменшити ризики неконтрольованої ігрової поведінки. Так, гравець для входу до грального закладу має спеціально одягнутись, щоб зайти в готель, доїхати до нього, пройти ідентифікацію, а це вимагає обдумування та планування своєї поведінки. До 2009 року ми бачили приклади вседозволеності азартних ігор і легкого доступу до залів гральних томатів через їх розміщення в людних місцях: «на ринках, зупинках метро, біля вокзалів тощо, тоді найбільше страждали від ігрової залежності люди, які раптово приймали рішення пограти і, як правило, мали не дуже високі доходи» [231, с. 515].

Для отримання дозволу заявник повинен подати відповідну заяву, до якої додати: «правовстановлюючий документ на приміщення; свідоцтво про встановлення готелю певної категорії; технічний паспорт. Рішення про видачу дозволу приймається Уповноваженим органом у строк не пізніше п'яти робочих днів з дня, наступного за днем прийняття заяви та доданих до неї документів (ст. 8 Закону №768)» [180]. Для реалізації цієї адміністративної процедури визначено окремий порядок, який затверджено рішенням КРАІЛ [194]. За результатами цієї послуги адміністративний акт оформлюється у вигляді спеціального дозволу встановленої форми. При цьому, враховуючи важливе значення суспільних інтересів, які може зачіпати відкриття закладу, уповноважений орган узагальнює інформацію про видані дозволи і оприлюднює її на власному вебсайті. Наразі на вебсайті КРАІЛ розміщено перелік із дозволів, виданих 118 заявникам [113]. Звісно, що не за кожною адресою зараз відкритий гральний заклад, але потенційно він там може бути відкритий. Звісно обрання моделі державного регулювання ринку грального бізнесу виходить за межі нашого наукового дослідження, але вважаємо, що з точки зору захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор доцільно було б обмежитись дозволом на відкриття наземних гральних закладів лише готелями найвищої категорії – «п'ять зірок».

На жаль, наразі це всі заявні адміністративні процедури у сфері організації та проведення азартних ігор, які можуть застосовуватись у боротьбі з ігровою залежністю. Проте, у світі використовуються додаткові інструменти – спеціальні адміністративні процедури у вигляді атестації, акредитації чи стандартизації ведення бізнесу, за результатами видається документ, що підтверджує виконання організатором вимог щодо захисту від ігрової залежності. Така модель діє в Канаді, де принципи відповідальної гри є одразу стандартами ведення бізнесу для організаторів азартних ігор, а тому їх впровадження перевіряється під час перевірки організаторів грального бізнесу ще до отримання ліцензії. Комісія Онтаріо з питань алкоголю та ігор (AGCO) є регуляторним органом для грального бізнесу в провінції Онтаріо [52], який встановлювати стандарти ведення відповідального грального бізнесу. Вона проводить ліцензування всіх вебсайтів онлайн закладів на предмет дотримання її вимог та стандартів щодо відповідальної гри та захисту гравців. Лише після такої перевірки онлайн-платформа може отримати ліцензію і почати роботу. Схожу акредитацію компаній проводить і Румунія, її реалізує Національне управління з азартних ігор (ONJN) [24], після акредитації компанія може подати заяву на отримання ліцензії.

У Кюрасао з 2025 року буде введено спеціальний періодичний аудит (сертифікацію) діяльності організаторів та обов'язок подавати звіти про дотримання ними принципів відповідальної гри. Серед таких принципів країна передбачила: ідентифікація та верифікація гравців та перевірка їх віку; запровадження програм відстеження ігрової поведінки користувачів з метою виявлення ознак проблемної гри, включаючи обмеження та персональні сповіщення; перевірка реальності: регулярні нагадування про активність, кількість витрачених коштів і час, проведений у грі; передбачення можливості для гравців встановлювати ліміти депозитів (щоденні, щотижневі, щомісячні); запровадження протоколів самовиключення: користувачі можуть заблокувати доступ до ігор на 1 рік, 3 або 5 років або на все життя [45].

В Україні, наприклад, акредитацію передбачено для закладів охорони здоров'я, окремих закладів освіти, органів з оцінки відповідності тощо.

Слово «акредитація» походить від латинського дієслова «accredere». В перекладі з англійської воно означає щось на кшталт «надавати довіру». Це «процедура, за якою державний акредитаційний орган (організація) в документальній формі засвідчує правочинність і компетентність конкретної юридичної або фізичної особи здійснювати певний вид діяльності (проведення експертиз, спеціальних досліджень, вимірювань, оцінювання нерухомого майна, оцінка відповідності тощо)» [266, с. 37].

Враховуючи потенційну суспільну шкоду від азартних ігор, які можуть проводитись з порушенням правил, рекомендуємо внесення змін до Закону № 768 та впровадження для заявників перед отриманням ліцензій спеціальної процедури атестації, акредитації чи стандартизації на предмет дотримання таким заявником вимог до боротьби з ігровою залежністю та впровадження принципів відповідальної гри. Це, поряд з дозволом на приміщення грального закладу забезпечило б врахування інтересів суспільства та створення умов для реалізації права гравців на безпечну гру.

3.3. Втручальні адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)

Втручальні адміністративні процедури ініціюються адміністративним органом у трьох випадках, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру»: виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом (ст. 37 Закону). Одразу зазначимо, що Закон визначає функції публічної адміністрації «як надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної,

наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу» [172].

Втручальні адміністративні процедури є дуже важливими для забезпечення правопорядку на ринку легального грального бізнесу, що забезпечує дотримання встановлених правил здійснення діяльності, а отже мінімізує будь-які негативні наслідки для суспільства та гравців в азартні ігри. Як слушно зазначає К. М. Куркова, «право на належне державне управління та належну поведінку службовців державної адміністрації є невід'ємним правом фізичних та юридичних осіб» [127, с. 265]. Н. В. Нестор, порівнюючи форми і процедури здійснення контролю, стверджує, що «процедури є способами здійснення різних форм контролю» [147, с. 78].

Втручальні адміністративні процедури передбачені і щодо нелегального грального бізнесу, в цьому випадку вони мають на меті захист суспільства від небезпечного впливу нелегальних азартних ігор. Адже, як слушно зазначають М. А. Погорецький та З. М. Топорецька, нелегальні «азартні ігри є дуже небезпечними з точки зору формування ігрової залежності у гравців, адже вони проводяться не за правилами, для суспільства вони є небезпечними, оскільки завжди призводять до збільшення загального рівня злочинності в тому регіоні, де вони проводяться» [163, с. 7].

Однією з найбільш важливих адміністративних процедур має стати постійний моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням ДСОМ, адже він дозволить попередити більшість ризиків порушення прав гравців і зробити легальні азартні ігри безпечними. На відміну від контролю, який є епізодичним і зазвичай дозволяє виявити певні порушення вже після їх вчинення, моніторинг є постійним заходом, під час якого застосовуються різні методи: спостереження, вимірювання, збирання, оцінки та передачі певної інформації, яка становить суспільний інтерес.

В Україні моніторинг здійснюється у сфері фінансів (фінансовий моніторинг), довкілля (моніторингу у сфері навколишнього природного середовища: вод, земель, атмосферного повітря), продукції (моніторинг

безпеки та якості харчових продуктів), освіти (якості освіти), охорони здоров'я (якості надання медичних послуг). Моніторинг може бути і вибіркоким, так НАЗК проводить вибіркокий моніторинг способу життя окремих декларантів, який дозволяє виявити ознаки декларування недостовірної інформації, незаконного збагачення чи інших службових злочинів [245, с. 307].

Для грального бізнесу запуск ДСОМ є важливим не лише з точки зору контролю обороту коштів та правильності сплати податків організаторами азартних ігор, але й в частині захисту прав гравців в азартні ігри на безпечну гру. Так, відповідно до п. 25 ч. 1 ст. 1 Закону № 768 «державна система онлайн-моніторингу – спеціалізований програмно-апаратний комплекс, призначений для забезпечення здійснення моніторингу господарської діяльності організаторів азартних ігор, забезпечення відповідності ліцензійним умовам та технічним стандартам; отримання або передачі інформації в режимі реального часу від (до) відповідного грального обладнання через мережу Інтернет або інші канали зв'язку, збору, обробки, накопичення та реєстрації інформації про прийняті ставки, виплачені виграші (призи), здійснені виплати та інші операції, пов'язані з організацією та проведенням азартних ігор, забезпечення захисту інформації від втрати, розкрадання, спотворення, підробки, несанкціонованих дій щодо її знищення, модифікації, копіювання тощо, від несанкціонованого доступу через мережу Інтернет, а також для забезпечення принципу відповідальної гри» [180].

Нагадаємо, що ДСОМ мала запрацювати ще в серпні 2022 року, проте досі так і не розроблена та не введена в промислову експлуатацію. Відповідно до ч. 6 ст. 9 Закону № 768 «моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням ДСОМ здійснюється шляхом постійного дистанційного доступу до онлайн-систем організаторів азартних ігор».

В межах цього наукового дослідження нас цікавлять можливості забезпечення ДСОМ захисту прав гравців шляхом: забезпечення принципу відповідальної гри; впровадження модуля системи моніторингу гральних автоматів, який, серед іншого, має передбачати дистанційне відключення гральних автоматів. П. 5 ч. 1 ст. 13 Закону № 768 передбачає, що завданням

ДСОМ є захист прав гравців і мінімізація проявів ігрової залежності (лудоманії), а п. 10 ч. 2 цієї статті визначає серед її завдань «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)» [180].

Вимоги до порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу визначено постановою Уряду [199]. Проте в цьому документі немає жодних вимог щодо захисту гравців від ігрової залежності чи дотримання принципів відповідальної гри, що є вкрай негативним, адже це є невиконанням вимог Закону. Так, документ передбачає, що ДСОМ буде взаємодіяти з Реєстром гравців, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, але це не гарантує безпеку гравців, адже, як ми вже вище зазначали, реєстр використовується зазвичай тоді, коли у гравців вже виникли проблеми з ігровою поведінкою.

Документ також передбачає дистанційне відключення гральних автоматів, але не визначає ні підстав, ні строків такого відключення. Передбачається, що таке відключення має бути реалізоване шляхом «створення адміністратором Державної системи запитів та передачі їх через онлайн-систему за допомогою відповідного інтерфейсу прикладного програмування. Онлайн-система після отримання запиту на дистанційне відключення грального автомата виконує такий запит та переводить гральний автомат у режим, що унеможлиблює гру на гральному автоматі» [199].

Вважаємо, що вказану постанову необхідно доповнити вимогами щодо чітких підстав та строків для дистанційного відключення гральних автоматів, а також окремим розділом щодо захисту прав гравців і мінімізація проявів ігрової залежності (лудоманії), в якому обов'язково мають бути вимоги до моніторингу дій гравців та контролю за дотриманням організаторами азартних ігор принципів відповідальної гри та за виконанням вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією). В іншому випадку документ буде декларативним, а ДСОМ не забезпечуватиме захисту гравців.

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 певні порушення або на скарги про можливі порушення. Державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор нами розглядається в межах цього наукового дослідження лише як інструмент забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю.

Н. В. Нестор розглядає перевірки як адміністративну форму контролю, яка реалізується за певними (адміністративними) процедурами [148, с. 123].

Закон № 768 визначає види та підстави, періодичність заходів державного нагляду (контролю). У переважній більшості випадків вони ініціюються адміністративним органом (наразі це КРАІЛ, але вже в 2025 році має бути новостворене агентство). Заходи державного нагляду (контролю) проводяться у формі планових або позапланових перевірок (ч. 1 ст. 10 Закону № 768) [180].

«Планові перевірки організаторів азартних ігор проводяться не частіше ніж один раз на рік, але не рідше одного разу на три роки, відповідно до річних планів, затверджених Уповноваженим органом» [180]. Тобто підставою для ініціювання цієї адміністративної процедури є річні плани перевірок, що затверджені КРАІЛ.

Тут необхідно звернути увагу на критерії, згідно яких визначається така періодичність перевірок. Так, застосовуються спеціальні критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей. Важливо, що в цих критеріях значна увага приділена саме безпеці гравців та суспільним інтересам. Так, критеріями ризиків є: «життя та здоров'я людини, а саме недотримання принципів відповідальної гри призводить до зростання серед населення кількості осіб із вираженою ігровою залежністю (лудоманією), а також діяльність суб'єкта господарювання, що призвела до порушення прав і законних інтересів громадян, зокрема, моральної

шкоди, що заподіяна окремим фізичним особам або негативного впливу на соціальні відносини; або незабезпечення дотримання однакових для всіх гравців умов азартної гри, що призвело до заподіяння матеріальної шкоди окремим фізичним особам та негативного впливу на соціальні відносини» [188].

Враховуючи, що перші ліцензії у сфері організації та проведення азартних ігор були видані у 2021 році, перші планові заходи було заплановано на 2022 рік. Так, рішенням КРАІЛ від 23.11.2021 № 749 було затверджено Річний план здійснення заходів державного нагляду (контролю) Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2022 рік, в якому було заплановано перевірки 26 організаторів [201].

Але відповідно до відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [206] КРАІЛ було припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. Для грального бізнесу, враховуючи його високу ризиковість перевірки було відновлено позапланові перевірки з 5 серпня 2022 року, але це було зроблено лише протокольним рішенням КМУ без прийняття постанови, що не можна вважати законним.

На 2023 рік Перелік суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у 2023 році, визначено рішенням КРАІЛ від 07.11.2022 № 379 [173], але додаток оприлюднено не було, оскільки суб'єктів господарювання було занесено в інтегровану автоматизовану систему державного нагляду(контролю), проте доступ до неї не є відкритим [220]. Інформація про проведені в 2023 році планові заходи та прийняті рішення КРАІЛ також відсутня у відкритому доступі. Але планові та позапланові перевірки сфери грального бізнесу було дозволено лише з прийняттям постанови КМУ від 7

листопада 2023 р. № 1167 [179] тому можемо припустити, що в 2023 році також не проводились планові перевірки організаторів азартних ігор.

На 2024 рік перелік суб'єктів для планових перевірок визначено рішенням КРАІЛ № 319 [174], а також внесено до переліку, що затверджений ДРС [192]. На 2024 рік було заплановано перевірки трьох організаторів: «Геймдев», «Примум» та «Конкуерор». Пізніше рішенням КРАІЛ від 21 листопада 2023 року № 404 сформовано перелік з 22 суб'єктів, які запланувала перевірити Комісія в 2024 році [202]. Проте жодних рішень КРАІЛ за результатами планових заходів на офіційному вебсайті немає, з чого можна зробити висновок, що заходи або не проводились взагалі або не було виявлено будь-яких порушень, які вимагали реагування (що було б дуже дивним).

На 2025 рік за рішенням КРАІЛ заплановано перевірки 33 суб'єктів [203], але враховуючи рішення про ліквідацію КРАІЛ та необхідний час на створення нового агентства навряд чи планові заходи будуть проведені в 2025 році.

Таким чином, можемо констатувати, що 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 акцентувати увагу на повному проведенні всіх запланованих перевірок, що має забезпечити стабільність та безпеку ринку грального бізнесу.

Щодо позапланових заходів державного нагляду (контролю), Закон № 768 передбачає доволі багато підстав для їх проведення. Зокрема: «1) отримано звернення або повідомлення про порушення організатором азартних ігор законодавства про азартні ігри; 2) з метою перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор, виявлених під час проведення попередньої планової або позапланової перевірки; 3) за результатами аналізу інформації, документів, звітності, отриманих від організатора азартних ігор, виявлено факти, що можуть свідчити про недотримання ним законодавства про азартні ігри та/або про надання

недостовірної інформації, у тому числі у документах, що подавалися для отримання ліцензії; 4) за результатами моніторингу діяльності організаторів азартних ігор з використанням Державної системи онлайн-моніторингу виявлено факти, що можуть свідчити про недотримання організатором азартних ігор законодавства про азартні ігри; 5) з метою перевірки дотримання організатором азартних ігор вимог щодо підключення грального обладнання до Державної системи онлайн-моніторингу; 6) отримано повідомлення від іншого органу державної влади про факти, що можуть свідчити про порушення організатором азартних ігор вимог законодавства про азартні ігри, виявлені посадовою особою такого органу під час виконання своїх повноважень, із зазначенням інформації та документів, які це підтверджують; 7) в інших випадках, визначених Законом України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»» (ч. 2 ст. 10 Закону № 768) [180]. Одна з цих підстав повинна бути чітко вказана в рішенні адміністративного органу про ініціювання цієї адміністративної процедури, при цьому предметом адміністративної процедури є лише питання, які були окреслені в цій підставі та рішенні.

Для ініціювання цього заходу має бути рішення адміністративного органу, оформлене у формі наказу, а самі перевірки – виїзними та безвиїзними. До 1 квітня 2025 року дозволялось проведення фактичних перевірок (методом контрольних закупок) за рішенням Уповноваженого органу, але виключно за наявності чітких чотирьох підстав. З 1 квітня 2025 року редакція статті 10 Закону № 768 зазначала суттєвих змін, вона передбачає застосування методу контрольованої гри. Контрольована гра відповідно до Закону № 769 «це імітація уповноваженою посадовою особою Уповноваженого органу або третьою особою (у разі її залучення) дій гравця або відвідувача щодо взаємодії з організатором азартних ігор з метою участі в азартній грі, що здійснюється до початку або під час перевірки організатора азартних ігор» [180], тобто цей метод може бути застосовано лише під час позапланової перевірки, тобто коли організатору невідомо про її проведення.

За 2022 рік згідно звіту КРАІЛ «провела 5 позапланових перевірок, що були проведені за результатами опрацювання повідомлень про порушення, які надійшли до КРАІЛ, та за результатами яких встановлено наявність порушень законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор і складено 3 приписи про усунення порушень, виявлених за результатами їх проведення» [106].

У 2023 році позапланові заходи було розпочато з листопада 2023 року. Так, у листопаді – грудні 2023 року проведено 2 позапланові перевірки щодо дотримання вимог законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор (з питань, зазначених у зверненнях) [107]. Щодо одного організатора виявлено невідповідність його діяльності вимогам ліцензійних умов та доручено голові КРАІЛ вжити заходів щодо здійснення перевірки достовірності відомостей у документах, поданих організатором для отримання ліцензії. Щодо другого організатора – застосовано стягнення у вигляді штрафу в розмірі 3 350 000 грн відповідно до частини третьої статті 58 Закону.

За 2024 рік на вебсайті КРАІЛ розміщено шість рішень про проведення позапланових перевірок організаторів, але лише три рішення за результатами таких перевірок. До всіх трьох [207] організаторів застосовано штраф в розмірі 3 350 000 грн [208] за допуск до гри особи, внесеної до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх [209]. Тобто вказана адміністративна процедура закінчується складанням акту, а у разі виявлення порушень – рішенням адміністративного органу про застосування фінансових санкцій, усунення порушень законодавства або навіть анулювання ліцензії.

Таким чином позапланові заходи державного нагляду (контролю) є ефективною адміністративною процедурою для швидкого реагування на порушення організаторів азартних ігор. В 2025 році, враховуючи зміни уповноважених органів, навряд чи ця процедура буде активно застосовуватись, але для нового органу значно розширені можливості проведення таких перевірок,

зокрема методами контрольованої гри, тому важливо, щоб новостворене агентство активно використовувало надані законом можливості.

Окремо слід звернути увагу на адміністративні процедури, які забезпечують контроль за дотриманням законодавства про рекламу, адже реклама азартних ігор несе високі суспільні ризики і може призвести до порушення суспільних інтересів у разі порушення встановлених правил. З 1 квітня 2025 року суттєво змінено вимоги до реклами азартних ігор та посилено ряд обмежень. Правила реклами азартних ігор виходять за межі нашого наукового дослідження, але в цілому ми підтримуємо посилення обмежень реклами, що має позитивно вплинути на захист від ігрової залежності суспільних інтересів в цілому та прав гравця на безпечну гру (бо часто споживачами реклами є вразливі верстви населення, які вважають, що азартні ігри допоможуть їм вирішити фінансові чи інші проблеми), або ж втягують молодь в захоплення азартними іграми. Дуже важливо, що нарешті заборонили телефонні дзвінки з пропозицією взяти участь у грі та різними вітальними бонусами. Недоліком вважаємо неврегульованість питання щодо правового статусу інформаційних каналів в месенджерах, наразі вони близькі до онлайн-медіа, але оскільки такого статусу не мають, то і реклама в месенджерах не заборонена. Також неврегульованим питанням залишається реклама так званих «блогерів» у соцмережах. 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. Але такі зловживання є не лише в Україні, Наприклад, нещодавно відомого репера Дрейка запідозрили у прихованій рекламі онлайн-казино. У мережі з'явилося відео, на якому Дрейк намагається збити дрон, що залетів до його апартаментів. Однак увагу привернуло не це, а відкритий на його ноутбучі сайт казино «Stake». Дрон завис прямо навпроти екрана, а сам репер неодноразово публікував у соцмережах скріншоти своїх ставок на «Stake» [213]. Тому важливим питанням має бути подальше вдосконалення законодавства про рекламу та посилення контролю за

рекламою на різних платформах, які хоча формально і не є медіа, але фактично розповсюджують рекламу. Так, блогери і соцмережі зараз є найбільш популярними серед молоді, тому вони є споживачами так званої прихованої реклами, що в майбутньому може призвести до збільшення кількості молодих гравців, які більш вразливі до розвитку ігрової залежності.

Крім того, для медіа наразі діє заборона реклами організаторів азартних ігор під виглядом інформаційних повідомлень про здійснення благодійної діяльності організаторами азартних ігор, партнерів певної діяльності чи заходу в рекламних матеріалах інших замовників, то різні інформаційні канали в месенджерах продовжують рекламувати азартні ігри як з прямою рекламою, так і під виглядом різних досліджень у сфері ігрової залежності чи фінансування інших соціально важливих проектів, при цьому роблячи активне посилення на спонсора таких досліджень з можливістю переходу на його сторінку. Нещодавно така реклама була в різних телеграм-каналах у формі інформації про дослідження відповідальної гри в різних країнах, проведене Центром відповідальної гри на замовлення Slots City (звертаємо увагу, що тут використано саме бренд, а не назву компанії, що може свідчити про приховану рекламу азартних ігор).

Отже підставою для застосування фінансових санкцій за виявлені порушення законодавства про рекламу є акт, складений КРАІЛ про порушення вимог законодавства про азартні ігри та/або законодавства про рекламу [196]. Так, ч. 4 ст. 3 Закону № 768 вказує, що відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів, у тому числі щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про рекламу, у сфері організації та проведення азартних ігор регулюються Законом України "Про адміністративну процедуру" з урахуванням особливостей, визначених цим Законом. Тобто контрольні повноваження за дотриманням організаторами азартних ігор законодавства про рекламу також реалізуються через адміністративну процедуру. Правила реклами азартних ігор визначені в ст. 22-1 Закону України «Про рекламу» [210]. Виявлення фактів порушення правил реклами можливе самостійно або в ході розгляду

повідомлення (звернення, скарги, заяви тощо) третіх осіб про порушення вимог законодавства про рекламу. рекламодавці, виробники та розповсюджувачі реклами зобов'язані надавати документи, усні та/або письмові пояснення, відео- та аудіозаписи, а також іншу інформацію, що стосується виявленого порушення чи повідомлення про нього та необхідні для здійснення такими органами повноважень щодо державного контролю.

При цьому, відповідно до ст. 26 Закону України «Про рекламу» «органи державної влади зобов'язані повідомляти рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами про розгляд справ про порушення ними вимог законодавства про рекламу не менше ніж за п'ять робочих днів до дати розгляду справи. Розгляд і вирішення адміністративних справ, передбачених цим Законом, здійснюються відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених цим Законом» [210]. Факти порушень фіксуються у відповідному акті перевірки адміністративного органу, тоді як санкції накладаються за рішенням адміністративного органу.

На сайті КРАІЛ розміщено 15 рішень щодо застосування санкцій за порушення законодавства про рекламу, всі вони винесені в 2024 році. Рішення передбачають застосування фінансових санкцій (штрафів) у розмірі 2 400 000 (два мільйони чотириста тисяч) гривень до замовників або до розповсюджувачів реклами. Таким чином, можемо констатувати, що цей механізм почав застосовуватись КРАІЛ лише в 2024 році, до цього ефективних заходів протидії незаконній рекламі не здійснювалось.

Перевірка наявності ліцензій в окремих суб'єктів нерозривно пов'язана з можливістю застосування адміністративної процедури обмеження доступу до вебсайтів (ст. 25 Закону № 768), а тому стосується саме організаторів азартних ігор онлайн. Уповноважений орган не має повноважень на проведення перевірки нелегальних наземних гральних закладів, оскільки він може перевіряти лише ліцензіатів. Нагадаємо, що пропозиції для здійснення перевірок нелегальних закладів подавались до другого читання до законопроекту № 9256-д, але закономірно були відхилені профільним комітетом, адже фіксація здійснення

злочинної діяльності (а за проведення незаконних азартних ігор передбачено кримінальну відповідальність за ст. 203-2 Кримінального кодексу України) віднесено виключно до компетенції органів досудового розслідування [266, с. 211] і не можуть покладатись на органи виконавчої влади.

Обмеження доступу до вебсайтів ініціюється «за результатами опрацювання повідомлень про порушення законодавства про азартні ігри; моніторингу мережі Інтернет щодо виявлення вебсайтів та/або мобільних додатків, які надають доступ на території України до азартних ігор у мережі Інтернет без відповідної ліцензії; аналізу відкритих джерел інформації щодо виявлення фактів незаконної діяльності з організації та/або проведення азартних ігор (ст. 25 Закону № 768)» [180]. В ході цієї адміністративної процедури відбувається перевірка наявності інформації про конкретний вебсайт, через яких проводять азартні ігри в Реєстрі казно в мережі Інтернет, адже в цьому реєстрі вказують адреси вебсайтів та мобільних додатків, через які проводяться азартні ігри на підставі ліцензії.

Якщо відповідний вебсайт відсутній в Реєстрі, це стає підставою для складання інформаційної довідки, в якій фіксується цей факт та прийняття Уповноваженим органом рішення про обмеження доступу до таких вебсайтів/мобільних додатків. Порядок виконання таких рішень визначено рішенням КРАІЛ [197]. На сайті КРАІЛ є безліч рішень про обмеження доступу. Зокрема, лише у 2024 році в Україні було заблоковано 118 застосунків і 4 460 сайтів, які надавали послуги онлайн-казино [73].

Крім того, у ст. 25 Закону № 768 передбачено, що «уповноважений орган забезпечує оприлюднення та постійне оновлення на офіційному вебсайті переліку вебсайтів/мобільних додатків, з використанням яких організовуються, проводяться азартні ігри чи надається доступ до них без відповідної ліцензії» [180], що свідчить про те, що держава усвідомлює важливе суспільне значення таких адміністративних процедур і небезпеку нелегальних азартних ігор для суспільства.

Дуже важливим є не лише блокування доступу до вебсайтів, але й блокування платежів на такі незаконні платформи. Тільки в комплексі це забезпечує захист гравців. Законодавством передбачено обов'язок банків та інших надавачів платіжних послуг, відмовляти в здійсненні платежів на користь нелегальних організаторів азартних ігор.

Таким чином, втручальні адміністративні процедури є дуже важливими для забезпечення правопорядку на ринку легального грального бізнесу, що забезпечує дотримання ним встановлених правил здійснення діяльності, а отже мінімізує будь-які негативні наслідки для суспільства та гравців в азартні ігри.

Важливою спеціальною втручальною адміністративною процедурою є постійний моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням ДСОМ, який має забезпечити попередження порушень прав гравців, але вона досі не працює. ДСОМ має передбачати вимоги до захисту гравця від ігрової залежності, проте наразі жодних інструментів для цього не передбачено. Механізм дистанційного відключення гральних автоматів в межах моніторингу також не визначено. Тому необхідне внесення змін до Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу визначено, його доповнення окремим розділом щодо захисту гравців від ігрової залежності та дотримання принципів відповідальної гри, а також в розділі щодо дистанційного відключення гральних автоматів необхідно визначити підстави та час такого відключення.

Втручальні адміністративні процедури державного нагляду (контролю) застосовують у випадку, коли вже є інформація про певні порушення прав гравців у формі планових та позапланових перевірок. Практика КРАІЛ показала, що планові перевірки не були результативними, що не забезпечило належного контролю за ринком азартних ігор і призвело до серйозних негативних наслідків для суспільства, а тому вимагало втручання РНБОУ. Позапланові заходи державного нагляду (контролю) дозволяли швидко реагувати на порушення законодавства і застосовувати заходи впливу, тому важливо, щоб новий орган також застосовував ці інструменти.

Адміністративні процедури у сфері контролю за дотриманням законодавства про рекламу активно застосовувались лише в 2024 році, але через недосконалість законодавства про рекламу досі є зловживання у сфері реклами азартних ігор. Наразі необхідно подальше вдосконалення законодавства про рекламу та посилення контролю за рекламою на різних платформах, які хоча формально і не є медіа, але фактично розповсюджують рекламу (інформаційні канал в месенджерах та реклама в соцмережах «блогерами»).

Перевірка наявності ліцензій в окремих суб'єктів нерозривно пов'язана з можливістю застосування адміністративної процедури обмеження доступу до вебсайтів, яка активно застосовується в Україні, де лише за 2024 рік було заблоковано 118 застосунків і 4 460 сайтів, які надавали послуги онлайн-казино. Додатковою адміністративною процедурою тут 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 до розділу 3

1. 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 та стадіями і спрямована на захист суспільства від шкідливого впливу азартних ігор (суспільний, публічний інтерес) або захист прав гравців на безпечну гру.

2. 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.

3. Адміністративні процедури можна класифікувати за різними підставами:

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 (земельній, охороні здоров'я, освіті, гравальному бізнесі тощо); 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).

4. Заявні розпочинаються за заявою юридичної або фізичної особи. Це реєстраційні, дозвільні та ліцензійні процедури, які вже передбачені в

законодавстві, яким врегульовано діяльність з організації та проведення азартних ігор, саме з точки зору захисту інтересів суспільства та захисту права гравців на безпечну гру.

5. Реєстраційною процедурою є внесення гравця до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, яка реалізується за заявою гравця, членів його сім'ї першого ступеня споріднення чи законних представників. Можливе також внесення до реєстру за рішенням суду, при цьому розгляд справи є провадженням у сфері цивільного процесу, тоді як внесення до Реєстру – адміністративною процедурою. Необхідно для захисту гравців передбачити внесення до Реєстру 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.

6. Важливими заявними адміністративними процедурами є процедури ліцензування (видача та припинення дії ліцензії за заявою юридичної особи), оскільки вони спрямовані на врегулювання певного виду господарської діяльності у випадку, якщо така діяльність має певні суспільні наслідки чи якимось чином зачіпає суспільні інтереси. Ліцензування грального бізнесу дозволяє контролювати кількість гральних закладів і таким чином захищати суспільні інтереси, а також ліцензування покладає на ліцензіатів обов'язки щодо дотримання принципів відповідальної гри та запобігання ігровій залежності, що дозволяє захищати права гравців на безпечну гру.

Враховуючи досвід Канади, Румунії та інших країн необхідно додатково впровадити в Україні перед отриманням ліцензій спеціальної адміністративної процедури атестації, акредитації чи стандартизації на предмет дотримання заявником вимог до боротьби з ігровою залежністю та впровадження принципів відповідальної гри.

7. Спеціальною додатковою дозвільною процедурою для регулювання кількості наземних гральних закладів є 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». Дозвіл необхідний для відкриття наземних гральних закладів: казино, залів гральних автоматів, букмекерських пунктів.

8. Втручальні адміністративні процедури застосовуються за ініціативою адміністративного органу у разі виконання ним своєї повноважень, настання певної події або у разі порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявленого адміністративним органом.

9. Важливою спеціальною втручальною адміністративною процедурою є постійний моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням ДСОМ. ДСОМ і сама адміністративна процедура мала запрацювати в серпня 2022 року, проте досі не працює. Необхідне внесення змін до Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу (постанови КМУ), його доповнення окремим розділом щодо захисту гравців від ігрової залежності та дотримання принципів відповідальної гри, а також в розділі щодо дистанційного відключення гральних автоматів визначення підстав та часу такого дистанційного відключення.

10. Державний нагляд (контроль) за діяльністю ліцензіатів є основною загальною втручальною адміністративною процедурою. Планові заходи КРАІЛ практично не застосовувались, що призвело до безконтрольності ринку і потягло за собою реакцію РНБОУ на порушення прав громадян та суспільних інтересів. Позапланові заходи застосовувались ефективно, а тому важливо, щоб новостворена агенція одразу застосовувала ці процедури.

11. Адміністративні процедури у сфері контролю за дотриманням законодавства про рекламу активно застосовувались лише в 2024 році, але через недосконалість законодавства про рекламу досі є зловживання у сфері реклами азартних ігор. Необхідне подальше вдосконалення законодавства про рекламу та посилення контролю за рекламою на різних платформах, які хоча формально і не

є медіа, але фактично розповсюджують рекламу (інформаційні канал в месенджерах та реклама в соцмережах «блогерами»).

12. Перевірка наявності ліцензій в окремих суб'єктів нерозривно пов'язана з можливістю застосування адміністративної процедури обмеження доступу до вебсайтів, яка активно застосовується в Україні, де 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 відповідальної 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Dependenta tăcută: cine și cum confruntă adicția de jocuri de noroc în România. URL: <https://www.criticatac.ro/dependenta-tacuta-cine-si-cum-confrunta-adictia-de-jocuri-de-noroc-in-romania/>.
2. ANJ. The National Gambling Authority. URL: <https://anj.fr/english>.
3. Aproape 3 milioane de euro sunt disponibili pentru prevenirea și tratarea celor 100.000 de dependenți de jocuri de noroc, dar banii stau nefolosiți. Replica Joc Responsabil (Майже 3 мільйони євро доступні для профілактики та лікування 100 000 залежних від азартних ігор, але ці гроші залишаються невикористаними). URL: <https://www.libertatea.ro/stiri/3-milioane-euro-tratarea-dependenti-jocuri-noroc-3061272>.
4. Ca să-i protejeze de pierderi și să-i ajute pe dependenți să se lase. URL: <https://snoop.ro/lanturile-invizibile-ale-adictiei-companiile-de-jocuri-de-noroc-si-onjn-incalca-legislatia/>.
5. Callan, M. J., Ellard, J. H., Will Shead, N., & Hodgins, D. C. (2008). Gambling as a Search for Justice: Examining the Role of Personal Relative Deprivation in Gambling Urges and Gambling Behavior. *Personality and Social Psychology Bulletin*. 2008. № 34(11). P. 1514-1529. <https://doi.org/10.1177/0146167208322956>.
6. Co je Rejstřík vyloučených osob z hraní hazardních her v ČR. URL: https://www.encyklopediehazardu.cz/rubriky/legislativa-a-historie/rejstrik-vyloucenych-osob-z-hrani-hazardnich-her-v-cr_259.html.
7. 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.
8. Despre noi. URL: <https://jocresponsabil.ro/despre-noi/>.
9. Dowling, N., Suomi, A., Jackson, A., Lavis, T., Patford, J., Cockman, S., Thomas, S., Bellringer, M., Koziol-McLain, J., Battersby, M., Harvey, P., & Abbott, M. Problem Gambling and Intimate Partner Violence: A Systematic Review and Meta-

Analysis. *Trauma, Violence, & Abuse*. 2016. № 17(1). P. 43-61. <https://doi.org/10.1177/1524838014561269>.

10. Gambling Capital. Global Gambling Industry Generates \$536bn in 2023 with H2 Expecting 7% Growth Expected in 2024. <https://h2gc.com/news/general/global-gambling-industry-generates-536bn-in-2023-with-7-growth-expected-in-2024>

11. Gambling. URL: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling>.

12. Goodwin BC, Browne M, Rockloff M, Rose J. A typical problem gambler affects six others. *International Gambling Studies*. 2017. № 17. P. 276–289.

13. ICD-10 Version: 2010. URL: <https://icd.who.int/browse10/2010/en#/F63.0>.

14. ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics. URL: <https://icd.who.int/browse11/l-m/en#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fcd%2fentity%2f1041487064>.

15. Impact Action Drives Change. URL: https://responsiblegambling.org/wp-content/uploads/RGC_AR_sep11_links.pdf.

16. Impact of the DSM-IV to DSM-5 Changes on the National Survey on Drug Use and Health. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK519704/table/ch3.t39/>.

17. Karlsson A, Håkansson A. Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: a longitudinal nationwide register study. *Journal Behavior Addict*. 2018. № 7. P. 1091–99.

18. L'addiction aux jeux d'argent. URL: <https://anj.fr/index.php/joueurs/addiction>.

19. Legal memo on the new Royal Decree 176/2023 on Safer Gambling Environments. URL: <https://ecija.com/en/sala-de-prensa/legal-memo-on-the-new-royal-decree-176-2023-on-safer-gambling-environments/>.

20. Les outils pour garder la maîtrise du jeu. URL: <https://anj.fr/index.php/joueurs/limites-de-jeu>.

21. Marco Di Nicola, Daniela Tedeschi, Luisa De Risio, Mauro Pettorruso, Giovanni Martinotti, Filippo Ruggeri, Kevin Swierkosz Lenart, Riccardo Guglielmo, Antonino Callea, Giuseppe Ruggeri, Gino Pozzi, Massimo Di Giannantonio, Luigi Janiri. Co-occurrence of alcohol use disorder and behavioral addictions: relevance of impulsivity and craving. *Drug and Alcohol Dependence*. 2015. №148. C. 118-125.
22. Max Abbott. Problem gamblers: do GPs want to intervene? URL: https://www.academia.edu/119366177/Problem_gamblers_do_GPs_want_to_intervene.
23. Niccolò Aimo, Matteo Bassoli, Virve Marionneau, A scoping review of gambling policy research in Europe. *International Journal of Social Welfare*. 2023. № 33(3). PP. 659-674.
24. ONJN. URL: <https://onjn.gov.ro/>.
25. Palmer du Preez, K., Landon, J., Bellringer, M. *et al.* The Effects of Pop-up Harm Minimisation Messages on Electronic Gaming Machine Gambling Behaviour in New Zealand. *Journal Gambling Studies*. 2016. № 32. P. 1115–1126. <https://doi.org/10.1007/s10899-016-9603-0>.
26. Philip W S Newall, Matthew J Rockloff, Risks of using taxation as a public health measure to reduce gambling-related harms. *The Lancet Public Health*. 2022. № 7-8. PP. 654-665.
27. Pohoretskyi, M., Toporetska, Z., Vazhynskyi, V., Slobodian, I., & Yevsieiev, D. Investment in the Ukrainian gambling market in wartime. *Amazonia Investiga*. 2024. № 13(82). P. 288-297.
28. Principiile de responsabilitate sociala ale industriei de jocuri de noroc din România. URL: <https://onjn.gov.ro/relatii-publice/joc-responsabil/>.
29. Pulford, J., Bellringer, M., Abbott, M. *et al.* Barriers to Help-seeking for a Gambling Problem: The Experiences of Gamblers Who Have Sought Specialist Assistance and the Perceptions of Those Who Have Not. *Journal Gambling Studies*. 2009. № 25. P. 33–48. <https://doi.org/10.1007/s10899-008-9113-9>.
30. Register vylúčených osôb (RVO). URL: <https://azah.sk/informacny-servis/register-vylucenych-osob-rvo/>.

31. Register vylúčených osôb. URL: https://www.urhh.sk/reg_vylucenych_osob
32. Rejstřík vyloučených osob z účasti na hazardní hře. URL: <https://portal.gov.cz/sluzby-vs/rejstrik-vyloucenych-osob-z-ucasti-na-hazardni-hre-S12888>.
33. Responsible Gambling Center. URL: <https://www.rgc.org.ua/>.
34. Responsible Gambling Council explains how it drives change with action. URL: <https://www.canadiangamingbusiness.com/2024/10/22/responsible-gambling-council-explains-how-it-drives-change-with-action/>.
35. Responsible Gambling. URL: <https://www.agco.ca/en/responsibilities-and-resources/responsible-gambling-0>.
36. Rintoul, A, Dwyer J, Millar C, Bugeja L, Nguyen H. Gambling-related suicide in Victoria, Australia: a population-based cross-sectional study. *The Lancet Regional Health – Western Pacific*. 2023. № 41. P. 1-10. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lanwpc/article/PIIS2666-6065\(23\)00221-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanwpc/article/PIIS2666-6065(23)00221-3/fulltext).
37. Russell, A. M. T., Langham, E., & Hing, N. Social influences normalize gambling-related harm among higher risk gamblers. *Journal of Behavioral Addictions*. 2018. № 7(4). P. 1100-1111. URL: <https://akjournals.com/view/journals/2006/7/4/article-p1100.xml>.
38. Șase milioane de euro pentru combaterea dependenței de păcănele, necheltuite. Oficiul pentru Jocuri de Noroc se declară neputincios. URL: <https://romania.europalibera.org/a/milioane-de-euro-jocuri-de-pacanele-pariuri/32624888.html>.
39. Stefanchuk, R.O., Hetmantsev, D.O., & Toporetska, Z.M. (2022). Models of public game business governance in the world. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 29(1), 94-105.
40. Structură ONJN. URL: <https://onjn.gov.ro/structura-organizatorica/>.

41. Sullivan S, Abbott M, McAvoy B, Arroll B. Pathological gamblers--will they use a new telephone hotline? *The New Zealand Medical Journal*. 1994. № 107(983). P. 313-315.
42. Suomi, A., Jackson, A.C., Dowling, N.A. *et al.* Problem gambling and family violence: family member reports of prevalence, family impacts and family coping. *Asian Journal of Gambling Issues and Public Health*. 2013. № 13. P. 3-13. <https://doi.org/10.1186/2195-3007-3-13>.
43. Syadristaya I., Yamenko T., Kuzmenko S., Kobzar O., Nestor N. V. Administrative and Legal Regulation of Humanitarian Aid Under Martial Law. *Archives Des Sciences*. 2024. № 74 (2) P. 104-109.
44. The AGCO standards. URL: <https://www.agco.ca/en/general/standards>.
45. The New Curacao Gaming License Cost, Benefits & Process 2025. URL: https://www.gbo-intl.com/curacao-gaming-license/?utm_source=google_ads&utm_campaign=17213294336&AgId=169492894740&utm_term=curacao%20gaming%20authority&gad_source=1&gclid=CjwKCAiAlPu9BhAjEiwA5NDSA8kb5u5GHCjUjiQwCHp9H_G_G5cYtYbvVdtjGuu7rlwggWkbSCtyDhoCAgkQAvD_BwE.
46. Toporetska, Z., Shcherbyna, L., Denysenko, O., Bilan, S., & Kryshtafovych, O. (2024). Legal mechanisms for gambling addiction protection: analysis of an emerging regulatory model in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 13(78), 242-249. <https://doi.org/10.34069/AI/2024.78.06.20>.
47. UGC презентувала друге соціологічне дослідження щодо ставлення громадян до грального бізнесу. URL: <https://www.uagc.org.ua/post/ugc-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B0-%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B5-%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B5-%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5->

%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D
0%BD%D0%BD%D1%8F-%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-
%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D
1%8F-
%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD-
%D0%B4%D0%BE-
%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D
0%BE-%D0%B1%D1%96%D0%B7%D0%BD%D0%B5.

48. Volodymyr Vazhynskyi, Mykola Pohoretskyi, Zoriana Toporetska Responsible business by institutional investors as the main means of preventing violations of the public interests of citizen-investors. *Baltic Journal of Economic Studies*, Vol. 10 No. 1 (2024). P. 20-29.

49. Watanapongvanich, S., Binnagan, P., Putthinun, P. *et al.* Financial Literacy and Gambling Behavior: Evidence from Japan. *Journal Gambling Studies*. 2021. № 37. P. 445–465. <https://doi.org/10.1007/s10899-020-09936-3>.

50. What's covered in the Gambling Act white paper? URL: <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/legal/whats-covered-in-the-gambling-act-white-paper/>.

51. Who we are / AGCO. URL: <https://www.agco.ca/en/general/who-we-are>.

52. Who we are / AGCO. URL: <https://www.agco.ca/en/general/who-we-are>

53. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

54. Авер'янов В. Б. Реформування українсько-го адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 6–12.

55. Адміністративна процедура : конспект лекцій; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. – 132 с.

56. Адміністративне право України : підручник; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Коломоєць Т. О. Київ : «Істина», 2008. 457 с.

57. Адміністративне право України : підручник; за заг. ред. Т. О. Коломоець. К. : Істина, 2009. 480 с.
58. Адміністративне право України : підручник; за ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2004. 480 с
59. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія ; за заг. ред. В. В. Галунька ; Херсон. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ. Херсон : Херсон. міська друк., 2010. 376 с.
60. Баженова А. А. Ліцензування азартних ігор в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 100–105.
61. Банчук-Петросова, О., Мадрига, Т. Роль громадянського суспільства у формуванні публічної політики в Україні. *Публічне управління і політика*. 2024. № 1. С. 11–20.
62. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
63. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. 224 с.
64. Біла В. Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 12-15.
65. Білан С. Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення доступності медичної допомоги для населення в умовах воєнного стану. *Вісник кримінального судочинства*. 2022. № 3-4. С. 158-163.
66. Білокопитов Д. Вплив громадянського суспільства на процеси демократизації публічно-управлінських та економічних відносин. *Ефективність державного управління*. 2016. № 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 115-124.
67. Бойко І. В. Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 113–122.

68. Бойко І. В. Ініціювання адміністративної процедури. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 62. С. 30–37.
69. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: Право, 2017. 132 с.
70. Борко А. Л. Поняття і основні риси адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 71–77.
71. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2007. 191 с.
72. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
73. В Україні торік заблокували понад 4500 нелегальних онлайн-казино. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3954425-v-ukraini-torik-zablokuvali-ponad-4500-nelegalnih-onlajnказино.html>.
74. Важинський В. М. Адміністративно-правова охорона суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2024. 218 с.
75. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. 250 тисяч слів. Київ-Ірпінь : Перун. 2005. 1728 с.
76. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.
77. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О., Дрозд О. Ю., Гиренко І. В., Єщук О. М., Риженко І. М., Іванищук А. А., Саунін Р. Д., Ямкова І. М. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навч. посіб. за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : 2015. Т.1. 272 с.
78. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

79. Галунько В.В. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
80. Гетманцев Д. О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші. К.: СЕЕМ Принт, 2008. 209 с.
81. Головка В. А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 20 с.
82. Гончаренко В. Г., Андрущенко П. П., Базова Т. П. Юридичні терміни. Тлумачний словник. 2-ге вид., стереотипне. Київ : Либідь. 2004. 320 с.
83. Грущинська Н. Взаємодія держави і соціуму як основна умова формування громадянського суспільства. Держава та регіони. 2022. № 2 (76). С. 6-12.
84. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
85. Гусаров С., Білоус В. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. *Вісник Акад. упр. МВС*. 2008. № 3. С. 6–18.
86. ДБР повідомило про підозру військовослужбовцю із Сум, який привласнив обладнання на понад 4,5 млн гривень. URL: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-povidomilo-pro-pidozru-vijskovosluzhbovcyu-iz-sum-yakij-privlasniv-obladnannya-na-ponad-4-5-mln-griven>.
87. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
88. Денисенко О. Є. Адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 8. С. 1-19.

89. Денисенко О. Є. Адміністративно-правові засади формування державної політики щодо боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) Кабінетом Міністрів України. *International scientific conference “Theoretical foundations of law, public management and practice of their application” : conference proceedings* (December 25–26, 2024. Riga, the Republic of Latvia). Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2024. С. 94-99.

90. Денисенко О. Є. Адміністративно-правові засоби захисту суспільства від ігрової залежності (лудоманії). *Вісник кримінального судочинства*. 2023. №3-4. С. 265-270.

91. Денисенко О. Є. Громадянське суспільство як суб’єкт та об’єкт реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. № 87. Ч. 2. С. 342-346.

92. 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, (м. Львів-Торунь, 8 жовтня 2024 р.). Львів – Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 39-42.

93. 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.

94. 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.

95. 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, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів –Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 211-214.

96. 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.

97. 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.

98. Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет: постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/566-2024-%D0%BF#Text>.

99. Дорогих В. М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 20 с.

100. Євтушенко О.Н. Громадянське суспільство та інститути публічної влади в політичній системі України. *Наукові праці*. 2011. № 143. С. 56—61.

101. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. За ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. Харків. Право, 2002. 432 с.

102. Захист гравців від ігрової залежності: Ініціативи України та досвід Канади. URL: <https://ampbiz.censor.net/columns/3527076/yak-zahystytysya-vid-igrovoyi-zalejnosti-dosvid-kanady>.

103. Звіт про виконання роботи КЕР КРАІЛ. URL: https://www.gc.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%81/Zvit_pro_robotu_Rady.pdf.

104. Звіт дослідження громадської думки на тему: «Ставлення українців до гемблінгу». Ukrainian Gambling Council. URL: <https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/185/Gambling.pdf>.

105. Звіт КРАІЛ за 2021 рік. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Plany-roboty-Komisii.html>.

106. Звіт про виконання річного плану заходів державного нагляду (контролю) за 2022 рік. URL: https://www.gc.gov.ua/files/%D0%94%D0%9D%D0%9A/Zvit_dnk_2022_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf.

107. Звіт про виконання річного плану заходів державного нагляду (контролю) за 2023 рік. URL: https://www.gc.gov.ua/files/%D0%94%D0%9D%D0%9A/zvit_dnk_2023_.pdf.

108. Звіт про роботу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей за 222 рік, затверджений рішенням Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 15 серпня 2023 № 174. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Plany-roboty-Komisii.html>.

109. Звіт про роботу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей за 2023 рік, затверджено Рішенням Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 26.03.2024 № 173. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Plany-roboty-Komisii.html>.

110. Зуєв Р. Щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 46–51.

111. Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. №. 2. С. 182–190.

112. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. 205 с.

113. Інформація про видані дозволи, що підтверджують 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». URL: https://www.gc.gov.ua/files/Reestri/2024/01_12_2024/Dosvil_23_12_2024.pdf

114. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право : навчально-методичний посібник. 2-ге вид., перероб. і допов. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с

115. Колодій, А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. № 28 С. 689–704.

116. Колпаков В. К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. *Питання адміністративного права*. Харків: Право, 2019. 272 с. С. 48–75. С. 48.

117. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

118. Комзюк А.Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України. К. : Прецедент, 2007. 531 с.

119. Корж-Ікаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. націон. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 219 с.

120. Костюченко О. Д. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні. : дис. ...д-ра філософії: 281 Публічне управління та адміністрування. Київ, КНУ імені Тараса Шевченка, 2024. 237 с.

121. Кравченко М. Г. Публічний інтерес як неврахований чинник при формуванні стратегії та тактики державної економічної політики України. *Адміністративне право і процес*. 2022. № 2(37). С.49–61. С. 53.

122. КРАІЛ запустила першу соціальну рекламу на тему свідомого гемблінгу. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Gallery/33782.html>.

123. Криворучко І. В. Принципи здійснення адміністративних процедур органами публічної влади: теоретичні основи визначення та застосування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 20 с.

124. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право». К., 2006. 32 с.

125. Куркова К. Адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні: теоретико-правовий аспект: монографія Київ, ФОП Чалчинська Н.В., 2020. 505 с.

126. Куркова К. М. Адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. № 76. Ч. 2. С. 58-63.

127. Куркова К. М. Адміністративні процедури як інструмент захисту прав людини у зарубіжних країнах. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2023. № 182 (1). С.265-273.

128. Куркова К. М. Адміністративні процедури: проблема нормотворчості (досвід України та США). *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 272-275.

129. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2007. 21 с.

130. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.

131. Лиськов М. О. Проблеми законодавчого регулювання лотерейної сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 2 (2). С. 46–49.

132. Лопушинський, І. П., Філіппова, В. Д., & Плющ, Р. М. Розбудова в Україні громадянського суспільства як механізм ефективного державотворення. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. №. 6 (18). С. 223–231.

133. Лугіна Н. А., Китун А. Особа з ігровою залежністю як потерпілий від злочину зайняття гральним бізнесом. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 70. С. 136–141.

134. Лукаш Є. Ю., Бурлаков Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 264–268.

135. Лукін С. Ю. Громадянське суспільство у формуванні публічного простору в процесах державотворення. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 99–103.

136. Медяник В. А. Поняття адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 579–581.

137. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

138. Мельник Р. С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.

139. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

140. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права. Х. : Бурун Книга, 2010. 336 с.

141. Музичук О. М., Гетманець О. П. Правові стандарти та організаційні аспекти європейського досвіду регулювання азартних ігор для України. *Форум права*. 2023. № 1 (74). С. 113–121.

142. Мулявка Д. Г. Гармонізація правового регулювання азартних ігор в Україні та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 61–64.

143. Надьонов О. В. Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків: поняття та необхідні ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право*. 2016. № 39 (2). С. 17–21.

144. Наливайко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення прав дитини на безпечні умови життя. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 8–14.

145. Небезпека нелегальних ігор: КРАІЛ інформує через соціальну рекламу. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Informatsiini-povidomlennia/35719.html>.

146. Нелегальні вебсайти. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Nelehalni-saity.html>.

147. Нестор Н. В. Адміністративні форми та процедури здійснення контролю за діяльністю суддів. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 серп. 2016 р.)*. Харків, 2016. С. 78-81.

148. Нестор Н. В. Перевірка як адміністративна форма контролю за судьями та процедури її здійснення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. №. 2. С. 123-129.

149. Нестор Н. В. Проблемні питання тлумачення категорії «інтереси суспільства» під час судового провадження на підставі угоди про примирення. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 225-232.

150. Нестор, Н. В., Погорецький, М. М. Проблеми захисту прав гравця в нелегальні азартні ігри під час кримінального провадження за статтею 203-2 Кримінального кодексу України. *Криміналістика і судова експертиза*. 2024. Вип. 69. С. 279—290.

151. Новий клінічний протокол медичної допомоги ігрова залежність (лудоманія): наказ Міністерства охорони здоров'я України від 10 липня 2024 року № 1201. URL: https://moz.gov.ua/storage/uploads/84fa5616-0ce0-4c47-b9d1-5fc67028e54e/dn_1201_10072024_dod.pdf.

152. Обмеження роботи онлайн казино: Електронна петиція №22/223008-еп від 29 березня 2024 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/223008>.

153. Овчарук С. С. Теоретичні аспекти визначення поняття і змісту інституту адміністративних процедур у адміністративно-правовій науці України.

Науковий вісник нац. університету біоресурсів і природокористування України.
2012. № 173. Ч. 1 : Право. С. 183–192.

154. Оголошення про додатковий добір кандидатів у члени
Консультаційно-експертної ради Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.
URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Konsultatyvno-doradchi-orhany.html>

155. Олійничук О., Хом'юк С. Лудоманія як загроза безпеці держави:
соціальні, економічні та правові контексти. *Актуальні проблеми правознавства.*
2020. № 1 (21). С. 96-102.

156. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. Київ :
Істина, 2007. 336 с.

157. Перелік закладів. URL:
<https://www.gc.gov.ua/files/%D0%86%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C/perelik.pdf>

158. Петричко Н. О. Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та
кримінологічне дослідження: дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. Київ, 2010.
258 с. С. 103-118.

159. Плавич В. П. Роль права в формуванні ринкових відносин в Україні:
теоретико-правові проблеми: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ,
2002. 16 с.

160. План роботи Консультаційно-експертної ради КРАІЛ на 2024 рік:
протокол № 18 від 05 грудня 2023 року. URL:
https://www.gc.gov.ua/files/KER/Plan_KER_2024.PDF.

161. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ :
підручник; за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999.
702 с.

162. Погорецький М. А., Топорецька З. М. Проблеми правового
регулювання грального бізнесу та лотерей в Україні і їх вплив на доказування
незаконної діяльності з організації та проведення азартних ігор, лотерей (ст. 203-

2 КК України). *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 3. 2024. С. 625-631.
<https://app-journal.in.ua/s/arhiv>.

163. Погорецький М. А., Топорецька З. М. Розслідування зайняття гральним бізнесом: процесуальні й криміналістичні засади: монографія. К.: Алерта, 2015. 250 с.

164. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.

165. Положення про Консультаційно-експертну раду Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення КРАІЛ від 20.11.2020 № 4. URL: https://www.gc.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%81/Polozhennya_pro_KER_KRAIL.pdf.

166. Понад 7 000 осіб скористалися інструментом самообмеження від участі в азартних іграх за 10 місяців 2024 року. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Infohrafiky/35766.html>.

167. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2024 року у справі № 320/5934/22. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/116964901>.

168. Почанська О. С. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2020. 495 с.

169. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» реєстр. № 9256-д від 05.04.2024 р. URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/2f61a505-0700-43ed-9064-fd21f77d4d48>.

170. Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України; за заг. ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р. Б. Хорольського. Київ: Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. 136 с.

171. Принципи права та їх застосування у практиці Верховного Суду (цивільна юрисдикція). С. 3. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_Prinsip_19_04_24.pdf.

172. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n416>.

173. Про визначення Переліку суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у 2023 році: рішення КРАІЛ від 07 листопада 2022 року № 379. URL: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2022/11/R-379.pdf>.

174. Про визначення Переліку суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у 2024 році: рішення КРАІЛ від 13 жовтня 2023 року № 319. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2023/10/R-319.pdf>.

175. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення державного регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 22 листопада 2023 року № 3498-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3498-20#Text>.

176. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей: Закон України від 4 грудня 2024 року № 4116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4116-IX#Text>.

177. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18: постанова Правління Національного банку України від 21 червня 2024 року № 72. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_21062024_72.

178. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18: постанова Правління Національного

банку України від 27 серпня 2024 року № 102. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_27082024_102.

179. Про внесення змін до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303: постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2023 р. № 1167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1167-2023-%D0%BF#n5>.

180. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14 липня 2020 р. №768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>.

181. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 3 листопада 2022 року № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>.

182. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 9 листопада 2023 року № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>.

183. Про державний бюджет України на 2025 рік: Закон України від 19 листопада 2024 року № 4059-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#n46>.

184. Про державні лотереї в Україні: Закон України 6 вересня 2012 року № 5204-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17#n39>.

185. Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією): рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 13 грудня 2022 року № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-23#Text>.

186. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги соціально-психологічної реабілітації осіб із ігровою залежністю: наказ Міністерства соціальної політики України від 8 жовтня 2024 року № 454-Н. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RE43124>.

187. Про затвердження Класифікатора соціальних послуг: наказ Міністерства соціальної політики України від 23 червня 2020 року № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>.

188. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей: постанова Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2021 р. № 1263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1263-2021-%D0%BF#Text>.

189. Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор: постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2020 р. N 1341. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP201341>.

190. Про затвердження опису ідентифікаційної картки гравця: рішення КРАІЛ від 30 серпня 2021 року № 522, зареєстроване у Міністерстві юстиції України 17 вересня 2021 року за № 1222/36844. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1222-21#Text>

191. Про затвердження персонального складу Консультативно-експертної ради Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: рішення КРАІЛ від 02.02.2023 № 44. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2023/02/R-44.pdf>

192. Про затвердження Плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) органів державного нагляду (контролю) на 2024 рік: наказ Державної регуляторної служби України від 14 листопада 2023 року № 183. URL: https://www.drs.gov.ua/state_supervision/nakaz-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-planu-zdijsnennya-kompleksnyh-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-organiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-na-2024-rik-vid-14-11-2/.

193. Про затвердження Порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор :рішення КРАІЛ від 22 квітня 2021 року № 167, зареєстроване у Міністерстві юстиції України 03 червня 2021 за № 747/36369. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0746-21#Text>.

194. Про затвердження Порядку видачі власнику приміщення 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»: рішення КРАІЛ від 17 грудня 2020 року № 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0065-21#Text>.

195. Про затвердження Порядку відшкодування фінансової шкоди внаслідок бездіяльності організатора азартних ігор: рішення КРАІЛ від 29 листопада 2022 року № 396, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 13 січня 2023 р. за № 73/39129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-23#Text>.

196. Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів): постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2022 р. № 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2022-%D0%BF#Text>.

197. Про затвердження Порядку направлення та виконання вимог щодо обмеження доступу на (з) території України до вебсайту або його частини: рішення КРАІЛ від 30 серпня 2021 року № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1230-21#Text>.

198. Про затвердження Порядку недопуску до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія): рішення КРАІЛ від 29 листопада 2022 року № 395, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 12 січня 2023 р. за № 69/39125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0069-23#Text>.

199. Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 171. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2024-%D0%BF#n8>.

200. Про затвердження Принципів відповідальної гри: рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 11 серпня 2021 року № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1141-21#Text>.

201. Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2022 рік: рішення КРАІЛ від 23.11.2021 № 749. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2021/11/R-749.pdf>.

202. Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2024 рік. рішення КРАІЛ від 21 листопада 2023 року № 404. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2023/11/R-404.pdf>.

203. Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2025 рік: рішення КРАІЛ від 19.11.2024 №552. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2024/11/R-552.PDF>.

204. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.

205. Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13 грудня 2023 року № 2118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0126-24#Text>.

206. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від від 13 березня 2022 р. № 303. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP220303?an=1>.

207. Про результати позапланової перевірки та застосування фінансових санкцій (штрафів) до ТОВ «КОНКУЕРОР»: рішення КРАІЛ від 14 березня 2024 року № 150. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2024/03/R-150.PDF>.

208. Про результати позапланової перевірки та застосування фінансових санкцій (штрафів) до ТОВ «СЛОТС Ю.ЕЙ.»: рішення КРАІЛ від 29 лютого 2024 року № 116. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2024/02/R-116.PDF>.

209. Про результати позапланової перевірки та застосування фінансових санкцій (штрафів) до ТОВ «СПЕЙСИКС»: рішення КРАІЛ від 15 лютого 2024 року № 91. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2024/02/R-91.PDF>.

210. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#n1181>.

211. Профатіло К. В. Адміністративно-правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. : дис. ...д-ра філософії: 081 Право / К. В. Профатіло, МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2023. 237 с.

212. Резніченко В. О. Поняття адміністративно-правового забезпечення вищої освіти в Україні. 2020. *Юридична наука*. № 7 (109). С. 144–149.

213. Репера Дрейка підозрюють у рекламі онлайн-казино: що він зробив.
URL: <https://finance.obozrevatel.com/ukr/repera-drejka-pidozryuyut-u-reklami-onlajn-kazino-scho-vin-zrobiv.htm>.

214. Реформа грального бізнесу: за ініціати́ви Мінфіну Уряд ухвалив заходи для захисту незахищених гравців та сприяв збільшенню податкових надходжень до держави. URL: https://mfinante.gov.ro/despre-minister/-/asset_publisher/uwgr/content/reform-c4-83-c3-aen-domeniul-jocurilor-de-noroc-au-fost-adoptate-m-c4-83suri-care-s-c4-83-protejeze-juc-c4-83torii-vulnerabili-c8-99i-s-c4-83-contribuie-la-cre-c8-99terea-veniturilor-fiscale-ale-statului.

215. Римарчук Г. С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2013. 18 с.

216. Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи: колективна монографія. Острог: ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. 328 с.

217. Руснак Л. М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 207 с.

218. Рябовол Л.Т. Громадянське суспільство як наукова категорія та предмет правових досліджень. *Наукові записки: Серія «Право»*. 2020. № 2. С. 4-8.

219. Сербин Р. А. Правова культура - важливий фактор розбудови правової держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2003. 20 с.
220. Система ІАС ДНК. URL: <https://nais.gov.ua/p/sistema-ias-dnk>.
221. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків, 2009. 676 с.
222. Соболь Є. Концептуальні підходи до дефініції адміністративно-правового регулювання у сфері протидії булінгу в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 2 (22). С. 53–58.
223. Сучасний словник із суспільних наук. за ред. О. Г. Данильяна, М. І. Панова. Х.: Прапор, 2006. 432 с.
224. Сущенко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: монографія. К.: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 240 с.
225. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. за ред. В. А. Ліпкана. Київ : КНТ, 2007. 884 с.
226. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. К., 2003. 262 с.
227. Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян. Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. С. 195–211.
228. Тиха залежність: хто і як стикається з ігровою залежністю в Румунії. URL: <https://www.criticatac.ro/dependenta-tacuta-cine-si-cum-confrunta-adictia-de-jocuri-de-noroc-in-romania/>.
229. Топорецька З. М. Гральний бізнес як один з основних видів діяльності організованих злочинних угруповань. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 1. С.134-141.
230. Топорецька З. М. Зарубіжний досвід реалізації соціальної функції публічного управління гральним бізнесом. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. № 2. С. 211-216.

231. Топорецька З. М. Історія грального бізнесу незалежної України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2021 р.).* Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. С. 515–518

232. Топорецька З. М. Лотереї: 50 питань і відповідей: наук.-практ. вид.; за наук. ред. д. ю. н., проф. М. А. Погорецького. Київ: Алерта, 2019. 222 с.

233. Топорецька З. М. Прийняття законодавства у сфері грального бізнесу як ефективний механізм боротьби з незаконними азартними іграми. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО.* 2013. № 22. Ч. I. Т. 3. С. 115-118.

234. Топорецька З. М. Принцип боротьби з ігровою залежністю в системі принципів публічного управління гральним бізнесом. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення: матеріали міжвідом. наук.-практ. круглого столу (Київ, 04 листоп. 2021 р.).* Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. С. 258-261.

235. Топорецька З. М. Принципи публічного управління гральним бізнесом, спрямовані на захист суспільства і кожного гравця від шкідливого впливу азартних ігор. *Криміналістика і судова експертиза.* 2022. №67. С.214-224.

236. Топорецька З. М. Проблеми законодавчого регулювання спрямування коштів від грального бізнесу в Україні на захист суспільства від ігрової залежності (лудоманії). *Вісник кримінального судочинства.* 2023. №3-4. С. 227-236.

237. Топорецька З. М. Публічне управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю і протидія злочинам, пов'язаним з ними: теорія та практика : монографія. Київ: Алерта, 2022. 424 с.

238. Топорецька З. М. Роль суспільних цінностей в обранні державою моделі публічного управління гральним бізнесом. *Актуальні питання правового та патріотичного виховання здобувачів вищої освіти ЗВО зі специфічними умовами навчання в умовах воєнного стану: матеріали наук.-*

теорет. конф., присвяч. Дню науки та пам'яті С. М. Легуші (Київ, 19 трав. 2022 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 153-156.

239. Топорецька З. М. Система публічного управління гральним бізнесом в Україні та її елементи. *KELM*. 2022. № 1 (45). С. 215–221.

240. Топорецька З. М. Соціальна функція в системі функцій публічного управління гральним бізнесом. *Приватно-правові механізми захисту прав людини*: матеріали міжкафедрального науково-теоретичного круглого столу, (Київ, 10 грудня 2021 року). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. С. 168–171.

241. Топорецька З. М. Щодо доцільності віднесення поняття «лотерея» до азартних ігор». Матеріали XIX Всеукраїнської науково-практичної конференції «Укрїнська мова в юриспруденції: стан, проблеми, перспективи» (м. Київ, 24 листопада 2023 р.). Київ: НАВС, 2023. С. 99-102.

242. Топорецька З. М., Важинський В. М. Щодо розуміння поняття «відповідальне ведення бізнесу» та його значення для охорони суспільних інтересів в адміністративному праві. *International scientific conference “Development trends in legal science and education of Ukraine in the context of European integration”: conference proceedings (November 1–2, 2023. Częstochowa, the Republic of Poland)*. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2023. С. 156-159.

243. Топорецька З. Особа потерпілого від грального бізнесу. Механізм формування лудоманії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (юридичні науки)*. 2011. № 89/2011. С. 111-113.

244. Топорецька З., Слободніченко М., Аймедов К., Синіцька Т., Шум С., Олійник О. Звіт за результатами першого в Україні національного дослідження у сфері ігрової залежності. Київ, 2023. 149 с. URL: <https://cmhmda.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/zvit-naczionalne-doslidzhennya-u-sferi-igrovoyi-zalezhnosti.pdf>.

245. Топорецька З.М. Криміналістична характеристика незаконного збагачення. *Криміналістика і судова експертиза*. 2019. №. 64. С. 305-310.

246. Топорецька З.М., Аймедов К.В., Синіцька Т.В., Олійник О.П. Соціально-психологічний портрет патологічного гравця як

передумова запобігання залежності від азартних ігор (gambling disorder). *Медичні перспективи*. 2024. Т. 29, № 1. С. 143-150.

247. У 2024 році понад 9 000 особам обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Informatsiini-povidomlennia/35945.html>.

248. Ухвала Верховного Суду від 30 січня 2024 року у справі № 420/3179/22. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=116681146&red=100003adffcb976c913ff200f0b37e9c542398&d=5>.

249. Філютович-Герасименко В. С. Адміністративно-правові засади протидії незаконному гральному бізнесу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 22 с.

250. Хомутянський В. В. Адміністративні процедури митної діяльності: окремі питання визначення сутності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. № 6. Том 30 (69). С. 108-113.

251. Христинченко Н. Види адміністративних процедур у науковій сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. №. 10–1(1). С. 165–167.

252. Цвік М. В. Фундаментальні проблеми теорії права. Київ: Юрид. книга, 2005. Т. 10: Юрид. наука незалежної України. С. 49–64.

253. Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Рогачова Л. Л., Петришин О. В., Олейников С. М. Загальна теорія держави і права : підручник; ред. М. В. Цвік. Харків : Право, 2002. 432 с.

254. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

255. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n8247>.

256. Чальцева О. М. Роль громадянського суспільства у проектуванні публічної політики в Україні. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія політичні науки*. 2020. № 5. С. 102-107.

257. Черниш В.О. Адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю розвідувальних органів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2016. 207 с.

258. Чиновникам и военным Казахстана запретили участвовать в азартных играх. URL: <https://ustinka.kz/kazakhstan/100260.html>.

259. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2020. № 3 (27). С. 173–180

260. Чуб О. О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами : монографія; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Одіссей, 2005. 232 с.

261. Шестак В. С. Механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави. *Форум права*. 2010. № 2. С. 578–585.

262. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. № 59. С. 185–193.

263. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141–145.

264. Шопіна І. М. Адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правове регулювання: співвідношення понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 550-554.

265. Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року, введене в дію Указом Президента України № 234/2024 від 20 квітня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-24#Text>.

266. Юридична енциклопедія : у 6 т.; ред. кол.: Ю.С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. 843 с.

267. Як обмежити себе від участі в азартних іграх?. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Yak-obmezhyty-sebe-vid-uchasti-v-azartnykh-igrakh.html>.

268. Яра О. С. Поняття адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 11(101). Т. 2. С. 81–87.

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., & Kryshchak, 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.



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
з питань фінансів, податкової
та митної політики

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008, www.rada.gov.ua

Денисенко Ольга Євгенівна
вул. Прорізна, буд. 9, кв. 13, м. Київ, 01034,

У Комітеті Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики розглянуто звернення Денисенко О. Є. від 20.02.2025 року №44488Д-1-02.2025/41448 (1814167) з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства про правове регулювання грального бізнесу в частині захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор та кожного гравця від ігрової залежності, та повідомляємо, що надані пропозиції доведено до відома народних депутатів України – членів Комітету для використання та врахування їх у подальшій законотворчій роботі.

Голова Комітету

Д.О. Гетманцев



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Гетманцев Данило Олександрович
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000440A310097A5DC00
Дійсний до: 12.12.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
04-32/13-2025/44178 від 24.02.2025



1816581



МІНІСТЕРСТВО ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Мінцифри

вул. Ділова, 24, м. Київ, 03150, тел. (044) 207-17-30

E-mail: hello@thedigital.gov.ua, сайт: www.thedigital.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 43220851

Ользі ДЕНИСЕНКО

вул. Прорізна, 9, кв. 13,
м. Київ, Київська обл., 01001
olgaoladenysenko@gmail.com

Пані Ольго !

Міністерство цифрової трансформації України розглянуло Ваше звернення від 19.02.2025 про прохання врахувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства про правове регулювання грального бізнесу в частині захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор і кожного гравця від ігрової залежності, що надійшло на електронну адресу hello@thedigital.gov.ua, та в межах компетенції повідомляє.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з Положенням про Міністерство цифрової трансформації України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, робототехніки та роботизації, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтегрованості, електронних комунікацій та радіочастотного спектра, розвитку інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг; у сфері розвитку ІТ-індустрії; у сфері розвитку та функціонування правового режиму Дія Сіті; у сфері хмарних послуг; у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерейній сфері є Мінцифри, яке відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, здійснює



ДОКУМЕНТ СЕД МІНЦИФРИ АСКОД

Підписувач Вискуб Олексій Анатолійович
Сертифікат 382367105294AF9704000000CFB35F00F3001D03
Дійсний з 18.11.2024 13:24:56 по 18.11.2026 13:24:56



1/11-2-Д-375-25-163-2025 від 04.03.2025

заходи щодо створення та забезпечення функціонування Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – Портал Дія).

Так, повідомляємо, що надані Вами пропозиції розглянуто та буде враховано у роботі Міністерства цифрової трансформації України під час розробки проєктів нормативно-правових актів. Додатково зазначаємо, що практичний інтерес становлять пропозиції щодо встановлення конкретних лімітів часу гри та витрат на гру, а також обов'язкових перерв у грі, а також алгоритмів формування унікального ідентифікатора гравця; удосконалення принципів відповідальної гри.

Мінцифри цінує кожне звернення користувачів та суб'єктів взаємодії Порталу Дія та мобільного додатку Порталу Дія (Дія), пов'язане із функціонуванням системи та впровадженням нових послуг та дякує за Ваші пропозиції. У разі впровадження нових послуг та сервісів на Порталі Дія та в мобільному додатку Порталу Дія (Дія), відповідна інформація буде опублікована через офіційні канали комунікації Мінцифри.

Принагідно інформуємо, що положеннями статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Згідно із частиною першою статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси.

З повагою

Перший заступник Міністра

Олексій ВІСКУБ

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор


Сергій КОРОЄД
«4» лютого 2025 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Денисенко Ольги Євгеніївни на тему «Адміністративно-правове
забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю
(лудоманією)» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту
публічного права**

Комісія в складі: заступника директора Інституту з наукової роботи, доктора юридичних наук, професора (голова комісії) Гаруста Юрія Віталійовича (голова комісії), провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, професора Луценко-Миськів Лесі Ігорівни склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження Денисенко Ольги Євгеніївни на тему «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній діяльності наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та використовуються Інститутом в межах реалізації науково-дослідної теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0120U105390).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Денисенко Ольги Євгеніївни на тему «Адміністративно-правове забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою

дослідного інституту публічного права, під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем адміністративно-правових засад забезпечення доступності медичної допомоги.

Голова комісії:

Юрій ГАРУСТ

Члени комісії:

Костянтин ШКАРУПА

Леся ЛУЦЕНКО-МИСЬКІВ