

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОСТЮЧЕНКО ОКСАНА ДМИТРІВНА

УДК 351.762:336.265:343:56(477)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ
ІГОР І ЛОТЕРЕЙ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

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

_____ О. Д. Костюченко

Науковий керівник (консультант):

Обушна Наталія Іванівна, доктор наук з державного управління, доцент

Київ - 2024

АНОТАЦІЯ

Костюченко О. Д. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. Київ, 2024.

У дисертації здійснено теоретико-методичне обґрунтування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та розроблено рекомендації щодо їх удосконалення та практичного впровадження в Україні.

Структурно-логічна схема дисертаційної роботи побудована на основі таких науково-дослідницьких блоків: аналіз теоретико-методичних основ формування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей; діагностика особливостей формування та реалізації механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні; обґрунтування напрямів удосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні.

Актуальність теми дисертаційного дослідження полягає в тому, що господарська діяльність на ринку азартних ігор і лотерей є одним зі специфічних видів економічної діяльності, яка займає окреме місце в структурі економіки. Зазначене обумовлено певною специфікою азартної гри як складного суспільного явища, що потребує вироблення особливих підходів до її регулювання з боку держави та завжди супроводжується прискіпливою увагою суспільства. У зв'язку з цим питання азартних ігор і лотерей у контексті соціально-економічної компоненти сталого розвитку України та з урахуванням обраного курсу на демократичний розвиток, створення держави для людей, інтеграції до європейської спільноти, а також прагнення до

перетворення на конкурентоспроможну державу вимагають від останньої відповідності сучасним технологічним та глобалізаційним викликам, а так само створення на рівні державної політики у сфері азартних ігор і лотерей адекватних умов як для бізнесу, так і для населення країни. Тобто державна політика щодо ринку азартних ігор і лотерей в Україні має бути реакцією державного апарату на конкретні проблеми суспільства задля узгодження інтересів всіх стейкхолдерів шляхом винайдення необхідного для стабільності суспільства оптимального консенсусу.

В Україні діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей протягом тривалого часу не мала ефективного державного регулювання. Так, наприклад, азартні ігри до липня 2020 року взагалі перебували поза межами правового врегулювання, а лотерейна діяльність у нашій країні й наразі здійснюється за відсутності дієвого державного контролю. Зазначені обставини не сприяють природньому розвитку суспільних процесів на ринку азартних ігор і лотерей, що насамперед обумовлює об'єктивну доцільність наукового пошуку нових підходів до державного регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Отже, сукупність вищезазначених чинників актуалізує науково-практичну значимість проведення комплексного наукового дослідження механізмів державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні.

Метою дисертаційної роботи є теоретико-методичне обґрунтування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та розробка рекомендацій щодо їх удосконалення та практичного впровадження в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей. Предмет дослідження – механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні.

Для досягнення мети й виконання поставлених завдань у дисертації використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів та підходів, серед них: семантико-етимологічний; історичний; загальнонаукового аналізу; систематизації та узагальнення, системного аналізу; структурно-функціональний; статистичний, графічний, табличний, середніх та відносних величин; моделювання й абстрагування; діалектичний, синтез та індукція тощо.

У дисертаційній роботі вперше розроблено й обґрунтовано комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, який представлено як упорядковану управлінську конструкцію вертикально та горизонтально взаємопов'язаних і взаємоузгоджених способів впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети, завдань, принципів і функцій державного регулювання, аксіологічно пов'язаних із позиціонуванням перспективного стану національного ринку азартних ігор і лотерей. Така конструкція передбачає інтегративну взаємодію різних механізмів державного регулювання (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного), призначених задля створення належних передумов для досягнення мети державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням публічного запиту суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів у країні.

У роботі вдосконалено теоретичні засади організації діяльності на ринку азартних ігор і лотерей, що передбачають віднесення такого ринку до господарської діяльності у сфері послуг, де ринок азартних ігор за формою є ринком особливої товарної групи – азартні ігри (включаючи лотерею), за видом належить до ринку товарів і послуг як споживчий ринок, параметри (попит, пропозиція, ціна, кон'юнктура, рівновага) і атрибути якого (конкуренція, монополія, олігополія) формуються з урахуванням впливу держави через застосування відповідних механізмів державного регулювання.

У результаті проведених досліджень також було вдосконалено теоретичні засади політики державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей у контексті:

а) обґрунтування складу та структури ринку азартних ігор і лотерей шляхом ідентифікації його складових елементів та систематизації їх основних характеристик;

б) уточнення видів суспільних взаємовідносин на ринку азартних ігор і лотерей;

в) ідентифікації складу та змісту механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, а саме: організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного.

Водночас у дисертаційній роботі набули подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат у галузі публічного управління та адміністрування, завдяки уточненню сутності таких понять як *“державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей”* – вплив держави на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей та поведінку його учасників з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства; *“механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей”* – комплекс взаємопов’язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів впливу держави (методів, інструментів, засобів, важелів, форм, напрямів тощо) на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей загалом та поведінку його учасників, зокрема з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства;

– перспективні напрями вдосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні та інструменти їх реалізації, що враховують національні інтереси (в контексті сучасних

суспільних викликів та загроз), а також можливості імплементації прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні теоретичні положення та висновки дисертації доведено до рівня конкретних пропозицій, що сприятимуть удосконаленню механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням її національних інтересів та євроінтеграційних перспектив розвитку.

Ключові слова: азартні ігри, гральний бізнес, державне регулювання, державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей, легалізація азартних ігор (грального бізнесу), ігрова залежність (лудоманія), ліцензування, механізми державного регулювання, національна безпека, правове регулювання грального бізнесу, публічне управління, ринок азартних ігор і лотерей, соціальна відповідальність, фіскальне регулювання.

ABSTRACT

Kostiuchenko O. D. Mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in the field of public management and administration, specialty 281 “Public Management and Administration”. – Kyiv National University named after Taras Shevchenko, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv National University named after Taras Shevchenko, Ministry of Education and Science of Ukraine. Kyiv, 2024.

In the dissertation, a theoretical and methodological substantiation of the mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market was carried out, and recommendations were developed for their improvement and practical implementation in Ukraine

The structural and logical scheme of the dissertation is built on the basis of the following scientific and research blocks: analysis of the theoretical foundations of the formation of mechanisms of state regulation of the gambling and lottery

market; diagnosis of peculiarities of the formation and implementation of mechanisms of state regulation of the gambling and lotteries market in Ukraine; substantiation of directions for improving mechanisms of state regulation of the gambling and lotteries market in Ukraine.

The relevance of the topic of the dissertation research lies in the fact that economic activity in the market of gambling and lotteries is one of the specific types of economic activity that occupies a separate place in the structure of the economy. This is due to a certain specificity of gambling as a complex social phenomenon, which requires the development of special approaches to its regulation by the state and is always accompanied by meticulous attention of society. In this regard, the issue of gambling and lotteries in the context of the socio-economic component of sustainable development of Ukraine and taking into account the chosen course of democratic development, creation of a state for people, integration into the international community, as well as the desire to transform into a competitive state require the latter compliance with modern technological and globalization challenges, as well as the creation at the level of state policy in the field of gambling and lotteries of adequate conditions for both business and the country's population. That is, the state policy regarding the gambling and lottery market should be the reaction of the state apparatus to the specific problems of society in order to harmonize the interests of all stakeholders by finding the optimal consensus necessary for the stability of society.

In Ukraine, activities in the field of organizing and conducting gambling and lotteries have not had effective state regulation for a long time. So, for example, until July 2020, gambling was generally outside the boundaries of legal regulation, and lottery activities in our country are still carried out in the absence of effective state control. The specified circumstances do not contribute to the natural development of social processes in the market of gambling and lotteries, which, in turn, conditions the objective expediency of the scientific search for new approaches to state regulation of social relations in this area.

Therefore, the combination of the above-mentioned factors actualizes the scientific and practical significance of conducting a comprehensive scientific study of the mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine.

The aim of the dissertation is the theoretical and methodological substantiation of the mechanisms of state regulation of the gambling and lotteries market and the development of recommendations for their improvement and practical implementation in Ukraine.

The object of the research is social relations arising in the process of state regulation of the gambling and lottery market. The subject of the study is the mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine.

To achieve the goal and fulfill the set tasks, the dissertation uses a set of general scientific and special methods and approaches, among them: semantic-etymological; historical; general scientific analysis; systematization and generalization, system analysis; structural and functional; statistical, graphic, tabular, average and relative values; modeling and abstraction; dialectic, synthesis and induction; etc.

In the dissertation, for the first time, a comprehensive mechanism of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine was developed and substantiated, which is presented as an ordered management structure of vertically and horizontally interconnected and mutually coordinated ways of influencing the object of regulation, formed in accordance with the purpose, tasks, principles and functions of state regulation, axiologically related to the positioning of the prospective state of the national market of gambling and lotteries. Such a design involves the integrative interaction of various mechanisms of state regulation (organizational-legal, financial-economic, and social-informational), which are designed to create the proper prerequisites for achieving the goal of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine, taking into account the public demand of society, as well as the transformational European integration vector of the development of socio-political processes in the country.

The work improved: the theoretical principles of the organization of activities in the gambling and lottery market, which provide for the classification of such a market as an economic activity in the service sector, where the gambling market is a market of a special product group in terms of form - gambling (including the lottery), by type, belongs to the market of goods and services as a consumer market, the parameters (demand, supply, price, conjuncture, equilibrium) and attributes of which (competition, monopoly, oligopoly) are formed taking into account the influence of the state through the use of appropriate mechanisms of state regulation.

As a result of the conducted research, the theoretical foundations of the policy of state regulation of the gambling and lotteries market were also improved in the context of: a) justification of the composition and structure of the gambling and lotteries market by identifying its constituent elements and systematizing their main characteristics; b) clarifying the types of social relations in the market of gambling and lotteries; c) identification of the composition and content of the mechanisms of state regulation of the gambling and lotteries market, namely: organizational-legal, financial-economic and social-informational.

At the same time, the following developments were made in the dissertation work:

– a conceptual and categorical apparatus in the field of public management and administration thanks to clarification of the essence of such concepts as “state regulation of the gambling and lottery market” – the influence of the state on social processes in the market of gambling and lotteries and the behavior of its participants with the aim of forming a legal and social environment that contributes to balancing the economic and social interests of all stakeholders in this area, as well as developing a consensus on the sustainable development of society; “mechanisms of state regulation of the gambling and lotteries market” – a complex of interconnected and mutually coordinated targeted ways of state influence (methods, tools, means, levers, forms, directions, etc.) on social processes in the market of gambling and lotteries in general and the behavior of its participants in particular with the aim of

forming a legal and social environment that contributes to balancing economic and social interests of all stakeholders in this area, as well as developing a consensus on the sustainable development of society;

– promising directions for improving mechanisms of state regulation of the gambling and lotteries market in Ukraine and tools for their implementation, taking into account national interests (in the context of modern social challenges and threats), as well as the possibility of implementing progressive foreign experience in this field.

The practical significance of the obtained results is that the main theoretical provisions and conclusions of the dissertation have been brought to the level of concrete proposals that will contribute to the improvement of mechanisms of state regulation of the gambling and lottery market in Ukraine, taking into account its national interests and European integration prospects.

Keywords: gambling, gambling business, state regulation, state regulation of the gambling and lottery market, legalization of gambling (gambling business), gambling addiction (ludomania), licensing, mechanisms of state regulation, national security, legal regulation of gambling business, public administration, gambling and lottery market, social responsibility, fiscal regulation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України

1. **Костюченко О. Д.** Правові механізми боротьби з нелегальними азартними іграми в Україні. *Наукові перспективи*. 2020. № 6(6). С. 85–100. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/85/85>. DOI: [https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-6\(6\)-85-100](https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-6(6)-85-100).

2. **Костюченко О. Д., Яремчук І. М., Пукір Ю. Г.** Перспективи та передумови впровадження стратегічного аудиту державної політики як необхідної компоненти стратегування соціально-економічного розвитку.

Наукові перспективи. 2021. № 5(11). С. 299–319. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/256/258>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-299-319](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-299-319).

Особистий внесок: досліджено зміст понять “стратегія”, “стратегічний план”, “стратегічне планування”, охарактеризовано наукові підходи до визначення відмінностей та взаємозв’язків між цими поняттями. Встановлено відсутність формального визначення в законодавстві України поняття “стратегія” у контексті державної політики, вимог щодо призначення, форми, змісту документів такого спрямування, варіативність їх застосування в нормативно-правових актах України. Досліджено передбачені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами України повноваження органів державної влади щодо визначення та здійснення державної політики, досліджено кількісний стан умовно виділених сфер державної політики, охарактеризовано кількісний та якісний стан прийнятих за період незалежності України Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України стратегій, концепцій, державних цільових та інших державних програм.

3. **Костюченко О. Д.** Механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск № 38. С. 78-85. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/38-2023/14.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.14>.

4. **Костюченко О. Д.** Стан державного регулювання лотерейного ринку в Україні. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 2(20). С. 176–195. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/9134/9183>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-2\(20\)-176-195](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-2(20)-176-195).

Статті у закордонних наукових виданнях

5. **Костюченко О. Д., Балдич Н. І.** Легалізація азартних ігор в Україні: як запобігти негативним проявам”. *EUROPEAN JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT*. 2021. Volume 7 Issue 5. С. 15–25. URL: https://eujem.cz/wp-content/uploads/2021/eujem_2021_7_5/05.pdf. DOI: 10.46340/eujem.2021.7.5.3.

Особистий внесок: здійснено дослідження й порівняння позитивних і негативних наслідків легалізації азартних ігор, а також пов'язаних з цим факторів, що мають вплив на суспільство; проведено аналіз законодавчо встановлених умов функціонування азартних ігор в Україні; надано обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення превентивних інструментів, спрямованих на запобігання негативним проявам азартних ігор, та запропоновано додаткові запобіжні заходи для підвищення соціальної відповідальності організаторів азартних ігор.

6. Костюченко О. Д. Функції, принципи та комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. *Věda a perspektivy*. 2024. № 2(33). С. 100–111. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/9210/9262>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-2\(33\)-100-111](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-2(33)-100-111).

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

Тези конференцій

7. Костюченко О. Д. Перспективи легалізації та правового врегулювання сфери грального бізнесу в Україні. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за між нар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т.2. С. 108–109.

8. Костюченко О. Д. Передумови легалізації азартних ігор в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі*: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.): / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. С. 128–129. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/4aa5a211-2abf-4e91-ac03-6618152145cd.pdf>.

9. Костюченко О. Д. Державне регулювання азартних ігор в умовах цифрової трансформації суспільства. *Публічне управління XXI століття*:

портал можливостей: зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2020. С. 461-464. (DOI: 10.34213/mnkongr/2020). URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9725/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%D0%A5%20%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9D%D0%90%D0%A3%D0%9A%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%93%D0%A0%D0%95%D0%A1%D0%A3.pdf>.

10. **Костюченко О. Д.** Транзитивність питання азартних ігор в контексті соціально-економічної компоненти сталого розвитку. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.): у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ: НАДУ, 2020. Т.1. С. 183–185. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/f8593677-87f2-4a5b-96af-5b2bd7498e96.pdf>.

11. **Костюченко О. Д.** Розвиток системи управління гральним бізнесом в умовах глобалізації. *Сучасні проблеми публічного управління* : матеріали VIII-ої міжн. наук. конф. (16.01.2020) / за ред. В. Бебика. Київ: ВАПН-NSG, 2020. UKRAINIAN POLITICAL SCIENCES ASSOCIATION / ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ НАУК. URL: https://intern-conferences.io.ua/s2664745/kostyuchenko_oksana._rozvitok_sistemi_upravlinnya_gralnim_biznesom_v_umovah_globalizacie_materiali_viii-oe_mijn.nauk.konf._suchasni_problemi_publichnogo_upravlinnya_16.01.2020_za_red._v.bebika._kiev_vapn-nsg_2020.

12. **Костюченко О. Д.** Державне регулювання азартних ігор: соціальні аспекти. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку*: матеріали IX-ої Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Рекламне агентство “GoToPrint”, 2021. С. 43–46. URL: <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-9-2021.pdf>.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР І ЛОТЕРЕЙ.....	25
1.1. Феномен державного регулювання в науковому дискурсі.....	25
1.2. Ринок азартних ігор і лотерей як об’єкт державного регулювання....	49
1.3. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей: теоретичний аспект	70
Висновки до розділу 1	81
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР І ЛОТЕРЕЙ В УКРАЇНІ.....	84
2.1. Сучасний стан ринку азартних ігор та лотерей в Україні й об’єктивна необхідність його реформування	84
2.2. Характеристика механізмів державного регулювання ринкового сегменту азартних ігор	103
2.3. Діагностика механізмів державного регулювання лотерейного ринкового сегменту.....	116
Висновки до розділу 2	138
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР І ЛОТЕРЕЙ В УКРАЇНІ.....	142
3.1. Зарубіжний досвід державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та можливості його адаптації в Україні	142
3.2. Перспективні напрями вдосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні.....	159
3.3. Формування комплексного механізму державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні	170
Висновки до розділу 3	181
ВИСНОВКИ	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	191
ДОДАТКИ.....	219

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ

БКУ	–	Бюджетний кодекс України
ВРУ	–	Верховна Рада України
ГКУ	–	Господарський кодекс України
ДКСУ	–	Державна казначейська служба України
ДПС	–	Державна податкова служба України
ДФС	–	Державна фіскальна служба України
ЄС	–	Європейський Союз
КМУ	–	Кабінет Міністрів України
ККУ	–	Кримінальний кодекс України
КПКУ	–	Кримінальний процесуальний кодекс України
КРАІЛ	–	Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей
КУпАП	–	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	–	Міністерство внутрішніх справ України
Мінфін	–	Міністерство фінансів України
НПУ	–	Національна поліція України
ПКУ	–	Податковий кодекс України
ЦКУ	–	Цивільний кодекс України
Закон № 5204	–	Закон України 06 вересня 2012 року № 5204-VI “Про державні лотереї в Україні” від
Закон № 768	–	Закон України від 14 липня 2020 року № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”

ВСТУП

Сучасна діяльність на ринку азартних ігор і лотерей є одним зі специфічних видів економічної діяльності, що займає окреме місце в структурі економіки. Зазначене обумовлено певною специфікою азартної гри як складного суспільного явища, що потребує вироблення особливих підходів до її регулювання з боку держави та завжди супроводжується прискіпливою увагою суспільства. У зв'язку з цим питання азартних ігор і лотерей у контексті соціально-економічної компоненти сталого розвитку України та з урахуванням обраного курсу на демократичний розвиток, створення держави для людей, інтеграції до європейської спільноти, а також прагнення до перетворення на конкурентоспроможну державу вимагають від останньої відповідності сучасним технологічним та глобалізаційним викликам, а так само створення на рівні державної політики у сфері азартних ігор і лотерей адекватних умов як для бізнесу, так і для населення країни. Тобто державна політика щодо ринку азартних ігор і лотерей в Україні має бути реакцією державного апарату на конкретні проблеми суспільства задля узгодження інтересів всіх стейкхолдерів шляхом винайдення необхідного для стабільності суспільства оптимального консенсусу.

В Україні діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей протягом тривалого часу не мала ефективного державного регулювання. Так, наприклад, азартні ігри до липня 2020 року взагалі перебували поза межами правового врегулювання, а лотерейна діяльність у нашій країні й наразі здійснюється за відсутності дієвого державного контролю. Зазначені обставини не сприяють природньому розвитку суспільних процесів на ринку азартних ігор і лотерей, що насамперед обумовлює об'єктивну доцільність наукового пошуку нових підходів до державного регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Отже, сукупність вищезазначених чинників актуалізує науково-практичну значимість проведення комплексного наукового дослідження механізмів державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні.

Водночас зауважимо, що теоретико-методологічним засадам державного управління, державного регулювання й публічного адміністрування присвячено чималу кількість наукових досліджень. Зокрема, цими питаннями опікувалися такі науковці: В. Авер'янов [1; 2; 40; 41], В. Бакуменко [10; 68], І. Бондар [144], В. Кравченко [144], С. Кравченко [144], Ю. Ковбасюк [47; 68], В. Малиновський [113], О. Оболенський [45; 46; 124; 125], О. Пухкал [202], С. Ситник [60], Ю. Сурмін [218], С. Телешун [60] та багато ін. При цьому різні аспекти формування та реалізації механізмів державного управління / регулювання знайшли своє відображення в наукових розробках таких науковців як З. Бурик [17; 91], А. Васіна [46], В. Горник [144], О. Машков, Н.Р. Нижник [122], А.Ф. Мельник [46].

Дослідженням феномену гри присвячені праці науковців, насамперед, у сфері психології, зокрема З. Фрейда [233-235], Е. Берна [13]. Дослідженням історії грального бізнесу та його правового регулювання, у тому числі європейського досвіду, присвячені роботи Н. Бондаря [147], Д. Гетманцева [33], Ю. Іващенко [147], Н. Капітаненка [64], Н. Клименко [65-67], М. Ковалюк [147], Є. Ковтуна [69], Н. Корчак [75-76], Н. Майданик [111], Г. Михайлів [115], О. Пархоменко-Куцевіл [139–140], М. Погорецького [143; 206], І. Сергієнко [147], З. Топорецької [143; 221–223], Р. Хорольського [147], Т. Шестаковської [240-242]. Проблематика розслідувань у сфері боротьби з гральним бізнесом прослідковується у працях Є. Айдемського [121], Д. Сергєєвої [206; 210], С. Чернявського [206], З. Топорецької [221–223], В. Некрасова [121].

Праці вищезазначених науковців є важливим внеском у розвиток теорії та практики публічного управління. Проте наявні наукові дослідження не містять комплексного аналізу розвитку грального бізнесу як об'єкта державного регулювання в Україні з причин його відсутності на теренах нашої

держави в легальному стані. Все це засвідчує той факт, що у сфері публічного управління сформувався запит щодо комплексного науково-теоретичного осмислення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні. Зазначене обумовлює нагальну необхідність проведення такого комплексного дослідження й актуалізує науково-практичну значимість теми, мету й завдання дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконувалося згідно з комплексним науковим проектом Національної академії державного управління при Президентіві України “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827, довідка про участь у науково-дослідних роботах від 28 квітня 2021 року № 328) за темою науково-дослідної роботи: “Формування та розвиток системи публічного управління національною економікою в умовах імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом” (ДР № 0117U002868), у межах якої автором проаналізовано стан дослідження феномену “державне регулювання системи азартних ігор” у науковому дискурсі та розвинуто понятійно-категорійний апарат у цій сфері; ідентифіковано механізми державного регулювання процесів на ринку азартних ігор і лотерей та доведено нагальну необхідність їх удосконалення в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є теоретико-методичне обґрунтування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та розробка рекомендацій щодо їх удосконалення та практичного впровадження в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі визначено такий комплекс завдань:

- проаналізувати стан дослідження феномену “державне регулювання” в науковому дискурсі та розвинути понятійно-категорійний апарат у цій сфері;
- уточнити склад і структуру ринку азартних ігор і лотерей та на цій основі ідентифікувати механізми його державного регулювання;

- проаналізувати сучасний стан і проблеми ринку азартних ігор і лотерей в Україні та довести нагальну необхідність його удосконалення;
- виявити та систематизувати особливості формування й реалізації механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні (зокрема, організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного);
- сформувати перспективні напрями удосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням можливостей імплементації прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері;
- розробити та обґрунтувати комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей.

Предмет дослідження – механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань у дослідженні використано сучасну наукову методологію. Зокрема, під час написання дисертації застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних наукових методів, серед них: семантико-етимологічний (для визначення змісту базової термінології дослідження та розвитку понятійно-категорійного апарату, пп. 1.1, 1.2, 1.3); історичний (для уточнення етапів історичного розвитку азартних ігор і лотерей в Україні, п. 2.1); загальнонаукового аналізу (для дослідження наукових джерел та нормативно-правових актів, що визначають особливості реалізації механізмів державного регулювання азартних ігор і лотерей в Україні, пп. 2.2, 2.3); системного аналізу, узагальнення, класифікації, структурно-функціональний (для окреслення наукових концепцій щодо механізмів державного регулювання загалом та азартних ігор і лотерей зокрема, для визначення особливостей механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та розробки комплексного механізму

державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні тощо); статистичний, графічний, табличний, моделювання й абстрагування (для вивчення, групування та наочного відображення емпіричних даних щодо ринку азартних ігор і лотерей, побудови комплексного механізму державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, пп. 2.1, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3); синтезу, діалектичний, індукції (для окреслення перспективних напрямів удосконалення державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, пп. 3.2, 3.3) тощо.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови КМУ, інструктивно-методичні документи Мінфіну та КРАІЛ, міжнародні нормативно-правові документи у сфері грального бізнесу, офіційні дані Мінфіну, КРАІЛ, ДПС (ДФС), Судової адміністрації, Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, міжнародних організацій, інформаційно-аналітичні матеріали Мінфіну та КРАІЛ тощо. Як джерела інформації також використано теоретичні та методичні розробки вітчизняних і зарубіжних учених, законодавство у сфері регулювання азартних ігор і лотерей зарубіжних країн, зокрема країн-членів ЄС, матеріали науково-практичних конференцій, інтернет-джерела, власні наукові публікації автора.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукові положення, які найбільшою мірою розкривають новизну дослідження, полягають у тому, що:
уперше:

– розроблено й обґрунтовано комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, який представлено як упорядковану управлінську конструкцію вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети, завдань, принципів і функцій державного регулювання, аксіологічно пов'язаних із позиціонуванням перспективного стану національного ринку азартних ігор і лотерей. Така конструкція передбачає інтегративну взаємодію різних механізмів державного

регулювання (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного), що призначені створити належні передумови для досягнення мети державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням публічного запиту суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів у країні;

удосконалено:

– теоретичні засади організації діяльності на ринку азартних ігор і лотерей, що передбачають віднесення такого ринку до господарської діяльності у сфері послуг, де ринок азартних ігор за формою є ринком особливої товарної групи – азартні ігри (включаючи лотерею), за видом належить до ринку товарів і послуг як споживчий ринок, параметри (попит, пропозиція, ціна, кон'юнктура, рівновага) і атрибути якого (конкуренція, монополія, олігополія) формуються з урахуванням впливу держави через застосування відповідних механізмів державного регулювання;

– теоретичні засади політики державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей у контексті:

а) обґрунтування складу та структури ринку азартних ігор і лотерей шляхом ідентифікації його складових елементів та систематизації їх основних характеристик;

б) уточнення видів суспільних взаємовідносин на ринку азартних ігор і лотерей;

в) ідентифікації складу та змісту механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, а саме: організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат у галузі публічного управління та адміністрування завдяки уточненню сутності таких понять як “*державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей*” – вплив держави на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей та поведінку його учасників з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню

економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства; *“механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей”* – комплекс взаємопов’язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів впливу держави (методів, інструментів, засобів, важелів, форм, напрямів тощо) на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей загалом та поведінку його учасників, зокрема з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства;

– перспективні напрями вдосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні та інструменти їх реалізації, що враховують національні інтереси (в контексті сучасних суспільних викликів та загроз), а також можливості імплементації прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні теоретичні положення та висновки дисертації доведено до рівня конкретних пропозицій, що сприятимуть удосконаленню механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням її національних інтересів та євроінтеграційних перспектив розвитку. У результаті окремі положення дисертаційної роботи на сьогодні використано в практичній діяльності:

– Рахункової палати під час здійснення аналізу проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” в частині виявлення додаткових резервів доходів державного бюджету, а також для підготовки презентаційних матеріалів “Як збільшити бюджет України: державні лотереї”, оприлюднених 04 листопада 2019 року на офіційному вебсайті Рахункової палати та Facebook, 05 березня 2020 року на Youtube-каналі на сторінці голови Рахункової палати В. Пацкана (довідка від 28 листопада 2019 року № 02-3225);

– Міністерства фінансів України. Зокрема, окремі наукові результати враховано під час підготовки пропозицій щодо здійснення державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор суб'єктів господарювання, функціонування яких здійснюватиметься відповідно до положень Закону України від 14 липня 2020 року № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” (довідка від 13 жовтня 2020 року № 1).

Особистий внесок здобувача. Усі наукові результати, викладені в дисертації, автор отримав самостійно. З наукових праць, опублікованих у співавторстві (1 стаття міжнародному виданні, 1 стаття у фаховому виданні України), в роботі використано лише ті положення та ідеї, що є результатом особистої роботи здобувача. Внесок автора конкретизовано в списку опублікованих праць за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Отримані результати, висновки та пропозиції наукового дослідження доповідались і обговорювались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, конгресах, зокрема на Всеукраїнській науково-практичній конференції за міжнародною участю, присвяченій 100-річчю державної служби в Україні, на тему: “Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку” (Київ, 2018); II Всеукраїнській науково-практичній конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених за міжнародною участю на тему “Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі” (Київ, 2019); ювілейному XX Міжнародному науковому конгресі “Публічне управління XXI століття: портал можливостей” (Харків, 2020); VIII міжнародній науковій конференції Всеукраїнської асоціації політичних наук на тему: “Сучасні проблеми публічного управління” (Київ, 2020); щорічній міжнародній науково-практичній конференції “Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку” (Київ, 2020); IX Міжнародній науково-практичній конференції “Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку” (Афіни (Греція), 2021).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи опубліковано у 12 наукових працях, зокрема у 6 статтях у наукових фахових виданнях України та інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію (у тому числі: 4 – у наукових фахових виданнях України з державного управління, 2 – у зарубіжних виданнях) та у 6 тезах за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 250 сторінок. Обсяг основного тексту – 190 сторінок. Робота містить 19 таблиць, 10 рисунків, 10 додатків, список використаних джерел налічує 257 найменувань (з них 11 – іноземних).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР І ЛОТЕРЕЙ

1.1. Феномен державного регулювання в науковому дискурсі

Трансформацій процеси та виклики в глобальному світі, нові політичні реалії, стрімкий розвиток технологій, зокрема інформаційних, глибинні зміни взаємозв'язків між урядом, бізнесом, наукою та громадянським суспільством у контексті євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України зумовлюють об'єктивну необхідність модернізації підходів до управління процесами політичного і соціально-економічного розвитку. Враховуючи стрімку еволюцію суспільно-політичних процесів на фоні відсутності у науковому просторі одностайності у визначенні та застосуванні понятійно-категорійного апарату у сфері державного управління, його уточнення в рамках тематики такого дослідження набуває актуальності як вихідний момент та важливий напрям подальшої наукової рефлексії в контексті осмисленого оперування категоріями в науково-теоретичному дискурсі.

Дослідженню феномену державного управління, трансформації його трактування в контексті розвитку соціального-політичних орієнтирів, децентралізації та транспарентності процесів управління суспільними відносинами, застосуванні поряд з державним управлінням риторики щодо публічного управління й адміністрування присвячені численні праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Зокрема цією тематикою опікувалися такі науковці: В. Авер'янов, В. Бакуменко, З. Бурик, В. Горник, В. Кравченко, Ю. Ковбасюк, В. Малиновський, О. Машков, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та багато інших. Водночас наявні деякі суб'єктивні відмінності у визначенні основного понятійно-категорійного апарату за цим напрямом наукових досліджень, що, зокрема, обумовлено особистісним

сприйняттям соціально-економічних процесів у часовому горизонті, коли таке дослідження здійснювалося, а також об'єктивними процесами постійного розвитку суспільних взаємовідносин. Так само щодо визначення сутності поняття “державне регулювання” на загальнонауковому рівні серед вітчизняних та зарубіжних науковців, а також в економічній літературі наявні різні підходи залежно від сфери дії та цілеспрямованого впливу на державно-управлінські та суспільні процеси [91, с. 143].

У зв'язку з цим та оскільки “на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковим є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті” [41, с. 10], першочергового вирішення потребує дослідження термінологічної системи за темою дослідження. У класичному розумінні під такою системою для будь-якої галузі науки мається на увазі специфічна система термінів, задіяних для осмислення процесів і явищ природи, людського існування чи суспільного життя [47, с. 33].

Як зазначає доктор юридичних наук, професор Скакун О.Ф. визначення поняття має містити всі елементи й зв'язки між ними, через поєднання яких можна точно позначити поняття, на основі якого відбувається створення категорій (категоризація понять) [212, с. 31-33]. При цьому головною властивістю, яка відрізняє категорії від понять, є їх аналітико-синтетична функція. Аналітичну (розчленувальну) функцію категорій свого часу дослідив І. Кант [62, 63], синтетичну – Аристотель [8]. На підставі такого історико-філософського досвіду стверджується, що “одна і та ж форма мислення може виступати як у ролі категорії, так і поняття. Усе залежить від її функціональної ролі: якщо вона скерована на розчленування (аналіз) дійсності й водночас її поєднання (синтез), то це – категорія; якщо ж ця форма мислення постає задля аналізу сама собою, то вона перетворюється в поняття (стає ним)” [93].

Отже, в рамках цієї роботи визначеність вихідної категорії дослідження – “державне регулювання” та близько пов'язаних з нею категорій “державне управління”, “публічне управління”, “публічне адміністрування” будемо осмислювати шляхом дослідження та категоризації первинних понять, які є їх

складовими елементами, що дасть змогу глибшого їх розуміння через виявлення, аналіз та систематизацію ключових характеристик, а також порівняння як цілісних категорій для виявлення спільних ознак та специфічних особливостей (відмінностей).

З цією метою розглянемо зазначені терміни з використанням структурованої системи, матрицю якої представлено на рис. 1.1, а саме:

– первинному (семантико-етимологічному) рівні – для розкриття змісту первинних понять “державне”, “публічне”, “управління”, “регулювання” і “адміністрування”, які є складовими елементами досліджуваних категорій;

– базовому (понятійному) рівні – для визначення сутності понять “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування” як похідних від первинних значень складових елементів та з урахуванням наявних у науковому дискурсі їх трактувань;

– операційному (категорійному) рівні – для порівняння та визначення співвідношення категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування”.

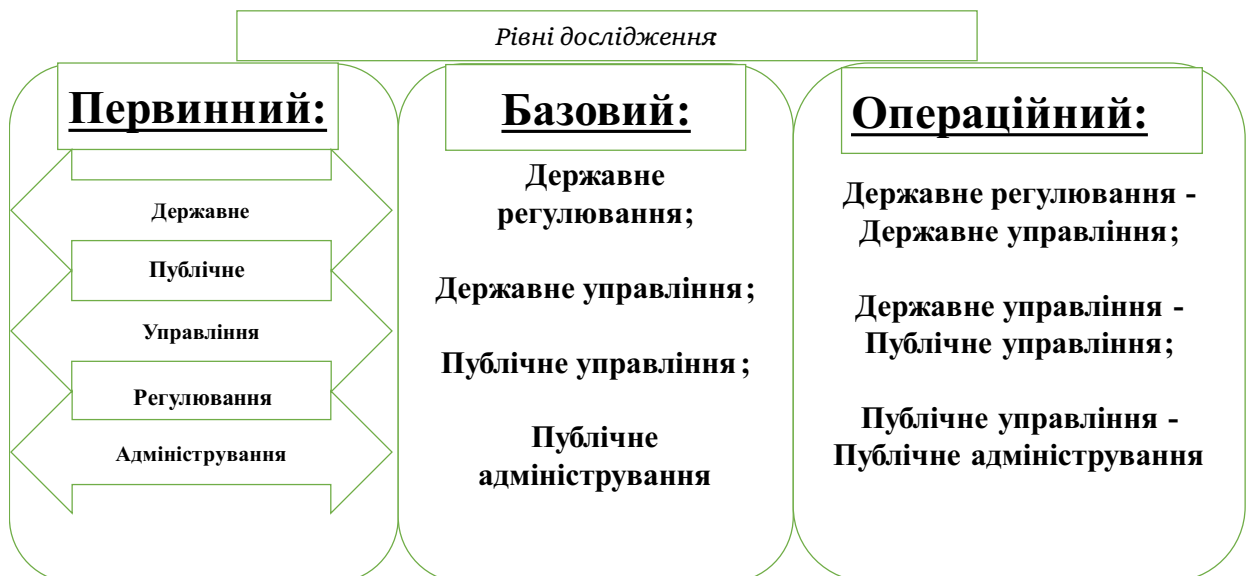


Рис. 1.1. Матриця структурованого підходу до визначеності категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” та “публічне адміністрування” [власна розробка автора]

Для початку розглянемо на первинному (семантико-етимологічному) рівні визначення термінів “державне”, “публічне”, “управління”, “регулювання” і “адміністрування” (1-й рівень на рис. 1.1), починаючи зі слова “державне”.

Отже, оскільки слово державне як прикметник є похідним від іменника держава, це безумовно вказує на приналежність державі, тобто те, що належить державі, залежить від неї, здійснюється від її імені тощо. В цьому сенсі розуміння того, що ж є державне, напряду пов’язане з призначенням та функціями держави.

Відтак, щодо первісного походження держави існує багато теорій, які, в основному, є або людино-орієнтованими, або релігіє-орієнтованими [212, с. 42]. Проте всі вони пов’язані з організуючим впливом державного управлінського апарату на суспільні відносини та суспільство й мають три характерні ознаки: територія, населення і влада. Свого часу ще Н. Макіавеллі у своєму трактаті “Державотворець” (1513 рік), визначаючи принципи успішного управління різними типами держав залежно від способу отримання влади (“своєю, або чужою зброєю, або милістю долі, або відвагою” [112, с. 8]), доводив, що вони базуються на причинно-наслідкових зв’язках між отриманою “владою над народом” та розумінням (відповідним врахуванням і використанням) його потреб [112].

У спеціальній літературі держава розглядається через призму її ключових призначень, зокрема таких як: 1) організація політичної влади; 2) форма територіальної організації суспільства; 3) апарат влади (система органів державної влади, що здійснюють управління суспільними процесами), 3) політична організація суспільства (спосіб організації й упорядкування суспільства) [212, с. 62; 144, с. 10-12; 134, с. 12-15].

Узагальнене визначення, в якому, на наш погляд, згенеровано всі ключові властивості держави, запропоноване доктором юридичних наук Скакун О.Ф. у роботі, присвяченій теорії держави і права, а саме: “держава (лат. *imperium, civitas*) – це суверенна політико-територіальна організація

соціально неоднорідного суспільства (населення), що має публічну владу, яка здійснюється спеціальним апаратом управління та апаратом примусу на основі юридичних норм, котрі забезпечують узгодження соціально-групових, індивідуальних і суспільних потреб”. При цьому акцентовано на тому, що у співвідношенні до поняття “державна влада” поняття “держава” є більш об’ємним, оскільки охоплює владу (управлінська основа держави), народ (соціальна основа держави), територію (просторова основа держави), органи влади і її інститути (інституційна основа держави), соціальні норми (нормативна основа держави) [212, с. 59-63].

Наступне слово “публічний” (лат. *publicus* – суспільний, народний, *publica* – суспільство, народ, люди) означає: відкритий, гласний; громадський, не приватний. У Великому тлумачному словнику сучасної мови наведено таке значення цього слова: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) признач. для широкого відвідування, користування; громадський; 3) стос. до публіки (рідко у 2 знач. – публічний спокій, публічна думка) [20]. Зауважимо, що в цьому дослідженні ми не брали до уваги слово “публіка” (з наголосом на літеру “і”) у діалектичному значенні “ганьба, сором”, що подекуди використовується в українській (переважно літературній) мові, оскільки таке його значення не набуло широкого вжитку та не має ні відношення, ні впливу до предмета нашого дослідження.

Водночас, як стверджують О. Лазор, О. Лазор, І. Юник, хоча англійське слово “Public” перекладається як “те, що відбувається в присутності публіки, людей, відкрито”, проте це не означає обов’язкову присутність людей “де факто”, а лише вказує на ширший предмет охоплення – тобто це те, що “призначене для суспільства або відбувається у ньому загалом, незалежно від того активною чи пасивною є участь громадян у процесах розроблення та прийняття рішень, чи обговорення проблем різними шляхами комунікації” [134, с. 8]. О. Кілієвич зазначає, що в контексті політики глибоко аргументоване обговорення виникнення і вживання термінів “public – private” представлено у роботі В. Парсонса, який стверджує, що public (суспільний)

“позначає ті аспекти людської діяльності, які потребують урядового / владного (governmental) або соціального / суспільного (social) регулювання, втручання або, принаймні, спільних дій” [204, с. 52].

Щодо етимології терміна “регулювання” (від лат. regula – планка, правило) в класичному трактуванні воно означає впорядковування, введення в певні межі шляхом впливу на певний об’єкт, а “регулювати” (лат. regularis) – підпорядковувати визначеному порядку, правилу, впорядковувати; встановлювати правильну взаємодію частин механізму [21]. Своєю чергою “регулювати” визначається як: 1) впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; 2) домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму і т. ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей [22].

У контексті теорії менеджменту регулювання визначається як вид управлінської діяльності, спрямований на усунення відхилень, збоїв, недоліків тощо в керованій системі через розробку і впровадження керуючою системою відповідних заходів. При цьому як слушно зазначають О. Баєва, Л. Згалат-Лозинська, Н. Фетісова, регулювання належить до загальних функцій менеджменту, тобто є спеціалізованим видом управлінської діяльності, метою якого є збереження стійкості організації шляхом підтримки необхідного співвідношення між різними її елементами, своєчасної ліквідації можливих відхилень від установлених норм у функціонуванні об’єктів управління; усунення усіх недоліків, відхилень, збоїв, що були виявлені у процесі контролювання. Тобто завданням регулювання є постійне відстеження змін у системі, що відбуваються під дією як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, з метою підтримання та вдосконалення стану цієї системи як об’єкта управління [9, с. 85].

Іншим терміном, що застосовується для позначення впливу на що-небудь, є поняття “управління”, що є наступним терміном першого рівня матриці (рис. 1.1). Класично “управління” означає дію за значенням управляти [23]; адміністративна установа або відділ якоїсь установи, організації, що відає

певною галуззю господарської, наукової, військової і т. ін. діяльності; те саме, що керування [213-215]. З позиції маркетингу управління (management) визначається як елемент, функція організованої системи, яка забезпечує збереження певної структури цієї системи, режим діяльності, реалізацію її програми та цілей [12].

У науковій літературі, про що слушно зауважують А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, визнання здобуло визначення, згідно з яким управління є поняттям, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, людини, тобто є структурою і функцією з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи як унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному і кількісному стані або переводить її в новий [46, с. 21].

Отже, як слідує з наведених визначень, зазначене поняття має широкий спектр застосування, оскільки притаманне всім сферам життєдіяльності та соціальним взаємозв'язкам. У зв'язку з цим визначення цього складного соціального явища на науково-методологічному рівні також досить багатоманітне.

До прикладу, доктор юридичних наук О. Скакун зазначає, що оскільки управління як “цілеспрямований вольовий вплив на певну сферу матеріального світу з метою її впорядкування і забезпечення належного функціонування”... “притаманне будь-якій сфері живої і неживої природи”, зазвичай виділяють такі його види: механічне (технічне) управління – “цілеспрямований організуючий вплив на технічний прогрес суспільства шляхом удосконалення машин, механізмів, технологічного прогресу”; “біологічне управління – цілеспрямований організуючий вплив на природу (флору і фауну) з метою збереження і розумного використання в інтересах людей”; “соціальне управління (менеджмент) – цілеспрямований організуючий вплив на суспільство з метою узгодження й упорядкування спільних дій людей та їх колективів в інтересах ефективного вирішення завдань, що стоять перед ними, збереження цілісності суспільного організму,

його удосконалення” [212, с. 150]. При цьому як бачимо в останньому випадку, науковцем поняття менеджмент ототожнюється з поняттям соціального управління.

Історично в українську наукову термінологію поняття “менеджмент” увійшло на початку 1990-х років і було пов’язане з руйнуванням економічного та інформаційного бар’єру з іншим цивілізованим світом.

Водночас менеджмент вважається особливою системою управління, що поєднує економічне (систему заходів, спрямовану на задоволення економічних потреб організації – фінансування, бухгалтерський облік тощо) й соціальне (визначення мети діяльності та здійсненні впливу на діяльність колективів і окремих людей для досягнення поставлених цілей) управління, проте не наділений функцією політичного управління, що здійснюється на рівні суспільства та проявляється у формуванні системи керування соціальними системами, зокрема держави на основі застосування засобів політичного впливу, розробки та реалізації законодавчих та нормативно-правових актів. Отже ключове призначення менеджменту – здійснення управління організаціями в умовах ринку [9, с. 2].

Так, не заглиблюючись більш детально у зміст поняття “менеджмент”, зазначимо, що оскільки менеджмент є лише різновидом управління на рівні окремої організації, ми підтримуємо позицію науковців у частині того, що хоч за змістом терміни “управління” та “менеджмент” є близькими, однак вони мають різне лінгвістичне походження і не є рівнозначними. То ж далі в цьому дослідженні ми не будемо повертатися до цього терміна, оскільки він не становить подальшого інтересу для цілей цього дослідження, зважаючи на мікрорівень його застосування.

Водночас з огляду на наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень поняття “управління”, які по суті “не є суперечливими, а їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано за пріоритетний”, групою авторів підручника з державного управління

[47, с. 7] виділено загалом чотири узагальнених підходи до визначення цього поняття (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Типізація підходів до визначення поняття “управління”*

Тип підходу	Визначення сутності поняття “управління”
Загальний	<ul style="list-style-type: none"> - організація діяльності відповідно до вимог об’єктивних законів; - наука і практика керівництва організаціями; - наука і мистецтво, в якому поєднуються об’єктивні й індивідуальне; - організація та координація діяльності з використанням ресурсів з метою досягнення бажаного результату; - механізм, що реалізує систему інтересів учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.
Функціональний	<ul style="list-style-type: none"> - цілеспрямована координація суспільного відтворення; - планування, організація, мотивація праці і контроль; - планування, організація, управління, мотивація та контроль; - цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.
Процесуальний	<ul style="list-style-type: none"> - процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; - особливий вплив на поведінку для досягнення тієї чи іншої мети; - системна, конкретна практична діяльність із свідомої організації суспільного виробництва на всіх стадіях його поширеного відтворення; - цілеспрямований вплив на об’єкт управління для зміни його стану або поведінки відповідно до змінюваних обставин.
Суб’єктно-об’єктний	<ul style="list-style-type: none"> - упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; - цілеспрямована взаємодія між суб’єктом і об’єктом у системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; - усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об’єкта; - діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об’єкт через обрані методи для досягнення поставленої мети.

*Джерело: узагальнено автором на основі [47, с. 7].

За результатами аналізу представлених у табл. 1.1 визначень, можна констатувати, що консолідоване значення змісту поняття “управління” зводиться до цілеспрямованого (організуючого) зумисно-вольового впливу суб’єкта управління шляхом вироблення відповідних управлінських рішень щодо певної сфери матеріального світу – об’єкта управління, з метою його упорядкування (зміни стану) для забезпечення належного функціонування (бажаної зміни).

Тепер розглянемо поняття “адміністрування” – останній з термінів першого рівня структурованого дослідження (рис. 1.1). У класичному значенні адмініструвати (лат. *administrare* – управляти) означає управляти формально, бюрократично, лише за допомогою наказів та командування замість конкретного керівництва, поєднаного з виховною та роз’яснювальною роботою [14, с. 22].

Доктори економічних наук Т. Сокольська та А. Даниленко, досліджуючи етимологію цього поняття, зауважують, що “адміністрування” (лат. *administratio* – керування, завідування) є діяльністю органів управління та посадових осіб, безпосередньо пов’язаною з реалізацією управлінських рішень [203, с. 10].

Згідно зі словником Організації Об’єднаних Націй, створеним для цілей покращення забезпечення взаєморозуміння та спілкування фахівців у сфері публічного управління, термін “administration” трактується як: керівництво і керування справами урядів та установ; узагальнений термін для всіх політичних рішень посадових осіб уряду; виконання та реалізація Public policy; час в офісі головного виконавця таких як президент, губернатор, або голова (мер); контроль за майном померлої людини, щоб платити податки і призначати активи спадкоємцям [134, с. 9-10].

О. Лазор, О. Лазор та І. Юник визначають адміністрування як організаційно-розпорядчу та консультативно-дорадчу діяльність адміністрації, ґрунтуючись на тому, що “адміністрування як процес відбувається у всіх без винятку організаціях, зокрема і громадських, а також установах, підприємствах (зокрема і приватних)”, заперечуючи думку вітчизняних науковців В. Дзюндзюк та Н. Мельтюхової в частині звуження дії цього терміна лише до взаємодії публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу реалізації законодавчих актів і виконання інших функцій [134, с. 10]. Отже, поняття “адміністрування” при всьому різноманітті трактувань все ж таки позначає процес виконання рішення, а не його формування, тобто є скоріше процедурою бюрократичною за змістом.

Отже, на первинному рівні (1-й рівень на рис. 1.1) межі значення поняття “державне” як прикметника на пряму залежать від іменника, у словосполученні з яким воно застосовується, але в будь-якому разі це буде пов’язано з функціями держави, державною владою та державним апаратом. Натомість поняття “публічне” поширюється на все суспільство (для народу, в його інтересах), народ на засадах відкритості і публічності. Поняття “регулювання” на первинному рівні зводиться до впорядковувально-керувальних підкорювальних дій, спрямованих на що-небудь, з метою приведення його у відповідність до визначеного порядку, правил та підкорюючи цим правилам, тоді як поняття “управління” передбачає цілеспрямовану дію щодо організації певних процесів шляхом вироблення та прийняття управлінських рішень. Натомість поняття “адміністрування” не передбачає вироблення та прийняття таких рішень, а лише забезпечення виконання (впровадження) запровадженого порядку, правил, здійснення контролю.

На базовому (понятійному) рівні (2-й рівень на рис. 1.1) досліджено визначеність поняття “державне регулювання”, а також суміжних з ним понять “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування”, як похідних від первинних понять, що були розглянуті вище, а також з урахуванням наявних їх визначень у науковому дискурсі.

Так, матеріальний зміст поняття “державне регулювання”, виходячи з етимології понять “державне” та “регулювання” як складових його елементів та їх поєднання, на понятійному рівні зводиться до упорядкування або приведення чогось у відповідність до визначеного порядку (правил, регламентів тощо), підкорюючи об’єкт регулювання цьому порядку на виконання функцій держави засобами державної влади та державного апарату.

Таке розуміння зазначеного поняття в загальних рисах узгоджується з наявною в національному законодавстві практикою нормотворення в частині визначення терміна “державне регулювання” у контексті певної сфери

державної політики. Наприклад, на рівні відповідного закону законодавцем державне регулювання (у певній сфері) визначено як:

- здійснення державою заходів щодо створення та вдосконалення системи норм, якими визначаються загальні принципи діяльності, що регулюють таку діяльність та встановлюють порядок здійснення нагляду за здійсненням цієї діяльності, відповідальність за порушення законодавства, що регулює пов'язані з такою діяльністю відносини [184];

- формування і реалізація державної політики (у певній сфері) з метою створення умов для... [158];

- визначення законом і прийнятими на його основі нормативно-правовими актами порядку ... (у певній сфері), вироблення правових механізмів і встановлення прав та обов'язків ... (у певній сфері) [169];

- здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду (у певній сфері), регулювання правил, а також заходів щодо запобігання і протидії зловживанням і порушенням (у певній сфері) [153].

Тобто на рівні закону під державним регулюванням розуміється здійснення державою певних заходів щодо формування та реалізації державної політики у певній сфері з певною метою шляхом прийняття відповідного закону та підзаконних актів для встановлення принципів, порядку, правил тощо діяльності та відповідальності у цій сфері.

Водночас у науковому просторі наявне трактування терміна “державне регулювання” як у широкому значенні у розумінні загального впливу держави на всі процеси в суспільстві з метою створення сприятливого середовища й умов для розвитку, так і у вузькому значенні, обмежуючи визначення такої діяльності до окремого методу впливу на процес та його результат. Тобто цей термін “може набувати різноманітних трактувань, ураховуючи сутність об'єкта, вплив на який здійснюється. Проте незмінними складовими в системі державного регулювання залишається: проблема, вирішення якої потребується за результатами регулювання, ключова мета регулювання, суб'єкти та об'єкти регулювання, комплекс методів та інструментів, за

допомогою яких здійснюється регулювання, і оцінка одержаних результатів” [91, с. 156].

Водночас в умовах трансформації соціально-економічної реальності та з розвитком ринкових відносин державне регулювання покликано виконувати не лише обмежувальну чи контролюючу роль, а також роль стимулюючу, спонукаючу до самоорганізації та здорової конкуренції, а отже – до розвитку [46, с. 81].

Здійснений аналіз наукових підходів до трактування поняття “державне регулювання” дає підстави виснувати, що воно розуміється як:

- процес керування, зорієнтований безпосередньо на об’єкт впливу (загальне середовище та процеси);
- спосіб організації ієрархічних відносин між державою та суспільством, а також внутрішніх відносин між суб’єктами, залученими до державного управління;
- функція управління, яка реалізується через застосування різноманітних форм та методів впливу на середовище для досягнення поставлених цілей;
- форма або важіль державного впливу на об’єкти, які не перебувають у владній ієрархії, а також у підпорядкуванні органів влади, які здійснюють регулювання [91, с. 146].

У свою чергу матеріальний зміст поняття “державне управління” (друге поняття 2-го рівня з рис. 1.1), виходячи з етимології понять “державне” та “управління”, зводиться до цілеспрямованих дій щодо організації певних процесів шляхом вироблення та прийняття управлінських рішень знову ж таки на виконання функцій держави засобами державної влади та державного апарату.

У національному законодавстві термін “державне управління” вперше використано в Указі Президента України від 22.07.1998 № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” [170], у розділі VII “Термінологічний словник” якого наведено таке визначення цього

поняття: “державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття “державне управління” за змістом є ширшим, ніж поняття “виконавча влада”. Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін “сектор державного управління” [170].

Тобто, на законодавчому рівні управлінська діяльність в контексті державного управління передбачає наявність цілей і завдань у суб’єкта управління щодо впливу на об’єкт управління відповідно до його функцій і повноважень шляхом застосування ефективних методів і процедур з урахуванням культурних традицій та етичних правил. Адже держава, як стверджують автори одного з базових підручників з теорії, історії та методології державного управління, “через державне управління покликана забезпечувати збереження, функціонування та розвиток суспільства” [47, с. 20]. З таким твердженням ми погоджуємося, а також підтримуємо думку інших науковців у галузі політичних наук, зокрема С. Телешуна, С. Ситника та І. Рейтеровича, про те, що “під державним управлінням мається на увазі передусім реалізація державної політики, в основному з боку державної влади...” [202, с. 7; 60].

У контексті теорії держави і права державне управління визначають як “цілеспрямований владно-організуючий вплив у межах права відповідних державних органів і їх осіб на регулювання, контролювання і координацію відносин, що склалися в ході виконання функцій держави” [212, с. 151]. При цьому виділяються такі ознаки державного управління: має державно-владний характер; здійснює виконавчо-розпорядчі функції щодо об’єктів, які управляються ззовні; є підзаконним – діє в межах закону і в ім’я закону;

володіє масштабністю і універсалізмом – має організуючий вплив в масштабах країни; дотримується принципу ієрархічності – нижчі органи управління підлеглі вищим; є безупинно організуючим процесом – організація управлінського процесу відбувається через вплив на об’єкт управління і зворотні зв’язки; має правову, переважно адміністративно-правову, форму діяльності – статус усіх ланок державного управління, їх службовців, межі взаємин; правова відповідальність суб’єктів встановлюється нормами адміністративного права; є професійним – здійснюється фахівцями-професіоналами; характеризується інтегральністю – реалізує в нерозривному зв’язку весь обсяг загальнодержавних інтересів у сфері соціального управління [212, с. 151].

Отже, при всьому розмаїтті думок спостерігається однаковість у розумінні сутності поняття “державне управління”. В цьому сенсі репрезентативним вважається визначення державного управління як практичного, організуючого і регулюючого впливу держави (через систему своїх структур, головним чином державного апарату, державних органів) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення засобами владної сили держави [144, с. 11-12].

Схоже визначення зроблено Н. Нижником і О. Машковим, які, окрім зазначеного впливу, зауважують також притаманність контролюючого впливу та “діяння суб’єкта управління, спрямоване на об’єкт державного управління” для практичної організації “нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку” [122, с. 5-6].

В. Авер’янов пропонує визначати “державне управління” як “діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси” [2, с. 11]. Водночас на нашу думку з розвитком демократичних процесів роль державного управління в контексті управління справами суспільства дещо різниться. У цьому сенсі ми погоджуємося, що державне управління є:

– явищем соціально-політичним та різновидом суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади органами державної влади як суб'єктами державного управління, які діють у межах визначеної у нормативних актах компетенції та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

– має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення, а також політичний та адміністративний аспекти;

– явищем системним, цілеспрямованим впливом держави, цілі якого сформовані політичною системою та реалізуються механізмом держави, на суспільну систему, стан суспільних процесів, їх розвиток, поведінку й свідомість особи і громадянина з метою реалізації державної політики;

– цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави та становлять відповідні сукупності декомпозованих цілей, завдань і функцій держави, сформованих політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави [46, с. 37-39].

Отже, в цілому державне управління є специфічним видом управлінської діяльності в масштабах держави з метою організуючого та регулюючого впливу на всі суспільні процеси в рамках реалізації функцій держави та задоволення потреб своїх громадян. При цьому використання механізмів державного управління і регулювання залежить від визначення ролі державної політики як схеми державного впливу на відповідні суспільні процеси. До прикладу, в Україні право визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належать до повноважень Верховної Ради України (стаття 85 Конституції України) [73], яке реалізується шляхом прийняття останньою відповідних законів. Тобто, Парламент України визначає засади (стратегію) державної політики, а Кабінет Міністрів України під його контролем уповноважений її здійснювати, тобто впроваджувати у відповідних сферах шляхом розроблення та реалізації відповідних стратегічних (тактичних) планів [244].

Переходячи до розкриття змісту понять “публічне управління” та “публічне адміністрування”, виходячи з розглянутих на першому рівні (рис. 1.1) його складових елементів “публічне”, “управління” і “адміністрування”, а також, враховуючи розглянуті наукові підходи до їх трактування, можна висувати, що вони відповідно зводяться до:

– публічне управління: цілеспрямованого (організуючого) зумисно-вольового впливу суб’єкта управління за допомогою спеціальних засобів (заходів, важелів, методів, впливів) шляхом вироблення відповідних управлінських рішень на певну сферу матеріального світу – об’єкт управління, з метою його упорядкування (зміни стану) для забезпечення належного функціонування (бажаної зміни) на засадах публічності (відкритості) й залучення всього суспільства (народу);

– публічне адміністрування: забезпечення виконання (впровадження) управлінських рішень на засадах публічності (відкритості) й залучення всього суспільства (народу).

Відмітимо, що, як і у попередніх випадках, у науковому дискурсі наявні численні визначення понять “публічне управління” і “публічне адміністрування”. Водночас для національного наукового середовища ці поняття відносно нові у порівнянні з поняттями “державне регулювання” та “державне управління”.

Ряд науковців у галузі політичних наук звертають увагу на безпосередній зв’язок публічної політики та публічного управління в контексті реалізації публічного управління, оскільки термін “публічна політика” часто вживається як цілеспрямований вплив, який справляють структури публічної влади [7; 60; 144; 202]. Отже, публічна політика та публічна влада є складовими елементами системи публічного управління.

Схожу думку висловлюють В. Бакуменко, І. Бондар, В. Горник та В. Шпачук зазначаючи, що “вихідними ключовими поняттями для розуміння сутності публічного управління є держава і публічна влада, оскільки публічне управління є способом функціонування і реалізації публічної влади з метою

становлення і розвитку держави, її адміністративно-територіального устрою, притаманних їй суспільних сфер, галузей та відносин” [10, с. 7]. При цьому зазначені науковці окремо вказують на існування поряд з таким і широкого розуміння поняття “публічне управління”, коли окрім віднесення до його складу державного управління та місцевого самоврядування, вважається що цим поняттям охоплюється також громадське управління (управління громадськими об’єднаннями різних типів).

Босак О. звертає увагу, що “термін “публічне управління” (англійською – public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англійською – public administration), вперше використовує англійський державний службовець Д. Кілінг у 1972 р.”, який визначив його як “пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики” [204, с. 117-122].

Американським вченим Д. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування запропоновано визначати публічне управління як “галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема, на вирішенні таких управлінських питань як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності”. Крім того, до уваги взято визначення, запропоноване К. Полліттом, професором з публічного управління Лювенського католицького університету, згідно з твердженням якого “термін “публічне управління” може використовуватися у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність публічних службовців і політиків (1), структури і процедури органів влади (2), системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур” [204, с. 117-121], а також Г. Букерта, який наголошував на тому, що “публічне управління не є чимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов’язана з політикою, законом та громадянським суспільством”. Як наслідок, публічне управління “включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування

цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики” [204, с. 117-118].

Отже, як бачимо, поняття “публічне управління” також має багато визначень як в європейській теорії і практиці, так і в українському науковому середовищі, узагальнюючи які можна виснувати, що публічне управління є видом управління, що здійснюється публічною владою для вирішення суспільних питань на засадах транспарентності та з метою покращення життя усіх громадян.

Щодо поняття “публічне адміністрування” доктором наук з державного управління М. Білинською запропоновано таке авторське його визначення: “публічне адміністрування – конкретно-історична система суспільних відносин між публічною адміністрацією та населенням стосовно справедливого розподілу прав та обов’язків між державою і людиною та забезпечення їх дотримання” [204, с. 20-21]. Тобто, на думку М. Білинської, публічне управління є одним з типів суспільних відносин, що наявні в публічному адмініструванні наряду з наданням адміністративних послуг та взаємною відповідальністю публічної адміністрації і суб’єктів суспільства, з чим ми не погоджуємося з огляду на те, що ми схильні розглядати публічне адміністрування, навпаки, як інституціолізовану структуру публічного управління, призначення якої зокрема полягає у забезпеченні впровадження та відстеженні (адмініструванні) завершеності визначених публічним управлінням орієнтирів.

На противагу М. Білинській, науковці В. Бакуменко, І. Бондар, В. Горник, В. Шпачук стверджують, що публічне адміністрування є одним з трьох напрямів здійснення публічного управління [10, с. 32-33], з чим ми погоджуємося з огляду на те, що в контексті публічного управління вироблення державної політики є процесом стратегічного планування, результатом якого має бути розроблена стратегія як очікуваний, прогнозований майбутній стан, а покроковий інструментарій реалізації

стратегії має втілюватися через тактичне планування шляхом розробки стратегічного (тактичного) плану, який передбачає конкретні завдання, терміни, виконавців та ресурси, необхідні для їх здійснення [244]. Саме останній, як інструмент реалізації стратегії, реалізується засобами публічного адміністрування.

Підсумовуючи трактування змісту поняття “публічне адміністрування”, приведемо його узагальнене визначення, що надано в навчальному посібнику з публічного адміністрування, де воно визначено як: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади; 2) управління і реалізація різних урядових заходів, які пов’язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду щодо надання публічних послуг; 3) теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом здійснення публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян; 4) регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб’єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [203, с. 284].

І нарешті, на третьому, операційному (категорійному) рівні, проведемо порівняльний аналіз категорій (3-й рівень на рис 1.1), понятійний зміст яких розкрито на першому та другому рівнях дослідження. Ще раз підкреслимо, що всі досліджувані нами категорії на понятійному рівні трактуються науковцями як у широкому, так і у вузькому значеннях (табл. 1.2).

Як вбачається з табл. 1.2, вузьке розуміння приведених категорій є скоріше фрагментарно-ситуативним, а тому для подальшого аналітико-

синтетичного порівняння ми будемо розглядати їх трактування у широкому розумінні.

Таблиця 1.2

Підходи до трактування категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління”, і “публічне адміністрування”*

Найменування категорії	Широта трактування категорії	
	вузьке розуміння	широке розуміння
державне регулювання	метод впливу на процес та його результат	загальний вплив держави на всі процеси в суспільстві з метою створення сприятливого середовища й умов для розвитку
державне управління	особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система органів виконавчої влади (головне призначення інших державних органів зводиться до інших форм реалізації державної влади, окрім управління)	сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому)
публічне управління	спосіб функціонування і реалізації публічної влади з метою становлення і розвитку держави, її адміністративно-територіального устрою, притаманних їй суспільних сфер, галузей та відносин	віднесення до його складу державного управління, місцевого самоврядування, а також громадського управління (управління громадськими об’єднаннями різних типів)
публічне адміністрування	професійна діяльність публічних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду та органів місцевого самоврядування, вивчення, розроблення та впровадження напрямів політики органів публічної влади	діяльність усієї системи адміністративних інституцій з ієрархією державної влади та влади місцевого самоврядування, тобто скоординовані групові дії з питань публічних справ, спрямовані на їх вирішення

* Джерело: узагальнено автором з використанням [1; 2; 10; 40-48; 58; 60; 65-68; 71-72; 74; 113-114; 203].

Узагальнена інформація щодо категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління”, і “публічне адміністрування” у розрізі основних виокремлених за результатами попереднього аналізу їх понятійного наповнення характеристик (щодо широкого трактування)

приведена у додатку Б. Результати аналізу даних додатку Б дозволяють виснувати, що категорії “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування” мають чимало спільних рис як складових елементів означених характеристик. Водночас є й певні відмінності, які є вагомою підставою вважати недоцільним ототожнення цих категорій та, відповідно, використання їх як синонімів. Специфіка цих відмінностей проявляється, зокрема, у структурі об’єкта управління, способі (схемі) його впливу на суб’єкт управління, а також горизонті поставлених цілей (вирішуваних завдань).

Так, основна відмінність у співвідношенні категорій “державне регулювання” – “державне управління” (додаток Б) полягає у специфіці державно-управлінського впливу, в якому державне регулювання фактично виступає функцією державного управління з огляду на їх нерозривний зв’язок, оскільки здійснення регулювання неможливе поза контекстом управління. При цьому функціональна сфера впливу державного регулювання охоплює вплив на об’єкти, які не підпорядковані певному органу влади в обов’язковому порядку, на відміну від державного управління, вплив якого здійснюється саме на підвідомчі об’єкти [91, с.144-149].

Отже, з урахуванням проведеного дослідження та означеними термінологічними особливостями на нашу думку державним регулюванням є вплив держави через державні та суспільні інституції на суспільні процеси та поведінку учасників цих процесів шляхом застосування відповідних механізмів у вигляді системи правил як конкретних заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру у контексті державної політики у певній сфері з метою створення сприятливого середовища розвитку суспільних процесів з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін та економічної і соціальної стабільності як передумови сталого розвитку держави. При цьому державне регулювання як похідна категорія від державного управління у контексті реалізації державної політики є:

1) специфічним інструментом забезпечення необхідних змін та досягнення наперед визначених державною політикою у відповідній сфері цілей;

2) однієї з провідних функцій державного управління, яка спрямована на реалізацію державної політики у відповідній сфері на тактичному рівні;

3) перебуває у тісному зв'язку та взаємозалежності із стратегічним плануванням на рівні вироблення державної політики у відповідній сфері.

У свою чергу, в науковій і навчальній літературі часто публічну владу ототожнюють з державною, а публічне управління з державним управлінням. Проте поняття “публічне управління” не є тотожним поняттю “державне управління”, оскільки воно є ширшим за обсягом та багатшим за змістом [134, с. 9]. Приведемо основні відмінності у співвідношенні категорій “державне управління” – “публічне управління”, а саме:

1) з точки зору об'єкта управління: ключовим аспектом державного управління є держава, публічного – народ [204, с. 122];

2) з точки зору суб'єкта управління (в інституційному аспекті): публічне управління охоплює більшу кількість суб'єктів управлінської діяльності [204, с. 10-11]; публічна влада – це поєднання трьох гілок влади (законодавча, виконавча, судова) та публічної самоврядної влади в особі органів місцевого самоврядування (представницьких і виконавчих) [134, с. 9];

3) з точки зору впливу: державне управління відрізняється від публічного владним характером, підпорядковане державній волі та може здійснюватися не тільки на благо народу і не публічно [203, с. 17].

Порівнюючи співвідношення категорій “публічне управління” – “публічне адміністрування” (додаток Б), варто зауважити, що, хоч вони також є досить близькими і деякі дослідники часто їх вживають як синоніми, проте вони не є тотожними, оскільки мають ряд відмінностей у основних визначеннях, зокрема таких:

- публічне адміністрування забезпечує організацію і втілення рішень публічного управління, будучи наряду з державним управлінням підвидом

(складовою) соціального управління і виступаючи зв'язковим між державним та публічним управлінням [203, с. 14];

- хоча публічне управління та адміністрування є видами управлінської діяльності, проте публічне управління реалізують публічні особи, приймаючи владні політичні рішення, в той час як адміністрування – це діяльність професійних управлінців (чиновників, публічних службовців), спрямована на підготовку та реалізацію цих рішень, які також здійснюють контроль за їх виконанням [134, с. 14].

Отже, за результатами проведеного аналізу вважаємо аргументованою недоцільність синонімічного застосування понять “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування” в сенсі цілісних категорій в силу притаманних їм особливостей, що спричинюють наявність принципових відмінностей. При цьому поліваріантність трактування досліджуваних категорій у науковому дискурсі пов'язана як з еволюційними процесами українського шляху розвитку галузі науки державного/публічного управління на фоні відповідних трансформаційних процесів, зокрема таких як децентралізація, демократизація, підвищення ролі ціннісних атрибутів, верховенства права, інтеграції зі світовим співтовариством, так і використанням у національній науці запозиченої термінології, подекуди без належного врахування специфіки і передумов її виникнення й еволюції у відповідних соціумах. У зв'язку з цим, на нашу думку, при з'ясуванні змістового наповнення категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування” необхідно відштовхуватися від значення складових їх елементів на семантико-етимологічному рівні (1-й рівень дослідження з рис. 1.1) з послідуною категоризацією на базовому рівні (2-й рівень дослідження з рис. 1.1) для виокремлення у розрізі ключових критеріїв і подальшого порівняння ознак (характеристик) цілісних категорій на операційному рівні (3-й рівень дослідження з рис. 1.1). Такий підхід сприяє глибшому розумінню природи цих категорій, їх характерних особливостей і

взаємозв'язків, що обумовлюють напрям та характер взаємопроникнення та/або взаємодоповнення та/або взаємовиключення. Водночас враховуючи перманентний характер як зовнішнього, так і внутрішнього середовища, зумовлений, зокрема, новими кризовими явищами на кшталт інформаційних та кіберзагроз, військових агресій, а також стрімкий технологічний розвиток, це, в свою чергу, зумовлює необхідність перегляду та вироблення нових підходів до управління державними справами, формату залучення суспільства до вирішення нагальних питань і, як наслідок, перегляду підходів до осмислення і застосування термінологічної мови науки управління.

1.2. Ринок азартних ігор і лотерей як об'єкт державного регулювання

Суспільні відносини у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні, як зауважує доктор юридичних наук, експерт у сфері азартних ігор і лотерей З. Топорецька, є “об'єктом публічного управління, а суспільство при цьому виступає одночасно і суб'єктом, і об'єктом публічного управління гральним бізнесом” [222].

Потрібно підкреслити, що гральний бізнес, як один із специфічних видів економічної діяльності, займає окреме місце в структурі економіки, оскільки потребує вироблення особливих підходів до його регулювання з боку держави та завжди супроводжується прискіпливою увагою суспільства, що пов'язано із певною специфікою азартної гри як складного суспільного явища. У зв'язку з цим питання азартних ігор і лотерей у контексті соціально-економічної компоненти сталого розвитку України та з урахуванням обраного курсу на демократичний розвиток, створення держави для людей, інтеграції до міжнародної спільноти, а також прагнення до перетворення на конкурентоспроможну державу вимагають від останньої відповідності сучасним технологічним та глобалізаційним викликам [78], а так само створення на рівні державної політики у сфері грального бізнесу адекватних

умов як для бізнесу, так і для населення країни. Це продиктовано тим, що державна політика за визначенням має запроваджуватися як рефлексія державного апарату на ідентифіковані актуальні проблеми суспільства (або певних його груп), спрямована на узгодження інтересів та пошук консенсусу, необхідного для забезпечення стабільності суспільства [7].

На підставі результатів аналізу складу та структури ринку азартних ігор і лотерей доходимо висновку, що цей ринок є системою, яка складається з двох підсистем – ринку азартних ігор та ринку лотерей, які пов'язані наявністю спільних ознак, завдяки дії яких за певних умов товари (послуги) на цих ринках стають субститутами. Однак вони мають і певні відмінності, про що детальніше йтиметься у розділі 2.

Діяльність на ринку азартних ігор і лотерей підлягає системному регулюванню з боку держави, оскільки азартні ігри, в силу своєї природи, спричиняють негативний вплив на певну категорію гравців, на що одноставно вказують усі дослідники, експерти та аналітики. Як наслідок, у 1980 році залежність від азартних ігор була внесена в медичні довідники під назвою “лудоманія”, від латинського – *ludus* (“лудус, гра”) з кодом F63.0 (присвоєно Всесвітньою організацією охорони здоров'я). Наразі згідно з Міжнародним класифікатором хвороб (МКХ-11) розлад схильності до азартних ігор вважається одним з різновидів розладів психіки, поведінки або нервової системи та належить до порушень контролю над імпульсами [247].

Як стверджують науковці, азартні ігри формують стійку психічну залежність у деяких гравців, вплив на здоров'я яких відбувається через формування ігрової залежності, якій сприяє як бажання отримати адреналін від азарту, так і бажання гравців “відігратися”, що штовхає їх на продовження гри за будь-яку ціну [206, с. 8-9]. Крім того, формуванню такої залежності також сприяє дія зовнішніх факторів, які штовхають людей, особливо психологічно вразливих, до пошуку своєрідної альтернативної реальності. До прикладу, у звіті за результатами першого в Україні національного дослідження у сфері ігрової залежності, підготовленого у 2023 році

Громадською спілкою “Центр відповідальної гри”, зазначено, що “в останні роки ситуація в Україні характеризується безперервним зростанням психологічного навантаження на людей через дію різноманітних масових психогенних чинників (воєнний стан, COVID-19), що призводить до дезадаптації людини в умовах суспільної кризи та поширенню поведінкових розладів, насамперед хвороб залежності, зокрема, патологічної схильності до азартних ігор” [56].

З іншого боку, цей бізнес є дуже привабливим для підприємців через високий попит та високу прибутковість. У зв’язку з цим, як свідчить практика, наслідком заборони цього виду діяльності є виникнення неконтрольованих масштабних “тіньових” ринків гральних послуг, які завдають шкоди не лише економіці країни (через недоотримання податкових надходжень), а також споживачам “ігрових” послуг (через незахищеність та можливих зловживань з боку нелегальних організаторів азартних ігор), а так само “неофіційно” працюючим найманим робітникам (через відсутність будь-яких гарантій як від роботодавця, так і соціальних). Українське суспільство мало можливість переконатися у цьому на власному досвіді (детальніше буде описано в параграфі 2.1), який засвідчив, що на практиці жодна заборона на організацію чи здійснення азартних ігор не є дієвою [78, 79, 84, 86].

Як зазначено у роботі Н. Макіавеллі “Державотворець”, “...у справах держави: якщо своєчасно виявити недугу, що дано лиш мудрим державотворцям, то позбавитися її не важко, але якщо вона занедбана так, що є очевидною для всіх, то ніяке вже зілля не допоможе” [112, с. 17-18]. Тому присутність компоненти державного регулювання за відповідними процесами в цій сфері зумовлена об’єктивною необхідністю реалізації державою своїх функцій, зокрема – економічної, оподаткування і фінансового контролю та соціальної з метою соціально-економічного захисту населення й економіки країни в цілому.

Тобто сучасна державна політика у сфері азартних ігор і лотерей також пов’язана з економічною та соціальною безпекою як громадян, так і держави,

оскільки азартні ігри в правовому полі є більш безпечними, ризики прогнозованими, наслідки керованими [79]. Отже, метою державного регулювання у сфері азартних ігор і лотерей має бути формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо забезпечення безпеки та сталого розвитку суспільства.

Як правило, сфера дії державного регулювання визначається, насамперед, чітким визначенням правовідносин, на які воно поширюється, що також передбачає розмежування понять та чітке визначення термінів. Відповідно, вироблення механізмів державного регулювання у сфері грального бізнесу потребує, насамперед, визначення понять гральний бізнес, азартна гра і її різновиди (включаючи лотереї).

Водночас, оскільки одним із критеріїв успішності державного регулювання є розуміння причинно-наслідкових зв'язків між засобами впливу, об'єктами, на які такий вплив здійснюється, суб'єктами його здійснення, а також іншими бенефіціарами (вигодонабувачами) і стейкхолдерами (від англ. Stakeholders – зацікавлені сторони, зацікавлені особи, заінтересовані сторони, причетні сторони), задля ефективності державного регулювання у сфері грального бізнесу доцільно для початку дослідити природу азартної гри. При цьому аналіз азартних ігор як суспільного явища в історико-правовому контексті сприяє пізнанню таких причинно-наслідкових зв'язків, зокрема через розуміння мотивів виникнення азартних ігор.

Відмітимо, що дослідженням питання еволюції зміни ставлення до азартних ігор різних народів світу, різних держав на різних етапах їх розвитку займалися багато науковців. Досить древня й багатогранна історія азартних ігор безперечно є свідченням того, що гра для людства була чимось більшим, ніж пустим заняттям від нудьги, та доводить, що нерозривно пов'язана з самою суттю людини, її схильністю до азарту [84; 85; 222].

Історія цивілізацій, які будь-коли існували на землі, зберегла безліч різних фактів, що свідчать про існування ігор, починаючи з часів фараонів і до

наших днів. Сила та спритність, як необхідні якості людського виживання, мали важливе значення та цінувалися в соціумі, то ж люди змагались в силі та спритності задовго до того, як почали робити ставки та заробляти на них капітали. Але як тільки людина звернула увагу на можливості, які приховує в собі будь-яка подія з непередбачуваним результатом, вона відразу відкрила для себе новий світ захоплюючих розваг. Саме тому гральний бізнес був частиною цивілізації тисячі років і така тенденція завжди матиме місце в тому чи іншому вигляді.

Зазначимо, що з приводу древності походження азартних ігор думка науковців однакова, однак, коли саме у світі з'явилися азартні ігри, історикам складно дати однозначну відповідь. За різними оцінками дослідників її започаткування розпочалося ще за часів Давньої Греції, а перші прототипи казино та лотереї широко використовувались у Римі, Франції, Англії та Китаї [30, с. 11].

Азартні ігри були також популярними й у Древній Греції та Римі. Тут для гри використовували навіть прототип рулетки – диск чи колесо, яке оберталося на вістрі меча. Багато римлян до самозабуття займалися азартними іграми, хоча суспільна думка засуджувала азарт, вважаючи його вадю, негідною громадянина. Слово “алеатор” (гравець) вважалося непристойним та образливим. Окрім того, за римськими законами азартні ігри були забороненими. Тим не менше єдиним покаранням для заядливих гравців були фінансові втрати: переможець не мав права вимагати свій виграш, а переможений міг не віддавати програшу. Проте з часом азартні ігри стали невід'ємною частиною суспільного життя і їх офіційно дозволили [85].

Як свідчать історичні знахідки, арійські загарбники Індії також дуже любили азартні ігри. У 2-му тисячолітті до н.е. серед усіх каст, окрім дуже релігійних людей, була популярною гра в кості горіхами дерева вібхідака. А у древніх германських племен те, що сьогодні назвали б “трою в кості”, мало сакральний зміст (вказувало на ступінь приязні вищих сил). Навіть сьогодні

багато хто йде в казино саме для того, щоб “перевірити долю”, дізнатися, наскільки прихильною є пані “Фортуна”.

Одним з найбільш древніх різновидів гри вважаються карти, історія виникнення яких неоднозначна. Відтак, за однією з версій карти з’явилися в Індії (старовинні індійські карти були круглими, мали вісім мастей, колода складалася із 96 карт, а принцип гри нагадував шахи), за іншою – вітчизною карт вважається Франція (придумана у 1392 році для розваги божевільного короля Карл VI). Водночас перевага віддається гіпотезі східного походження, оскільки вона ґрунтується на більш конкретних даних [30].

Багато з відомих ігор за своїм характером є змагальними. Найбільш раннім різновидом гри називають змагання в силі, коли учасники могли хизуватися своєю фізичною перевагою. Пізніше з’явилися ігри, пов’язані зі спритністю і використанням мішеней. Саме вони дозволили людині усвідомити роль випадковості як обов’язкової умови гри. Логічний розвиток ідеї використання в розвагах каміння чи кістки тварин призвело до появи гральних костей.

Як бачимо, відомі історичні факти зі всією очевидністю можуть засвідчити існування змагань і азартних ігор в культурі кожного з існуючих на землі народів. На малюнках чи ієрогліфах, які дійшли до наших днів, у всьому, чим користувалася людина для передання накопленого досвіду своїм потомкам, можна виявити такі поняття, як випадок і гра [83]. Тому варто визнати, що гра є однією з форм людської життєдіяльності, а азартна гра є важливою складовою суспільного життя більшої частини людства.

Як стверджує Н. Майданик, розроблені різними суспільними науками моделі людини зводяться до того чи іншого набору характеристик, які з різних боків визначають дії людей у прагненні до розваг і пояснюють ваблення більшості з них до азартних ігор суспільною потребою людини (економічною, фізіологічною, психологічною, соціологічною) отримати майнову вигоду та/або задоволення (насолуду) від процесу таких ігор, у силу притаманної

природі людини одвічної агресивності і схильності до конкуренції, вживання в ній добра і зла, альтруїзму та егоїзму [111, с. 63].

Вочевидь психологічне підґрунтя всіх азартних ігор полягає в тому, що егоцентризм і сподівання становлять головну рушійну силу, яка примушує людину йти на ризик, покладаючись на власне везіння. Оскільки азарт – явище психологічного ґатунку, достеменно визначити, коли людина вперше виявила його в собі та застосувала на практиці, неможливо.

У сучасних дослідженнях науковців зустрічаються спроби розкриття феномену азартної гри через призму філології, психології, філософії, правознавства (з точки зору податкового, цивільного, господарського, адміністративного та кримінального права). При цьому поширеним є дослідження цього поняття через розкриття двох слів, з яких воно формується: “азарт” та “гра”.

У тлумачних словниках та іншій спеціальній літературі наводяться такі визначення: “азарт” (від французького слова *hazard* – випадок, ризик) – захоплення, запал, запальність, гарячість; сильне збудження, запал, захоплення, гарячість, запальність; у грі – такий стан гравця, коли він не помічає нічого, окрім гри, прагне до виграшу в стані сильного збудження; (застар.) азартна гра в карти [14, с. 23].

На етимологічному рівні слово азарт походить від італійського “*azzardo*” – ризик через французьке “*hazard*” – випадок, випадковість. Вважається, що слово “азарт” прийшло в європейські мови (італійську, французьку) з арабської мови: “*az zahr*” – гра в кості. “Зар” (“*zahr*”) – це гральна кістка, шестигранний кубик для гри в кості. Арабська ж назва, можливо, пов’язана з арабським словом “*zahr*” – квітка (на одній із граней кубика зображувалась квітка) [30, с. 3].

Друге слово – “гра” визначається у більшості словників як діяльність людини з моделювання іншого виду діяльності з розважальною чи навчальною метою та відрізняється від роботи тим, що не ставить перед собою безпосередньо корисної мети (хоча сама гра може мати свою власну

корисність), а також тісно межує з мистецтвом, хоч зазвичай не створює художніх цінностей [24]. Якщо не брати до уваги спортивні та навчальні ігри, основні причини, що спонукають людей до гри, можна умовно розділити на психіко-фізіологічні та меркантильно-раціональні (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Основні причини, які спонукають людей до гри*

Різновиди причин залежно від їх природи	
<i>психіко-фізіологічні</i>	<i>меркантильно-раціональні</i>
потреба самоствердження (зневага до випадковості, відчуття переваги над нею)	потреба заповнити вільний час (через нудьгу)
потреба приналежності (доступ до певної касти, круга)	потреба гострих відчуттів (штучне “віртуальне” задоволення “сенсорного голоду”)
альтернатива сексуального задоволення	потреба змагальності (відчуття переваги над іншими)
альтернатива покарання (за рахунок програшу)	потреба збагачення (отримання додаткового доходу)
альтернативна реальність (втеча від реальності)	потреба інтелектуального прояву (вияв розумових здібностей)

* Джерело: самостійна розробка автора з використанням [30, с. 7-9].

Психологічним підґрунтям гри, як стверджує З. Фрейд, є “не фізіологічне роздратування й певна рефлекторна схема, а саме психічне роздратування, яке діє зсередини та існує як потреба, що задовольняється шляхом зміни джерела внутрішнього роздратування” [233], адже ігри ще з дитинства є для людей “засобом завуальованого вираження інстинктів”, “бажань та прагнень”, які вона не може реалізувати безпосередньо в житті [234; 235]. Психолог Е. Берн у своїй праці “Ігри, в які грають люди” зауважує, що ігри та близькість є найбільш втішними формами соціального контакту, незважаючи на вбудованість у матрицю діяльності або її відсутність і загалом розваги та ігри є замінникам переживання реальної близькості [13, с. 36-38].

Своєю чергою, залежно від причин (табл. 1.3) людством за роки історії винайдено безліч різновидів ігор, спрямованих на задоволення відповідних потреб (причин). При цьому будь-які спроби поділу ігор, як надзвичайно різноманітного явища, на класи і види досить умовні, відповідно будь-яка класифікація ігор не є досконалою.

Водночас зважаючи на необхідність формування системного уявлення про існуючі ігри задля можливості приймати комплексні рішення щодо дозволеності, заборони чи обмеження деяких з них, існує об'єктивна необхідність у певній класифікації ігор для визначення системи відповідних заходів державного регулювання. У зв'язку з цим, у рамках цього дослідження будемо використовувати класифікацію ігор, що представлена на рис. 1.2.

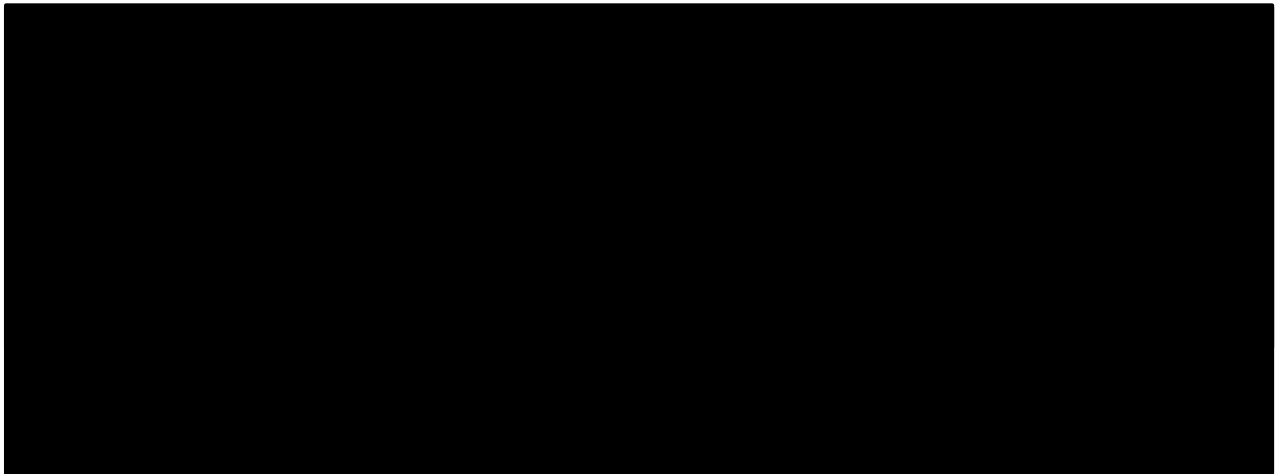


Рис. 1.2 Класифікація ігор [власна розробка автора]

Отже, як вбачається з рис. 1.2, залежно від виграшу чи програшу прийнято поділяти ігри на:

1) азартні, в яких виграш, переважно, залежить від випадку, в той час як від гравця майже нічого не залежить (наприклад, тоталізатор, лотерея);

2) комерційні (інтелектуальні), в яких виграш істотно залежить від вміння гравця вести гру та прораховувати ситуацію, хоча наявність везіння також має певний вплив (здебільшого карткові ігри, такі як бридж, преферанс, деберц);

3) престижні, в яких мистецтво, майстерність та розум гравця завжди обумовлюють результат гри (наприклад, шахи, шашки, спортивні ігри).

З урахування вищезазначеного можемо виснувати, що, виходячи з описаних підходів до тлумачення слів “азарт” та “гра”, поняття “азартна гра” зазвичай розглядається у двох ракурсах: як ризикова гра або як гра випадку.

В енциклопедичному словнику приведене таке визначення азартної гри: “Так називаються ігри, результат яких на противагу комерційним виключно або головним чином залежить від випадку, а не від спритності чи майстерності гравців, якщо при тому у вигляді ставки є предмет, до виграшу чи програшу якого учасники гри за своїми засобами не можуть ставитися байдуже. До таких ігор належать банк, штос, “Фаро”, базетт, rouge et noir, ландскнехт, trente et quarante та багато інших...” [14].

Автори книги про історію та правове регулювання грального бізнесу М. Погорецький та З. Топорецька виділяють такі ознаки азартної гри:

1) азартна гра – це добровільна, оплатна, двостороння, заснована на ризику угода між двома або більше суб’єктами. Купуючи лотерейний білет, жетон, фішку тощо особа погоджується взяти участь у грі за правилами і на умовах, визначених організатором відповідної гри, який, в свою чергу, зобов’язується за умови настання передбаченого правилами проведення гри певного результату, виплатити такому гравцю наперед встановлений організатором приз;

2) азартна гра завжди заснована на ризику. Приймавши рішення про участь у будь-якій азартній грі та зробивши ставку, особа ризикує втратити цю ставку або виграти значно більшу суму коштів;

3) організатор встановлює обов’язкові для прийняття гравцями правила проведення азартної гри (зокрема: розмір ставки, критерії визначення переможця, умови отримання виграшу тощо), а деякі правила можуть також встановлюватися на державному рівні компетентними органами (зокрема: розмір призового фонду, відсоток виграшності тощо);

4) азартна гра є завжди оплатною, що передбачає внесення гравцем завчасно визначеної організатором у правилах проведення гри ставки за участь у такій грі. Так, особа може взяти участь в азартній грі лише за умови сплати повного розміру ставки, яка є обов’язковою умовою набуття статусу гравця, тобто перетворення з відвідувача грального закладу на гравця в азартну гру та сторону алеаторного договору;

5) обов'язковим результатом гри є можливість отримання виграшу. Тобто, після сплати певних коштів за право участі в азартній грі гравцю надається можливість отримати обумовлену правилами гри нагороду (виграш), можливість отримання якої залежить у більшій мірі від випадковості, ніж від знань чи умінь гравця;

б) результат гри завжди частково або повністю залежить від випадковості. Тобто, азартна гра є грою випадку, результат якої формується через випадковий збіг обставин, але може також частково залежати від умінь та навичок самого гравця (наприклад, коли гравець більш обізнаний з принципами та правилами гри, виграшними комбінаціями) [143, с. 15-16].

Досліджуючи європейський досвід правового регулювання грального бізнесу, експерти зазначають, що в країнах ЄС узагальнено азартна гра визнається як гра, в якій пропонується можливість вибороти виграш, який залежить повністю або переважно від збігу обставин або від невідомої майбутньої події, яка не залежить від гравця; при цьому принаймні один із гравців утрачає свою ставку" [147, с. 12]. Також експерти акцентують, що у законодавстві про азартні ігри країн ЄС використовуються досить відмінні визначення цього поняття, разом з тим ці формулювання мають містити такі три сутнісні ознаки азартної гри:

- 1) внесення гравцем ставки, яка може мати грошову цінність;
- 2) виграш повинен залежати повністю чи більшою мірою від випадковості, а не від здібностей чи вмінь гравця;
- 3) гравець отримає матеріальний приз, якщо виграє у грі [147, с. 12].

Так, відмінною та обов'язковою ознакою азартної гри є те, що це не просто гра, а гра на гроші – коли на результат робляться ставки. При цьому виграш головним чином залежать від випадку та везіння і набагато менше від умінь гравця. Тому ігри можуть вважатися азартними або ні, залежно від того, чи гра відбувається на гроші і чи участь у грі передбачає наявність ризику отримання/неотримання виграшу, що принаймні частково залежить від випадку.

Зазвичай державне регулювання здійснюється щодо власне азартних ігор, які доцільно, в свою чергу, класифікувати залежно від підстав і впливу на результат. За цим критерієм вони поділяють на: ігри випадку та ігри вмінь (здібностей) (рис. 1.2).

Ігри випадку – це такі азартні ігри, результат в яких залежить від дій, цілком заснованих на випадку (результат гри залежить від випадкових цифр, що випали на гральних костях рулетки, карткових комбінацій, знаків на електронних або механічних гральних автоматах або інших засобах). Наприклад, ігри в казино, на гральних автоматах, лотерея.

Ігри вмінь (ігри на здібність) – це такі азартні ігри, результат в яких повною мірою або принаймні частково залежить від фізичних та/або інтелектуальних здібностей гравців. До таких ігор можна віднести гру на гроші в шахи, більярд тощо.

В юридичній практиці однією з найпоширеніших проблем, породжених неоднозначним визначенням поняття азартної гри, є кваліфікація саме ігор умінь. У загальному підсумку, важливою ознакою азартної гри є те, що виграш в ній принаймні більшою (переважною) мірою залежить від випадковості чи збігу обставин, а не від здібностей чи знань гравця. Водночас в деяких видах азартних ігор вміння й знання гравця все-таки мають дуже вагоме значення. Ця межа є досить умовою та нечіткою, тому інколи досить складно здійснити розмежування. Водночас це є принципово важливим питанням з точки зору подальшого державного регулювання.

Тому, наприклад, законодавство окремих країн ЄС розрізняє ігри випадку (англ. *game of chance*) та ігри вмінь (*game of skill*) (букмекерство й окремі різновиди карткових ігор, наприклад, покер), що має юридичні наслідки, які інколи принципово важливі [147, с. 13].

Зазвичай виділяють такі види ігор, які можуть вважатися азартними: парі, гра в кості, гра в карти, лотерея, гральні автомати, рулетка, інтернет-ігри та інші. Як і зазначені ігри, до ігор випадку належить також і лотерея ([фр. *loterie*] – розіграш речей або грошових сум за квитками [14, с. 377]).

У лотереї, казино та інших іграх випадку (гральні автомати, рулетка тощо) виграш визначається за принципом випадкової генерації чисел у межах тих чи інших параметрів: цифр, символів, секторів, карт, малюнків тощо. В європейському законодавстві лотерея визначається як “гра на приз, у якій організатор приймає ставки на співпадіння певної кількості випадково витягнутих чисел із визначених серій чисел; виграшні числа визначаються на публічному розіграві. Інколи замість чисел використовуються інші знаки чи символи” [147, с. 14].

Крім того, в європейському законодавстві є окреме визначення гри бінго. “Бінго – гра випадку, в якій гравці використовують спеціальні гральні карти з 15-ма числами, на яких вони позначають числа, що є ідентичними випадково вибраним числам (перемагає гравець, який першим позначить на картці “лінію” з 5 чисел будь-якого горизонтального ряду чисел, або який першим позначить “бінго” (“дім”) – закрийє всі 15 чисел на одній картці). У більшості країн ЄС установлено, що виграші повинні мати не грошовий характер, проте в окремих країнах грошові виграші дозволені. У третині країн ЄС бінго регулюється як різновид лотереї” [147, с. 14].

Окремої уваги потребує питання ставлення до грального бізнесу у ракурсі його оцінки як виду діяльності. Відтак у науковому середовищі існує дискусія, до якої сфери діяльності належить гральний бізнес – до сфери послуг чи фінансової сфери, і чи є гральний бізнес підприємницькою діяльністю взагалі.

Так, серед вітчизняних науковців, які займалися системним аналізом на науково-практичному рівні правових відносин у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор в Україні та за кордоном, цікавою є думка доктора юридичних наук, професора, адвоката Д. Гетманцева, автора монографії “Азартна гра в Україні та за кордоном”. У цій роботі, на підставі аналізу діючого на той момент (2008 рік) в Україні законодавства, автор доводить, що гральна діяльність не є господарською підприємницькою діяльністю. Свою думку він обґрунтовує тим, що безпосередньо в процесі гри, як і в процесі

організації гри, не створюється додана вартість, адже прибуток одержується виключно від обороту грошей, а правова природа алеаторного договору (договору гри, договору ризику) принципово відрізняється від правової природи договорів про надання послуг, виконання робіт і, тим більше, поставки товарів. З огляду на зазначене, гральна діяльність, на думку науковця, не є господарською і підприємницькою діяльністю, а є фінансовою діяльністю держави, яка потребує особливого імперативного за своєю правовою природою правового регулювання, яке в повній мірі повинно відповідати всім ознакам фінансово-правового регулювання [33, с. 19-20]. Автор стверджує, що у суспільстві має сформуватись “розуміння цієї діяльності як суто державної, спрямованої на забезпечення суспільства від негативного впливу азарту, з одного боку, та на формування централізованих фондів коштів для виконання соціальних функцій держави, з іншого” [33, с. 19].

З такою думкою Д. Гетманцева в частині необхідності особливого правового регулювання азартних ігор та цільового спрямування доходів від цієї діяльності ми погоджуємося, однак щодо віднесення цього виду діяльності до фінансової діяльності держави ми не погоджуємося. У цьому сенсі ми схильні підтримати Н. Майданик, яка вважає, що зазначений вид діяльності належить до послуг.

Так, автор монографії “Договори азартної гри в цивільному праві України” Н. Майданик вважає, що “загалом під договором азартної гри слід розуміти засновану на ризику домовленість про виграш, за якою одна сторона (гравець) зобов’язується сплатити внесок, а інша сторона (організатор гри) – надати послуги з організації гри і безпосередньої участі в ній організатора або участі гравців за правилами, встановленими організатором” [111, с. 116]. Свою думку авторка обґрунтовує тим, що предмет договору гри становить надання послуги з проведення гри, що передбачає обіцянку організатора азартної гри сплатити грошову суму гравцеві під випадкову обставину в обмін на внесену ним ставку до призового фонду на умовах, визначених погодженими сторонами правилами гри. Гра організовується гральним закладом чи іншим її

організатором як вид розваги, а у відносинах, що складаються з приводу ігор та парі, наявні всі ознаки послуг, тобто відсутній матеріальний результат, а споживання цих послуг співпадає з процесом їх надання. Результатом є задоволення потреби людини в азартній грі [111, с. 117].

Спираючись на проведені дослідження, Н. Майданик зазначає, що в літературі небезпідставно обґрунтовується позиція про те, що “виграш у зв’язку з його не гарантованістю і залежністю від випадку, слід кваліфікувати як вигоду (матеріальний результат), до якого призвело обслуговування (сама послуга)”. Отже, “спостерігається специфічна послуга, яка полягає в тому, що азартна гра як послуга призводить до певного уречевленого результату у вигляді вигоди переможця за рахунок внесків інших гравців, що програли” [111, с. 117-118]. Адже в цілому, на думку Н. Майданик, “зобов’язання з гри та парі є договірними правовідношеннями, сторони якого зобов’язуються вчинити дії з організації і проведення заснованої на принципі випадковості гри з метою отримання призу (виграшу), умовами участі в якій є внесення гравцем ставки, а невизначена подія виступає не лише умовою правочину, але й для обох сторін є самостійним об’єктом, на який спрямована їх воля, заради якого укладається такий правочин” [111, с. 94].

Так, Н. Майданик вважає, що азартні ігри та парі є послугами, надання яких призводить до задоволення потреби гравців в азартній грі (нематеріальний результат) та виграшу (уречевленого результату) переможця гри [111, с. 118].

Отже, у цьому дослідженні ми будемо відносити договори ігрового ризику до одного з традиційних видів ризикових (алеаторних) правочинів. Зазвичай під такими договорами розуміють зобов’язання про шанси або ймовірність виграшу, які, виникають на підставі договорів гри, парі, лотереї та розіграшу. На відміну від інших, заснованих на ризику зобов’язань (довірча рента, страхування тощо), які забезпечують стабільне майнове становище особи, ігри та парі виступають засобом збагачення, оскільки метою участі в них є можливість отримання майнової вигоди.

На думку інших вітчизняних науковців у галузі права (М. Погорецький, С. Чернявський, Д. Сергєєва, З. Топорецька), гральний бізнес належить до господарської діяльності, яка має специфічний характер. Зокрема, зазначається, що “...участь в азартній грі завжди є оплатною, а у зайнятті гральним бізнесом отримання прибутку є метою... Водночас слід звернути увагу на особливий характер грального бізнесу”, який полягає в тому, що “ця діяльність не є класичним видом господарської діяльності. Вона не створює нового продукту, а фактично є добровільним перерозподілом грошових коштів” [206, с. 8].

Відносять гральний бізнес до господарської підприємницької діяльності і автори монографії щодо боротьби зі злочинами у сфері грального бізнесу В. Некрасов та Є. Айдемський [121, с. 10]. В країнах ЄС завдяки рішенням Суду ЄС, існує однозначне розуміння, що азартні ігри слід регулювати насамперед як послуги [147, с. 9].

Найбільш детальним є визначення терміна “гральні послуги” в Четвертій директиві 2015/849 про боротьбу з відмиванням коштів як “послуги, які передбачають унесення, на індивідуальну вимогу отримувача послуг, ставки з грошовою цінністю в іграх випадку, включаючи ті, що містять елемент умінь, як лотереї, ігри казино, ігри в покер та букмекерські угоди, які надаються у певному фізичному місці, будь-якими засобами на відстані, електронними засобами, або за допомогою будь-якої іншої технології, яка спрощує комунікацію” [147, с. 11].

Отже, існує багато різноманітних ігор, які вважатимуться азартними або ні залежно від сукупності умов їх проведення, зокрема оплатності чи ні можливості прийняти участь у грі, наявності ймовірності (можливості) отримання виграшу. Правила участі у грі, як правило, встановлюються організаторами (операторами) азартних ігор відповідно до системи державного регулювання, якою визначається які різновиди ігор будуть допущені на ринок і на яких умовах. Відмітимо, що у цьому дослідженні

говорячи про азартні ігри, ми матимемо на увазі, що до них відносяться лотереї, тобто лотерея, на нашу думку, – є одним з видів азартних ігор.

Особливості становлення та функціонування ринку азартних ігор і лотерей на території сучасної України більш детально будуть розглянуті у параграфі 2.1.

Пригадаємо, що у класичному розумінні ринок відіграє важливу роль у забезпеченні життєдіяльності економічної системи, виступає важливим елементом організації її господарського механізму, забезпечує практичну перевірку економічних рішень, дає оцінку результатів господарювання [132, с. 152-153]. Водночас з філософської точки зору ринок трактується не лише як економічний простір, де зустрічаються продавець та покупець, врівноважуються попит та пропозиція, а також як обширний простір міжособистісного спілкування, в ході якого діє конкретний світогляд людей в особі їх узагальнених знань, ідеалів, переконань, інтуїтивних уявлень, ціннісних орієнтирів, у зв'язку з чим пропонується будь-який процес ринкової економіки вимірювати не лише економічними, а також і духовними параметрами [232, с. 148-149].

Отже, виходячи з притаманних з точки зору економічної теорії загальних характеристик ринку, на нашу думку діяльність на ринку азартних ігор і лотерей є господарською підприємницькою діяльністю у сфері послуг, де ринок за формою є ринком особливої товарної групи – азартні ігри (включаючи лотерею), за видом належить до ринку товарів і послуг як споживчий ринок, параметри (попит, пропозиція, ціна, кон'юнктура, рівновага) і атрибути якого (конкуренція, монополія, олігополія) формуються з урахуванням впливу держави через застосування відповідних механізмів, які детально будуть розглянуті в параграфі 1.3. Зведемо зазначені характеристики в табл. 1.4.

Зазначені в табл. 1.4 елементи утворюють систему суспільних взаємовідносин на ринку азартних ігор, які в сукупності виступають об'єктом державного регулювання ринку азартних ігор.

Основні характеристики ринку азартних ігор і лотерей*

Ознака	Характеристика
Вид діяльності	Господарська підприємницька діяльність у сфері послуг
Вид зобов'язань	Договори ризикових (алеаторних) правочинів
Тип ринку	Ринок послуг
Форма ринку (за визначеним критерієм)	Ринок особливої товарної групи – азартні ігри (парі, гра в кості, гра в карти, лотерея, гральні автомати, рулетка, інтернет-ігри та інші, лотерея)
Вид ринку	Споживчий ринок (ринок товарів і послуг)
Інфраструктура ринку	Включає комплекс інших сфер діяльності, зокрема таких як готельно-ресторанна, туристична, рекламна, банківська, пасажирська, медична (психологічна), освітня (підготовка фахівців), охоронна, виробництво спеціального обладнання, ІТ-забезпечення, страхування та ін. Окрім того, у зазначеній сфері створені міжнародні самоврядні організації, метою діяльності яких є встановлення певних стандартів якості, етичних стандартів, обмін досвідом та іншою інформацією.
Органи державного управління	Спеціальний регулятор у цій сфері, фінансові, фіскальні та правоохоронні органи, органи національної безпеки, зокрема щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом та фінансування тероризму, а також кібербезпеки.
Продавці (надавачі послуг)	Організатори (оператори) відповідної азартної гри, що проводиться на визначених ними умовах з урахуванням рамок (принципів, вимог, обмежень, правил тощо), встановлених засобами державного регулювання на цьому ринку
Споживачі послуг	Частина населення, якому притаманна в тій чи іншій мірі схильність до азарту.

* Джерело: власна розробка автора.

Акцентуємо, що спроможність для суб'єктів господарювання у сфері грального бізнесу продиктована також наявністю відповідного ресурсного забезпечення, зокрема матеріально-технічної бази (приміщення, обладнання, програмне забезпечення тощо) та кваліфікованого персоналу.

Контролем різних аспектів діяльності на ринку азартних ігор і лотерей покликані опікуватися низка державних органів, які відносяться до органів державного управління на цьому ринку та є суб'єктами державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей. Окрім того, наявний муніципальний (на рівні місцевих громад) та громадський контроль за дотриманням правил провадження діяльності на ринку азартних ігор і лотерей

щодо відповідності законодавству та суспільним інтересам, які разом з органами державного управління відносяться до органів публічного управління, як було визначено у параграфі 1.1 цього дослідження.

Підсумовуючи, ринок азартних ігор і лотерей є регульованим державою ринком. За визначенням, регульований державою ринок передбачає активний вплив на ринкові процеси шляхом використання економічних та адміністративних інструментів (наприклад, на обсяг попиту – через політику оплати праці та соціальних виплат, регулювання маси грошей в обігу; на структуру попиту і пропозиції – через установлення пріоритетів і стимулювання їх реалізації, податкову, інвестиційну, кредитну політику та ін.), що не відмінняє конкуренцію [145, с. 665-666].

При цьому вплив держави на ринок азартних ігор і лотерей та процеси на ньому не є самоціллю, а розкривається через мету та завдання державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, які, в свою чергу, формуються під впливом динаміки суспільних процесів у поєднанні із загальносвітовими тенденціями розвитку зазначеної сфери з урахуванням дії законів ринкової економіки.

Отже, метою державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей є формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо забезпечення безпеки та сталого розвитку суспільства.

Проведені дослідження дозволяють виокремити такі основні завдання державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, які демонструють шляхи (етапи) забезпечення досягнення мети державного регулювання, а саме:

– визначення належного правового поля шляхом підготовки й прийняття у встановленому порядку нормативно-правових актів у сфері грального бізнесу з урахуванням кращих міжнародних практик щодо унормування доступу (кількості гральних закладів, правил, умов, обмежень тощо) до різних

видів азартних ігор відповідно до їх специфіки та зважаючи на “галопуючий” науково-технічний прогрес у цій сфері;

- встановлення прозорих, чітких та зрозумілих умов доступу на ринок для операторів гральних послуг на засадах ринкової конкуренції з урахуванням суспільних інтересів (зокрема, ліцензування, квотування тощо);

- унормування підходів до визначення вимог щодо місць фізичного розміщення гральних закладів та таких закладів в мережі Інтернет, а також вимог до грального обладнання (наприклад, сертифікації), включаючи відповідне програмне забезпечення, умов виробництва (ввезення), обліку та розповсюдження такого обладнання й програмного забезпечення;

- створення передумов для забезпечення контролю та нагляду відповідними органами публічного адміністрування в реальному часі за оборотом ставок/лотерейних білетів (грошових внесків, оплати участі тощо) та виплат (виграшів), а також “відмиванням” нелегальних доходів;

- створення передумов для забезпечення формування у надавачів гральних послуг та у гравців відношення до азартних ігор як до соціально відповідальної гри, інформування населення про можливі негативні наслідки від участі в азартних іграх;

- встановлення правил (у т. ч. обмежень) щодо рекламування азартних ігор та гральних закладів (у т. ч. тих, що функціонують дистанційно);

- визначення оптимального балансу фіскального навантаження на гральний бізнес та забезпечення спрямування надходжень від цього виду діяльності на розвиток культури споживання таких послуг та інші профілактичні й реабілітаційні заходи;

- створення передумов для соціального діалогу щодо здійснення державної політики у сфері грального бізнесу з метою підвищення за рахунок цього рівня суспільної довіри до функціонування ринку азартних ігор і лотерей в легальному просторі;

- поліпшення міжнародного співробітництва у сфері надання послуг з доступу до азартних ігор і лотерей з метою гармонізації національного

законодавства в контексті початку переговорної процедури щодо вступу України до ЄС та ін.

Відповідно до окреслених вище основних завдань та з урахуванням проведеного дослідження функціями (від лат. *functio* – виконання, звершення) державного регулювання ринку азартних і лотерей у розумінні діяльності, спрямованої на цей ринок як комплекс взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих заходів задля його зміни відповідно до поставленої мети державного регулювання, на наш погляд, є такі: нормативно-правова; соціальна; стимулюючо-коригуюча; фіскально-розподільча; контрольно-наглядова; інформаційно-комунікативна (більш детально в параграфі 3.3).

Оскільки, як було зазначено у параграфів 1.1, об'єктом державного регулювання є суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей та поведінка учасників цих процесів, вплив на які здійснюється через застосування відповідних механізмів у вигляді системи правил як конкретних заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, чільне місце у структурі взаємовідносин на ринку азартних ігор і лотерей займає нормативно-правове регулювання діяльності у сфері грального бізнесу. Водночас зважаючи на важливість соціальної складової у контексті захисту вразливої частини населення від негативного впливу азартних ігор (виникнення хворобливої залежності), можливості погіршення матеріального становища (включаючи сім'ї таких людей), психологічного здоров'я, та, як наслідок, погіршення їх соціальної ролі й відповідальності у суспільстві в цілому, соціальна складова також набуває вагомого значення у структурі взаємовідносин на ринку азартних ігор і лотерей (більш детально зазначене питання буде розглянуто у параграфах 2.2, 2.3).

Так, можна виснувати, що державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей – це вплив держави на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей та поведінку його учасників з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та

соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства.

Отже, вплив держави на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей продиктований потребою створення сприятливого середовища для їх розвитку з урахуванням, окрім фінансової, соціальної складової на фоні наявності зворотного негативного впливу від такої діяльності. Однак, наявність зазначеного впливу не відмінняє ринкової конкуренції як рушійної сили збалансування інтересів учасників зазначених процесів та підвищення ефективності функціонування ринкових відносин у сфері грального бізнесу шляхом вироблення та запровадження ефективної державної політики у цій сфері.

1.3. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей: теоретичний аспект

З точки зору науки розроблення та реалізація економічної політики має базуватися на загальних положеннях, основним з яких є принцип науковості, який полягає у повноті врахування об'єктивних економічних законів і механізмів їх дії та проявляється в об'єктивності, тобто через прагнення позбутися суб'єктивності [145, с. 458].

Відповідно до Господарського кодексу України (далі – ГКУ) (частина перша статті 5) правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [39]. При цьому встановлено, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби, під

якими розуміється сукупність способів регулюючого впливу держава на суб'єктів господарювання (зокрема, державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій) і механізми регулювання господарської діяльності, а конкретні умови, обсяги, сфери та порядок застосування таких заходів визначаються законом (стаття 12 ГКУ) [39; 119, с. 24].

У науковій літературі з державної політики в економічній сфері державне регулювання економіки визначається як “вплив держави через уповноважені органи влади та інституції на економічні об'єкти і процеси, осіб, які беруть в них участь, з метою надання цим процесам організованого характеру, упорядкування дій економічних суб'єктів, забезпечення дотримання законів, відстоювання державних та суспільних інтересів” [145, с. 498].

Такий вплив здійснюється державою через застосування відповідних механізмів державного регулювання економіки, які визначаються як “комплекси взаємопов'язаних і взаємоузгоджених методів, інструментів та форм забезпечення цілеспрямованого регулювального впливу держави” [145, с. 503]. Звичайно, регулювання здійснюється за допомогою правових норм і заходів [51]. У свою чергу методи державного регулювання економіки визначаються як “способи використання інструментів, сукупність прийомів або операцій, запровадження яких забезпечує втілення цілей відповідної державно-управлінської діяльності” [145, с. 503].

Дійсно, як наголошує Н. Обушна “...недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідно виокремлювати ще й чіткі механізми їх впровадження в життя, що повною мірою стосується і сфери публічного управління та адміністрування” [126, с. 100].

Д. Котелевець пропонує розглядати механізм державного регулювання економіки як впорядковану систему взаємопов'язаних компонентів, а саме

методів, інструментів, форм та принципів, які використовуються і можуть бути застосовані органами державної влади, місцевого самоврядування для здійснення впливу на економічну поведінку суб'єктів господарювання [89].

Отже, ефективна реалізація визначених у параграфі 1.2 цього дослідження функцій державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей можлива лише через визначення та запровадження відповідної конструкції взаємопов'язаних механізмів такого регулювання як впорядкованих та структурованих методів, інструментів, форм, принципів, засобів тощо.

Слід звернути увагу на той факт, що в цілому через досить негативне ставлення до азартних ігор з боку держави в силу їх специфічної природи (детально висвітлено в параграфі 2.1), це не сприяло активізації наукових досліджень у цій сфері. Відтак, досліджуючи наукові підходи до вирішення питання регулювання азартних ігор і лотерей, скоріше можна дійти висновку, що правила тут встановлювались не через наукову доктрину, а через практику застосування. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у вдосконаленні чинних та запровадженні нових механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей на основі виваженого наукового їх обґрунтування, а також забезпеченні комплексності дії таких механізмів як передумови подальшого дієвого саморегулювання певних процесів у системі суспільних взаємовідносин на ринку азартних ігор і лотерей.

Зазвичай до механізмів державного регулювання відносяться заходи законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, до механізмів державного управління – політичні, організаційні, економічні, соціальні та правові (додаток Б). Водночас, як зауважує І. Дроботенко, поняття “механізми державного регулювання” досить часто використовується в науковій літературі та нормативно-правових актах, що призводить до неоднозначного сприйняття та розуміння сутності цього явища, оскільки це поняття є недостатнього вивченим [51].

Так, для більш осмисленого оперування зазначеною категорією в контексті визначення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, розкриємо спершу сутність поняття “механізм”.

Слід зазначити, що ця категорія також є досить багатогранною і, відповідно, має багато визначень та застосувань. У класичному (прямому) значенні поняття “механізм” (грец. μηχανή *mechané* – машина) визначається як система рухомих ланок або деталей, що призначена для передачі чи перетворення (відтворення) руху; у переносному значенні цей термін використовується для позначення системи функціонування будь-чого, сукупності проміжних станів, процесів будь-яких явищ (наприклад, механізм зневоднення, механізм вилуговування, фінансовий механізм тощо) [26].

Через складність та багатовекторність цієї категорії наявна неоднозначність визначення поняття “механізм” у працях науковців, у зв’язку з чим його розгляду відведено чільне місце у багатьох наукових дослідженнях.

Так, Д. Котелевець [89] зауважує, що оскільки категорія “механізм” універсальна, вона використовується в багатьох науках. Зазначимо, що першочергово її виникнення та застосування пов’язано з технічними науками (вивчення фізичних властивостей матеріальних об’єктів). Згодом з появою більш складних закономірностей світового порядку розуміння його сутності розширилося. Зокрема механізм почали розглядати як збірний образ комплексу компонент, через поєднання яких досягається певна мета або виконуються характерні для певної системи функції. Водночас механізми існують не лише у функціонуванні матеріального світу, оскільки на їх основі функціонують і розвиваються також суспільні системи, в основі яких лежать взаємодіючі компоненти, пов’язані єдиною метою [89].

Отже дефініція “механізм” використовується також для опису закономірностей існування суспільних систем, у т. ч. складних економічних систем. Так, механізм запропоновано розглядати як упорядковану систему елементів, що взаємодіють з метою реалізації спільних функцій та досягнення конкретної єдиної мети [89]. З таким визначенням ми погоджуємося та

підтримуємо його, зважаючи, що для опису впливу на суспільну систему таке визначення цього поняття є досить влучним.

Загалом, з точки зору концептуальних підходів до визначення поняття “механізм” виділяють два основні, а саме:

1) структурно-організаційний, згідно з яким механізм визначається як сукупність певних складових елементів, які створюють організаційну основу певних явищ та процесів;

2) структурно-функціональний, згідно з яким для характеристики механізму певного державно-правового інституту (процесу, явища тощо), окрім організаційної основи побудови механізму, увага також акцентується на його динаміці та реальному функціонуванні [71, с. 38].

За визначенням, приведеним у Енциклопедичному словнику з державного управління, механізм державного управління є способом розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [52].

Водночас, виходячи з загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління зауважується, що державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об’єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об’єктів – соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об’єкта управління [51].

При цьому оскільки, як наголошують Н. Нижник, О. Машков, “механізм управління включає: цілі управління, елементи об’єкта та їхні зв’язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні і фінансові ресурси, соціальний та організаційний потенціал” [122, с. 49], механізм державного регулювання взаємодіє з об’єктом управління шляхом впливу на його суспільне середовище та явища в ньому через механізм

управління, тобто через його цілі, методи, ресурси і потенціал, а також елементи і зв'язки об'єкта управління.

О. Федорчак стверджує, що “залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів” [231]. Таку думку ми поділяємо, як і твердження науковців Ю. Сафонова та Г. Григор'єва, які зауважують, що й механізм державного регулювання представляє собою багатокомпонентну систему, яка складається із сукупності окремих сегментів, які діють самостійно, але в межах системи, забезпечуючи при цьому досягнення загальної мети державного регулювання та дає можливість цілеспрямовано впливати на фінансово-економічні процеси, враховуючи зовнішні та внутрішні фактори впливу, забезпечуючи незначне, але стабільне зростання національної економіки [209].

Отже, враховуючи вищевикладене пропонуємо під “механізмом державного регулювання” розуміти комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів (методів, інструментів, заходів, засобів, форм тощо) впливу на об'єкт управління та його середовище з метою досягнення цілей державного регулювання в контексті управлінської діяльності держави (реалізації політики у відповідній сфері).

Відповідно, зважаючи на визначену нами у параграфі 1.2 мету державного регулювання у сфері азартних ігор і лотерей, під механізмами державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей пропонуємо розуміти комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів впливу держави (методів, інструментів, засобів, важелів, форм, напрямів тощо) на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей загалом та поведінку його учасників зокрема з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства.

Отже, сукупність механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей потрібно розглядати як комплексний механізм із структурованою системою вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів (напрямів, методів, інструментів, заходів, засобів, важелів, форм тощо) впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети державного регулювання у сфері азартних ігор і лотерей на основі його принципів, завдань та функцій (детальніше буде розглянуто у параграфі 3.3).

Водночас така концепція потребує першочергового визначення та структуризації елементів зазначеної вище сукупності в контексті структурно-організаційного підходу – тобто через виявлення складових елементів організаційної основи явищ і процесів на ринку азартних ігор і лотерей з подальшою характеристикою реального функціонування та динаміки цих процесів у контексті структурно-функціонального підходу. Адже, як зазначають Ю. Сафонов та Г. Григор'єв, дослідження відповідних механізмів, які відрізняються кількістю рівнів функціонування, змістом, методами реалізації та важелями, здійснюється у кількох напрямках, залежно від суб'єктів та об'єктів, які рухають відповідні підсистеми [209].

Як було доведено в параграфі 1.2, азартні ігри існували з давніх часів в усіх без винятку країнах стародавнього світу. Водночас на рівні закону ставлення до них було негативне як до аморального способу відпочинку і дозвілля, що не заслуговував на підтримку з боку держави і мав залишатися поза сферою правомірної поведінки [111, с. 24]. Історичні факти засвідчують, що такий стан речей був продиктований традиціями та уявленнями про мораль, що мали місце у різний час в різних країнах та відповідне відображення в законодавчому регулюванні азартних ігор. Проте в сьогоденні міжнародне співтовариство свідоме думки про необхідність переведення азартних ігор у правове поле шляхом запровадження відповідних механізмів державного регулювання. В першу чергу – це правові механізми, адже саме через право реалізується регулююча функція держави і

лише відповідним регуляторним актом можна визначити обов'язкові для виконання “правила гри”, встановити рамкові обмеження та відповідальність учасників [80, 81].

За визначенням міжнародної кваліфікації хвороб “гемблінг” та “лудоманія” (патологічна схильність до азартних ігор) відносяться до хвороби, що полягає в частих повторних епізодах участі в азартних іграх, що домінує в житті суб'єкта та приводить до зниження соціальних, професійних, матеріальних і сімейних цінностей, втрати належної уваги до своїх обов'язків [206, с. 10]. При цьому небезпека азартних ігор для суспільства усвідомлювалась у всі часи, і тому прямий обов'язок держави полягає принаймні у спостереженні за тим, щоб такі ігри не відбувалися публічно, не залучали великого кола людей й не позначались, через це тяжко на матеріальному добробуті маси населення, оскільки пристрасть до легкої наживи взагалі та до азартної гри особливо властива людству здавна [14].

Зважаючи на вищезазначене, врахування проблеми наявності ризиків негативного впливу азартної гри на деяких членів суспільства є важливим аспектом при виборі механізмів державного регулювання з метою визначення оптимальних меж функціонування ігор на гроші, запровадження превентивних заходів та програм, а також культивування соціально відповідальної гри. І тут ключовим моментом має бути врахування соціальної компоненти шляхом визначення комплексу необхідних заходів з обмеження діяльності грального бізнесу, гарантування громадянам безпеки та обмеженого доступу відвідувачів залежно від визначених критеріїв, на кшталт обмеження за віком, контроль “ігроманії”, інші превентивні заходи, правило соціально відповідальної гри тощо. У цьому контексті держава має створити умови, за яких окреме місце відводиться соціальній ролі та соціальній відповідальності організаторів азартних ігор [79, 84].

Також при виборі механізмів державного регулювання важливо враховувати фінансово-економічні складові, оскільки гральний бізнес є досить прибутковою сферою діяльності, де обертаються значні капітали, згенеровані

не за рахунок виробництва, а шляхом акумуляції та перерозподілу грошових коштів “азартних” людей, по відношенню до яких про азартні ігри можна скоріше говорити як про “податок на розкіш”, а не як про “додатковий дохід” [79]. Крім того, оборот таких грошей зазвичай пов’язують з наявністю ризиків відмивання “нелегальних” доходів, що потребує відповідного контролю та фіскально-правових важелів [121; 141; 210; 223; 242].

Отже, за результатами узагальнення вищевикладеного нами визначено механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, що представлені на рис. 1.3.

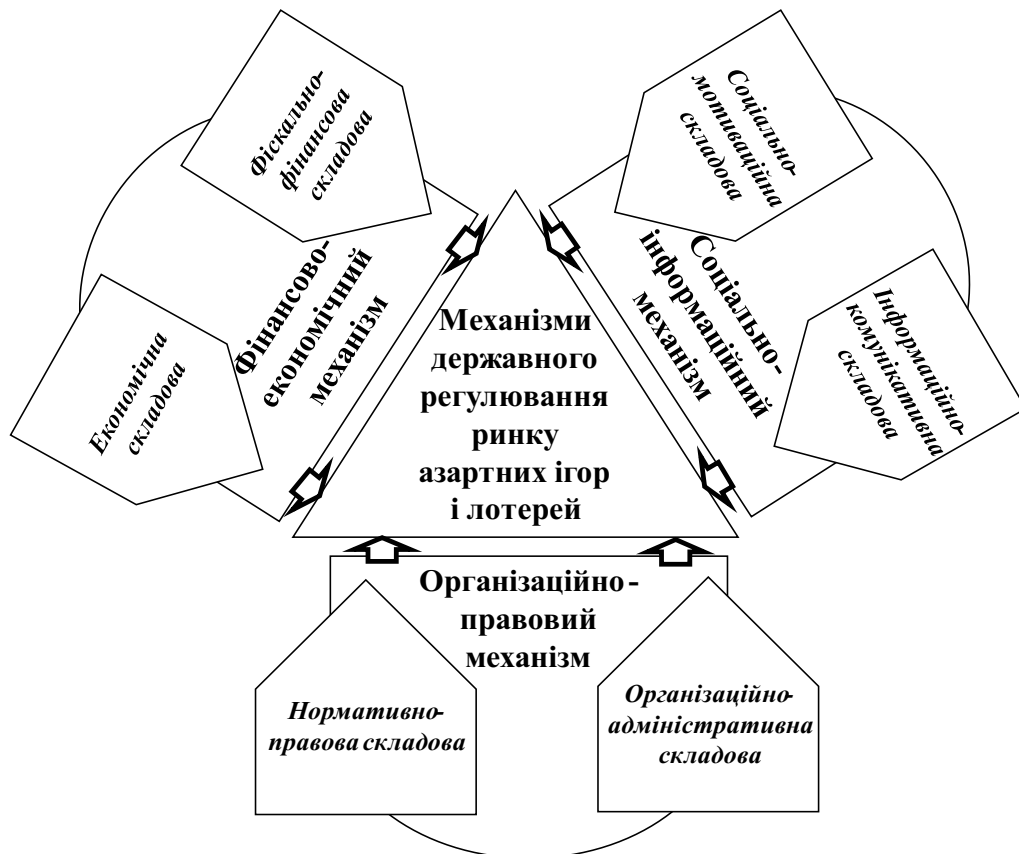


Рис. 1.3. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей [власна розробка автора].

Як вбачається з рис. 1.3, до ключових механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей відносяться:

1) організаційно-правовий механізм – забезпечує нормативно-правове регулювання на ринку азартних ігор і лотерей у тандемі з визначенням організаційно-інституційної структури суб'єктів управління та їх повноважень. Механізм згенерований з таких складових:

– нормативно-правова, що передбачає розробку та запровадження загальнообов'язкових норм права (закони, укази, постанови, розпорядження, накази, порядки, методичні рекомендації, інструкції тощо), застосування правових методів впливу (примусу, заохочення тощо), встановлення меж впливу на об'єкт державного управління (наприклад, моделі правового регулювання, режими правового регулювання тощо). Специфіка її функціонування проявляється через правові процедури на основі визначених пріоритетів політики держави у сфері грального бізнесу, зокрема шляхом розробки та запровадження відповідної наукової концепції у цій сфері;

– організаційно-адміністративна, що передбачає визначення організаційної структури та інституційного середовища суб'єктів управління, тобто систему державного управління у сфері азартних ігор і лотерей. Специфіка її функціонування проявляється через адміністративні процедури (ліцензування, моніторинг, контроль, перевірки тощо) на основі визначених повноважень, цілей діяльності, завдань, функцій, підзвітності та відповідальності;

2) фінансово-економічний механізм – сприяє реалізації державної політики у сфері азартних ігор і лотерей, передбачає фінансове, матеріально-технічне, ресурсне та ін. забезпечення, а також систему податкового стимулювання та стримування. Механізм згенерований з таких складових:

– фіскально-фінансова, що передбачає встановлення відповідних режимів оподаткування для надавачів “гральних” послуг (наприклад, загальний режим оподаткування – застосовуються загальні правила оподаткування, зокрема загальний податок на прибуток та ПДВ; спеціальний режим оподаткування – застосовується особлива система нарахування податків: податок з обороту ставок або податок з валового ігрового прибутку;

комбінований режим оподаткування – застосовуються загальні правила оподаткування у поєднанні зі спеціальними вимогами) та гравців (учасників гри). Специфіка її функціонування проявляється через податкові важелі та засоби фінансового контролю і моніторингу діяльності операторів гральної індустрії;

– економічна, що передбачає створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання через встановлення економічних ринкових умов у поєднанні зі спеціальними умовами здійснення діяльності у сфері (наприклад, монополія одного чи декількох операторів; необмежена кількість операторів; повна заборона певної гри; відсутність регулювання певної гри та ін.), а також стратегічного планування розвитку ринку з урахуванням інтересів усіх стейкхолдерів та світових трендів. Специфіка її функціонування проявляється через встановлення вимог до стандарту якості такої діяльності, фінансово-економічної спроможності (наприклад, вимоги до організаційно-правової форми, розміру статутного капіталу, бізнес-плану, плану фінансових надходжень та ін.) та технічної спроможності (вимоги до грального обладнання, програмного забезпечення, місця розміщення тощо) суб'єктів господарювання у цій сфері;

3) соціально-інформаційний механізм – забезпечує вирішення питання щодо соціального захисту населення та його належного інформування, а також налагодження ефективної комунікації між усіма зацікавленими сторонами. Механізм згенерований з таких складових:

– соціально-мотиваційна, що передбачає створення передумов для соціального захисту вразливих верств населення, здійснення моніторингу та прогнозування політичних і соціально-економічних наслідків. Специфіка її функціонування проявляється через розробку відповідних державних програм (наприклад, підтримки соціально вразливих верств населення, реабілітації та ін.) та встановлення відповідних превентивних механізмів (наприклад, щодо доступу до гри, граничної суми витрат на день/тиждень/місяць, джерела їх походження і т. д.);

– інформаційно-комунікативна, що передбачає створення передумов для формування суспільної свідомості шляхом стимулювання здорового способу відпочинку та дозвілля, соціальної реклами, донесення інформації щодо можливих наслідків безконтрольної участі в азартних іграх і лотереях та формування залежності. Специфіка її функціонування проявляється через встановлення відповідних обмежень та вимог до реклами азартних ігор і лотерей (просторових, часових, змісту (наприклад, як швидкого та простого способу збагачення, легкого/обов'язкового виграшу), наявності попередження залежності тощо), а також громадського контролю за діяльністю операторів гральних послуг та прозорістю (відкритістю) діяльності органів державного управління та адміністрування у цій сфері.

Більш детально зазначені механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні будуть досліджені у параграфі 3.3. Водночас, підсумовуючи вищезазначене, підкреслимо важливість сприйняття сукупності визначених механізмів як взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на ринок азартних ігор і лотерей, поєднання яких може забезпечити комплексне вирішення завдань державно-управлінського впливу на суспільні процеси та явища у цій сфері.

Таким чином, ідентифіковані механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей призначені створити належні передумови для забезпечення досягнення мети державного регулювання у сфері азартних ігор і лотерей з урахуванням публічного запиту суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів в Україні.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи викладене в розділі, зроблено такі висновки:

1. Проаналізовано стан дослідження феномену “державне регулювання” в науковому дискурсі та розвинено понятійно-категорійний апарат у цій сфері.

Зокрема, базові категорії досліджено з використанням структурованої системи, що представлена такими рівнями: первинний рівень (семантико-етимологічний), на якому досліджено та розкрито зміст первинних понять “державне”, “публічне”, “управління”, “регулювання” і “адміністрування”, які є складовими елементами досліджуваних категорій; базовий рівень (понятійний), на якому визначено сутність понять “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування” як похідних від первинних значень; операційний рівень (категорійний), на якому здійснено порівняння та визначення співвідношення категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування”. Аргументовано недоцільність синонімічного застосування цих категорій у силу притаманних їм особливостей, що спричинюють наявність принципових відмінностей між ними.

На цій основі запропоновано розглядати “*державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей*” як вплив держави на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей та поведінку його учасників з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства.

2. Уточнено склад і структуру ринку азартних ігор і лотерей як об’єкта державного регулювання. Відзначено, що такий ринок є системним утворенням, що складається з двох підсистем – ринку азартних ігор та ринку лотерей, які пов’язані наявністю спільних ознак, завдяки дії яких за певних умов товари (послуги) на цих ринках стають субститутами. При цьому ринок азартних ігор за формою є ринком особливої товарної групи – азартні ігри (включаючи лотерею), за видом належить до ринку товарів і послуг як споживчий ринок, параметри (попит, пропозиція, ціна, кон’юнктура, рівновага) і атрибути якого (конкуренція, монополія, олігополія) формуються з урахуванням впливу держави через застосування відповідних механізмів державного регулювання. Окреслено особливості складових елементів цих

ринкових відносин (продавці (надавачі послуг), споживачі, інфраструктура ринку, органи нагляду і контролю), які в сукупності утворюють систему суспільних відносин на цьому ринку та виступають об'єктом державного регулювання.

3. Ідентифіковано та обґрунтовано механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей. Самі механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей інтерпретовано як комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів впливу держави (методів, інструментів, засобів, важелів, форм, напрямів тощо) на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей загалом та поведінку його учасників зокрема з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства. Відповідно встановлено, що державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей передбачає застосування ряду механізмів державного регулювання, а саме: організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного. Всі ці механізми в процесі своєї інтегративної взаємодії уможливають реалізацію функцій державного регулювання в такій системі.

Основні положення розділу дисертаційної роботи відображені в таких працях автора: [78; 79; 80; 83; 84; 85; 86; 244].

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР І ЛОТЕРЕЙ В УКРАЇНІ

2.1. Сучасний стан ринку азартних ігор та лотерей в Україні й об'єктивна необхідність його реформування

В нашій країні, як і в більшості країн світу, історично склалося негативне ставлення до азартних ігор в силу їх негативного впливу на людство. Водночас потрібно визнати, що природа азартних ігор є лише “віддзеркаленням” природи самої людини, її прагнення до реалізації однієї із своїх природних потреб. У зв'язку з цим, попри спроби заборонити азартні ігри, такий підхід завжди буде програшним, про що достеменно свідчить практика застосування.

В Україні протягом тривалого часу ринок азартних ігор і лотерей знаходився поза межами ефективного державного регулювання. Результати аналізу генези розвитку ринку азартних ігор і лотерей на території України у вигляді короткої характеристики нормативно-правового регулювання грального бізнесу (ГБ) представлено на рис. 2.1.

XVIII-XIX ст.	1910-1915 рр.	1922 – 1928 рр.	1991 рік	2009-07.2020 рр.	Сьогодні	
Законодавчо закріплена заборона на азартні ігри. Гравці позбавлені судового захисту вимоги та підлягали адмін. відповідальності (штраф)	Законодавче регулювання відсутнє. Місцевий дозвіл, місцеві НПА (лото-клуби, купецькі зібрання)	Всі без винятку азартні ігри заборонені	Повна легалізація 1922-1923 рр. Далі череда постійних, проте не послідовних та суперечливих заборон	Для зайняття ГБ достатньо державної реєстрації та дозволу (ліцензії) на місцевому рівні. На законодавчому рівні відсутні правила ведення ГБ	ГБ повністю заборонений. Не вважалися азартними іграми: лотереї творчі конкурси спортивні змагання автомати типу «кран-машина», гра в більярд, гра в кетлі (боулінг), рекламні розіграші, розіграші у вигляді конкурсів тарозва	ГБ дозволений як ліцензований вид діяльності. Лотереї не вважаються азартними іграми

Рис. 2.1 Коротка характеристика нормативно-правового регулювання грального бізнесу на території сучасної України [власна розробка автора]

Як вбачається з рис. 2.1, азартні ігри, то заборонялися, то дозволялися. Однак тотальна заборона не призводила до зникнення азартних ігор, а мала наслідком лише їх перехід до нелегальної форми. Не допомагали навіть встановлені покарання у виді позбавлення волі та грошових штрафів у значних розмірах.

Відтак, у XVIII-XIX століттях у Києві, Херсоні та Одесі успішно працювали невеликі клуби-казино, не зважаючи на їх загальну заборону з 1773 року [69]. Така заборона на азартні ігри не була прямо визначена у нормативному акті, однак передбачалося позбавлення судового захисту вимоги учасників гри один до одного, більше того, вони підлягали адміністративній відповідальності у вигляді стягнення штрафу на користь держави [111, с. 27].

Остаточна заборона грального бізнесу відбулася у травні 1928 року (рис. 2.1) через пропозицію союзним республікам негайно закрити всі гральні клуби та казино. Заборона не стосувалася лише організації тоталізаторів на іподромах. З того часу в Україні, як і на всій території Радянського Союзу, існувала тотальна заборона на проведення азартних ігор, окрім лотерей, які не вважалися азартною грою. Збори від проведення найпопулярнішої в той час лотереї “Спортлото” направлялися на фінансування спорту. Окрім лотерей, заборона не поширювалася на бридж, який вважався інтелектуальним видом спорту, на кшталт шахів [143 с. 32].

Отже, теоретично, на території України довгий час не існувало азартних ігор. Лише у великих містах, таких як Київ, Одеса працювали іподроми, на яких найбільш азартні громадяни могли робити ставки і так долучатися до азартних розваг. Після розпаду Радянського Союзу розвиток грального бізнесу в пострадянських країнах був рандомним, а держава фактично не здійснювала ніякого контролю за цими процесами. Як наслідок – фактично весь гральний бізнес перейшов на “тіньову сторону”.

Як зазначає М. Погорецький, упродовж 1990-х років законодавче регулювання грального бізнесу було практично відсутнє, починаючи з

визначення поняття грального бізнесу, що призводило до стрімкого розвитку шахрайства. На його думку, таке становище призвело до того, що “гральний бізнес перетворився на професійну діяльність шахраїв наперсточників, які шляхом обману видурювали гроші у населення”, а “держава практично не отримувала коштів від діяльності сектору грального бізнесу, оскільки дієвий механізм оподаткування також не було розроблено” [143 , с. 36-37].

Зрозуміло, що за відсутності належного державного регулювання (зокрема, категорійний апарат, правила відкриття казино, встановлення гральних автоматів, контролю за виграшем тощо), не може йти мова про сталий розвиток такої діяльності. Що також підсилювалося розумінням суб’єктами господарювання масштабів прибутковості грального бізнесу, особливо без державного контролю.

Аналізуючи законодавче поле, відмітимо, що в цей період підприємницька діяльність в Україні регулювалась Законом України від 07 лютого 1991 року № 698-ХІІ “Про підприємництво” [177], відповідно до якого для того, щоб розпочати комерційну діяльність, необхідно було лише пройти державну реєстрацію. Особливість для грального бізнесу полягала у необхідності отримання спеціальної ліцензії, а для створення та утримання гральних закладів, організації азартних ігор – також отримати ліцензію місцевих органів влади, які видавались відповідно до порядку, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 15.04.1991 № 99 “Про порядок видачі суб’єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб’єктів підприємництва” [179] на строк від 3 років.

При цьому ліцензійні умови для проведення азартних ігор були абсолютно відсутні, натомість порядок передбачав затвердження Держпідприємництвом інструкції щодо умов і правил здійснення діяльності щодо створення та утримання гральних закладів, організацію азартних ігор та контролю за дотриманням цих інструкцій. Плата за ліцензію надходила до органу, який видавав ліцензію, та становила для громадян – у розмірі однієї

мінімальної заробітної плати, для юридичних осіб – у розмірі трьох мінімальних заробітних плат.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17.05.1994 № 316 “Про Положення про порядок видачі суб’єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності” [178] постанова Ради Міністрів УРСР від 15.04.1991 № 99 втратила чинність. Також цією постановою затверджений новий порядок видачі ліцензій. За новими правилами уся плата за ліцензію зараховувалась до Державного бюджету України, а її розмір становив: з громадян-підприємців – два неоподатковувані мінімуми доходів громадян; з юридичних осіб – дванадцять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Крім того змінився орган, який затверджував інструкції щодо умов і правил здійснення такої діяльності та контролю за їх дотриманням. Відтепер таким органом була визначена Ліцензійна палата. Усі інші умови залишалися без змін.

У свою чергу відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 № 6 “Про розміри та порядок зарахування плати за видачу та переоформлення ліцензій на провадження певних видів підприємницької діяльності” [182] постанова КМУ № 316 втратила чинність, встановлено, що плата за видачу та переоформлення ліцензій зараховується до Державного бюджету України шляхом внесення на балансові рахунки територіальних органів Державного казначейства та затверджені розміри таких плат для певних видів діяльності. Для такої діяльності розмір плати залишився на попередньому рівні. При цьому жодних умов для отримання ліцензії чи порядку її отримання тощо постанова Кабінету Міністрів України № 6 не містила.

На заміну вищезазначеної постанови була затверджена постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 № 1755 “Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу” [183] у зв’язку з прийняттям Закону України від 01.06.2000 № 1775-III “Про ліцензування певних видів господарської

діяльності” [172]. Відповідно до цього Закону діяльність з організації та утримання тоталізаторів, гральних закладів підлягала ліцензуванню відповідно до затверджених ліцензійних умов, які, а також порядок контролю за їх виконанням, затверджувалися спільним наказом спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування та органу ліцензування. Постановою № 1755 визначено для діяльності з організації та утримання тоталізаторів, гральних закладів строк дії ліцензії необмеженим, а плата за отримання такої ліцензії встановлювалася в розмірі однієї мінімальної заробітної плати. Органом ліцензування діяльності з організації та утримання тоталізаторів та гральних закладів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування” [165] були місцеві органи, тому така діяльність могла проводитись виключно на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Водночас не зважаючи на прийняття усіх цих нормативних актів, на законодавчому рівні не були визначенні поняття, щодо яких таке регулювання здійснювалось. Зокрема у сфері грального бізнесу було відсутнє законодавче визначення понять “гральний заклад”, “створення грального закладу”, “утримання грального закладу”, “азартна гра”, “організація азартних ігор”, “тоталізатор”, “організація тоталізатора”, “утримання тоталізатора” та ін..

Вперше поняття “гральний бізнес” з’явилося у 1996 році в зв’язку з запровадженням патентування і використовувалось лише для видання патентів. Так, відповідно Закону України від 23.03.1996 № 98/96-ВР “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” [176] під гральним бізнесом розуміли діяльність, пов’язану з влаштуванням казино, інших гральних місць (домів), гральних автоматів з грошовим або майновим виграшем, проведенням лотерей (крім державних) та розіграшів з видачею грошових виграшів у готівковій формі поза банківськими установами або у майновій формі на місці.

Відповідно до цього Закону патентуванню підлягали операції з надання послуг у сфері грального бізнесу, які здійснюються суб'єктами підприємницької діяльності або їх структурними (відокремленими) підрозділами. Закон вимагав, щоб казино, інші гральні місця (дома) займали окремі приміщення або будівлі та мали гральний зал для відвідувачів (крім гральних автоматів та більярдних столів). Інакше, така діяльність категорично заборонялася. За окрему платню видавався торговий патент строком на 60 календарних місяців на кожне окреме гральне місце (гральний автомат, гральний стіл), вартість якого була своєрідною формою авансової оплати податку на прибуток з певних видів діяльності, а не додатковою платою (за умови перевищення суми податку на прибуток від розміру сум платежів вартості торгового патенту).

Відмітимо, що законодавчо (через визначення поняття грального бізнесу) лотереї, які проводилися суб'єктами господарювання, вважалися азартними іграми, а проведення державних лотерей – ні. Загалом діяльність з проведення лотерей завжди розвивалась окремо від інших видів грального бізнесу.

Законом України від 21 вересня 2000 року № 1969-III “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності” [150] було внесено зміни до Закону України “Про підприємництво” [177] в частині визначення, що діяльність зі створення та утримання гральних закладів, організація азартних ігор, випуск та проведення лотерей не може здійснюватися без відповідної ліцензії.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 “Про затвердження переліку органів ліцензування” [165] органом ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей було визначено Мінфін.

Законом України від 02.06.2005 № 2630-IV “Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з

випуску та проведення лотерей” [160] до прийняття закону про державне регулювання діяльності з випуску та проведення лотерей і грошових розіграшів запроваджено мораторій на видачу ліцензій щодо лотерейної діяльності. Цей мораторій діяв до прийняття Закону України від 06.09.2012 № 5204-VI “Про державні лотереї в Україні” [154], яким були встановлені основні засади державного регулювання лотерейної сфери та запроваджено державну монополію на проведення лотерей.

Законом України від 28 листопада 2002 року № 249-IV “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” [159] визначено, що казино, гральні заклади та ломбарди є суб’єктами первинного фінансового моніторингу та повинні його проводити згідно з порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 № 1800 “Про затвердження Порядку проведення внутрішнього фінансового моніторингу суб’єктами господарювання, що провадять господарську діяльність з організації та утримання казино, інших гральних закладів, і ломбардами” [167] затверджений порядок здійснення фінансового моніторингу. В цьому порядку надано визначення поняттю азартної гри, як гри, участь у якій дає змогу набувати гроші, інше майно або майнові права, результат якої визначається діями, цілком або частково залежними від випадку, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки (у тому числі ігри в букмекерських конторах, на іподромах та інших видах тоталізатора), Крім того визначено поняття грального закладу як окремого приміщення або будівлі з гральним залом (залами) для відвідувачів, у якому (яких) проводяться азартні ігри; казино – як гральний заклад з одним або кількома гральними залами, у якому (яких) проводяться циліндричні ігри, в тому числі рулетка, гра в карти, кості.

Експерти зауважують, що з такого визначення грального закладу, складалася ситуація, коли діяльність з утримання грального закладу та діяльність з організації та проведення азартних ігор збігалися за змістом. Внаслідок чого створювалася модель регулювання, за якої суб’єкт отримував

декілька ліцензій: від Міністерства фінансів на організацію та проведення певного виду азартних ігор (на гральних автоматах чи в казино), а від облдержадміністрації – на утримання кожного грального закладу, який розміщений на відповідній території [143, с. 38-39].

Відтак, діяльність у сфері грального бізнесу було більш системно врегульовано лише у 2006 році спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 18.04.2006 № 40/374 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор” [162], яким затверджені Ліцензійні умови провадження організації діяльності з проведення азартних ігор і Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов. Цим актом дозволялося проведення практично всіх азартних ігор за умови отримання ліцензії та дотримання встановлених вимог. Також зазначеним наказом були практично вичерпно визначені терміни у сфері азартних ігор.

Проте за відсутності чітко встановлених правил для сфери азартних ігор на законодавчому рівні, його неконтрольований розвиток мав негативний вплив як для держави, так і для суспільства. Такі висновки зроблені, зокрема, в науковій роботі Г. Михайлів, в якій вона зазначила, що хоч кількість виданих ліцензій збільшилася, проте надходження від гральної індустрії, навпаки, значно зменшилися з причин відсутності ефективного механізму фінансового регулювання розвитку грального бізнесу в Україні, зокрема в частині обмежувальних чинників. Як наслідок, стверджує автор, доходи від грального бізнесу не стали суттєвим додатковим джерелом наповнення бюджету, оскільки нормативно-правове забезпечення його державного регулювання було недосконалим, а організаційна структура управління та контролю – недосконалою та малоефективною [115].

Також, як акцентує М. Коваль, у результаті одночасної дії законодавства, що дозволяло існування двох рівнозначних ліцензій (на

провадження організації діяльності з проведення азартних ігор й на організацію та утримання тоталізаторів, гральних закладів), які давалися різними органами ліцензування, гральні заклади почали з'являтися неконтрольовано, “поява гральних закладів на зупинках громадського транспорту, на перших поверхах житлових будинків і культурних закладів, що не було заборонено законодавством, спричиняла негативне ставлення громадян до суб'єктів грального бізнесу” [147, с. 112-113].

Як наслідок, така вседозволеність була замінена на тотальну заборону шляхом прийняття ВРУ Закону України від 15.05.2009 № 1334-VI “Про заборону грального бізнесу в Україні” (рис. 2.1). У пояснювальній записці до законопроекту було зазначено: “Необхідність прийняття цього закону викликана стрімким зростанням за останні роки кількості суб'єктів та об'єктів грального бізнесу Україні, ускладненням криміногенної ситуації на таких об'єктах, зокрема зростанням кількості злочинів, пов'язаних із залежністю від азартних ігор та фінансових правопорушень у цій сфері...” [157]. Висловлювалася також думка, що поштовхом для прийняття остаточного рішення заборонити гральний бізнес стала трагічна подія у Дніпропетровську, коли в результаті пожежі в залі гральних автоматів (“Метро Джек-пот”) за одними даними загинуло 10 людей [35], за іншими – 9 осіб загинуло та 11 одержали опіки різного ступеня тяжкості [147, с. 113].

В період такої тотальної заборони за порушення законодавства про заборону грального бізнесу була передбачена кримінальна, адміністративна та фінансована відповідальність.

Так, кримінальна відповідальність була передбачена статтею 203-2 ККУ [90] за зайняття гральним бізнесом у виді накладення штрафу, підслідність статті 203-2 відповідно до статті 216 КПКУ визначено за слідчими органами НПУ.

Адміністративна відповідальність передбачалася відповідно до статті 181 КУпАП [70] за участь в організованих без дозволу азартних іграх (карти, рулетку, “наперсток” та інші) на гроші, речі та інші цінності у вигляді

попередження, накладення штрафу, адміністративні протоколи відповідно до п. 1 статті 255 КУпАП складають уповноважені посадові особи НПУ.

Фінансова відповідальність була передбачена статтю 3 Закону України “Про заборону грального бізнесу в Україні” [155] для суб’єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри, у виді фінансових санкцій у вигляді штрафу з конфіскацією грального обладнання та прибутку. Застосування фінансових санкцій мало здійснюватися за рішенням суду, ухваленим за позовом органів міліції та/або органів доходів і зборів. Водночас у зв’язку з набранням чинності Законом України “Про Національну поліцію України” від 07 листопада 2015 року [175] Закон України “Про міліцію” [174] втратив чинність, проте органи НПУ не набули повноважень подавати до суду позови про застосування таких фінансових санкцій, оскільки відповідні зміни до Закону України “Про заборону грального бізнесу в Україні” були внесені лише на початку 2020 року.

Так, з кінця 2015 року і до завершення дії зазначеного Закону за порушення законодавства у сфері грального бізнесу органи НПУ були уповноважені відкривати кримінальні провадження щодо здійснення діяльності у цій сфері та складати адмінпротоколи щодо осіб, які беруть участь у незаконній азартній грі, а органи доходів і зборів уповноважені подавати до суду позови на суб’єктів господарювання, які організують і проводять на території України азартні ігри.

Слід зазначити, що чинне законодавство України хоча і забороняло гральний бізнес та участь у азартних іграх, проте передбачало визначення азартної гри через тотожне слово “гра”, що було некоректно, оскільки так не розкривалася суть поняття, а наводився лише ряд елементів азартної гри [143, с. 14].

Отже, оскільки на законодавчому рівні визначення грального бізнесу було надано лише в Законі України “Про заборону грального бізнесу в Україні”, спосіб вчинення злочину в цій сфері розглядався правоохоронними

органами саме через призму цього Закону, з якого випливало, що зайняття гральним бізнесом, було зайняттям організацією, проведенням та наданням доступу до азартних ігор [206, с. 14].

Цим же Законом було визначено, що організація і проведення азартних ігор – це діяльність організаторів азартних ігор, що здійснюється з метою створення умов для здійснення азартних ігор та видачі виграшів (призів) учасникам азартних ігор, при цьому така діяльність здійснюється саме з метою отримання прибутку, що впливає із визначення організаторів азартних ігор, якими є фізичні і юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, що здійснюють діяльність з організації і проведення азартних ігор з метою отримання прибутку.

Тобто гральний бізнес в Україні вважався окремим видом господарської діяльності. Цим пояснювалося розслідування злочинів у цій сфері за ст. 203 ККУ по методиці розслідування зайняття забороненими видами господарської діяльності до моменту введення у ККУ для цих цілей спеціальної статті 203-2. Виходячи з вищевикладеного, правоохоронні органи за способом вчинення злочину виділяли дії з організації, проведення та надання можливості доступу до азартних ігор.

Водночас практика судових розглядів досить різнилася, оскільки “суди неоднозначно трактують зміст способу вчинення зайняття гральним бізнесом:...частина судів вважають, що для притягнення до кримінальної відповідальності особи за зайняття гральним бізнесом, необхідно встановити вчинення в сукупності дій з організації та проведення азартних ігор та обов'язково встановити факт отримання прибутку...відсутність доведеного факту отримання організатором грального бізнесу прибутку оцінюється судом як відсутність складу злочину... розміщення грального обладнання у приміщенні без грошових коштів у ньому чи в касі грального закладу не може свідчити про зайняття гральним бізнесом як діяльність, спрямовану на отримання прибутку” [206, с. 14-15].

Загалом у науковій криміналістичній літературі виділяють різні класифікації типових варіантів приховування злочину (“слідова картина”). Залежно від способу вчинення злочину виділяють:

- створення та діяльність власне гральних закладів (залів гральних автоматів, казино),
- створення та діяльність гральних закладів, які замасковані під законну господарську діяльність (Інтернет-клуби, спортивні бари, рекламні акції, надання платних послуг за допомогою телекомунікаційного зв’язку, проведення конкурсів тощо).

Незаконне ведення грального бізнесу на 60,5 % здійснюється у формі “підпільні власне гральні заклади (казино, букмекерські контори, зали ігрових автоматів тощо)” і на 39,5 % як “замасковані під законну діяльність у сфері грального бізнесу” [121, с. 31].

До 15 листопада 2011 року санкція статті 203-2 ККУ не передбачала конфіскації грального обладнання, тому після закінчення розслідування воно поверталось законним власникам, що надавало їм можливість використовувати його у подальшій незаконній діяльності, після – доповнена додатковим покаранням у вигляді конфіскації грального обладнання.

Проте така ситуація продовжувалась до внесення Законом України від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації” [151] чергових змін до статті 203-2 ККУ в частині вилучення слів “з конфіскацією грального обладнання”.

Тому до липня 2020 року (прийняття закону щодо легалізації азартних ігор, детально буде описано у параграфі 2.2) після закінчення кримінального розслідування гральне обладнання знову поверталось законним власникам, що давало їм можливість його подальшого використання у незаконній діяльності.

Тобто використане у здійсненні незаконного грального бізнесу гральне обладнання могло бути конфісковане за рішенням суду виключно відповідно до поданого органами доходів і зборів позову.

Отже, фактично єдиними органами, які протягом усього часу дії Закону № 1334 були наділені повноваженнями щодо реалізації положень зазначеної вище норми, були податкові органи. Водночас зазначені органи з часів незалежності України зазнавали численних реформувань (рис. 2.2).



Рис. 2.2 Реорганізація податкових органів в Україні

[власна розробка автора]

Як вбачається з рис. 2.2, ДФС діяла у 2014–2018 роках, а постановою КМУ від 18.12.2018 № 1200 замість ДФС утворено Державну податкову службу України (далі – ДПС) та Державну митну службу України (далі – ДМС) як центральні органи виконавчої влади, що є правонаступниками майна, прав та обов’язків реорганізованої ДФС у відповідних сферах діяльності. Фактично ДПС розпочала виконання функцій і повноважень ДФС з реалізації державної податкової політики та державної політики з адміністрування єдиного внеску з 21.08.2019 згідно з відповідним розпорядженням Уряду України № 682-р. Отже, 2019 рік для ДФС був роком чергового реформування, при цьому

повноваження ДФС частково передані ДМС, частково розпорошені між ДФС та ДПС, що здебільшого призводить до “загублення” деяких функцій [84].

Загалом, за інформацією ДФС [99–103], за весь період дії мораторію на організацію і проведення азартних ігор (2009–2020 роки) територіальними органами ДФС до судових органів подано 211 позовів, з яких 127 позовних заяв, або 60,2 % задоволено у судовому порядку. З суми застосованих фінансових санкцій до держбюджету надійшло лише 17,6 млн грн, або 2,6 %. Разом з тим за останні шість років заборони грального бізнесу (2021–2020 роки) органами доходів і зборів фінансові санкції до суб’єктів господарювання не застосовувалися (за винятком 1 справи у 2016 році на загальну суму 11,0 млн грн, результат якої, на жаль, не відомий). Тобто, зазначений правовий механізм не застосовувався податковими органами з 2015 році, як і органами НПУ з кінця цього ж року [84].

З зазначеного можна виснувати, що така низька результативність обумовлена, з однієї сторони, правовою неузгодженістю, коли, внаслідок внесення змін до одних законодавчих актів, через не приведення у відповідність інших блокується можливість виконання державними органами певних повноважень (міліція/поліція, органи державної податкової служби/органи доходів і зборів/податкові органи).

Негативного ефекту з точки зору організації процесів додають також численні їх реформування. З іншої сторони, специфіка доказування через призму кваліфікуючих ознак ускладнювалась неоднозначним їх застосуванням судами, тобто на практиці мали місце неоднозначні підходи судів при оцінці змісту способу вчинення правопорушення [84]. Наприклад, частина судів у справах № 2-а-40401/09/2070 та № 2а-5814/10/1870 вважали, що для прийняття рішення щодо задоволення позовних вимог обов’язковим мала бути, зокрема, наявність складеного адміністративного протоколу щодо особи, яка брала участь в азартній грі, тобто надання “доказів притягнення до адміністративної відповідальності будь-яких осіб за діяння, описані в акті перевірки (гравця тощо)”. Водночас фактична відсутність після 2014 року

звернень податкових органів з позовними заявами до суду (окрім однієї справи у 2016 році) може свідчити про умисне уникнення від виконання ними таких повноважень [84].

Зазначене вище є переконливим доказом важливості подальшого вдосконалення саме організаційно-правового механізму регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні.

Стосовно застосування та дієвості заходів щодо притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне зайняття гральним бізнесом у період дії мораторію зауважується аналогічна ситуація.

Так, у дослідженні В. Некрасова та Є. Айдемського щодо боротьби зі злочинами у сфері грального бізнесу відмічено, що “гральний бізнес погано контролюється правоохоронними органами, насамперед оперативними підрозділами, і криміналізований значно більше, ніж про це свідчать офіційні дані. При цьому й організатори грального бізнесу, намагаючись забезпечити власну безпеку й безпеку своєї “справи”, використовують у своїй протиправній діяльності можливості приватних охоронних структур і охоронного комерційного бізнесу (служби безпеки, охоронних агентств), приватних охоронних підприємств”, у яких працюють “колишні професіонали правоохоронної розвідки МВС України та СБ України” [121, с. 38]. Крім того, зазначені наковці звертають увагу, що “всі злочини у сфері грального бізнесу вчиняються в організованих формах під пильним контролем кримінальних структур” [121, с. 38].

Загальна інформація щодо кількості зареєстрованих у 2013–серпні 2020 рр. кримінальних правопорушень (проваджень) за ст. 203-2 ККУ, результатів їх досудового розслідування та кількості виявлених осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, без врахування, окрім 2013 року, даних по тимчасово окупованим територія Донецької та Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим (чим пояснюється різкий спад – майже вдвічі, кількості таких правопорушень у 2014 році в порівнянні з 2013 роком), наведені в табл. 2.2. До 2013 року у звітності Генеральної прокуратури

України, як держателя Єдиного реєстру досудових розслідувань, облік кримінальних правопорушень, вчинених за ст. 203-2 ККУ, не виокремлювався.

Таблиця 2.1

Показники щодо зареєстрованих у 2013–серпні 2020 рр. кримінальних правопорушень (проваджень) за статтею 203-2 ККУ *

Рік	Зареєст- ровано кримі- нальних провад- жень	Кримінальні правопоруше- ння, у яких провадження закрито		Облікова- но криміналь- них правопо- рушень у звітному періоді	Криміналь- ні правопо- рушення, у яких особам вручено повідом- лення про підозру	Кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду			
		Усього	у т. ч. за ст. 284К ПКУ			Усього	у т. ч. з обвину- вальним вироком	вчинені:	
								особами, які раніше вчиняли криміналь- ні правопо- рушення	гру- пою осіб
2013	5 500	4 258	4 252	1 248	428	384	382	63	32
2014	2 453	1 371	1 369	1 084	187	143	140	29	20
2015	1 110	376	375	735	41	38	38	2	19
2016	1 463	499	499	964	24	13	13	0	3
2017	777	308	308	469	39	30	30	1	12
2018	441	140	140	301	12	9	9	0	7
2019	927	163	163	764	18	5	5	0	3
01-08. 2020	384	103	103	281	24	18	18	3	12
Разом	13 055	7 218	7 209	5 846	773	640	635	98	108

* Джерело: [84].

Відповідно до наведених у табл. 2.1 даних загальна кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень за ст. 202-3 ККУ за період 2013 рік – серпень 2020 року (до завершення мораторію на азартні ігри) становила трохи більше 13 тис., проте більше половини з них були закриті, тобто достатньої доказової бази по цим справам не було сформовано.

Крім того, як зауважують М. Погорецький, З. Топорецька, С. Чернявський, Д. Сергєєва, на думку частини суддів, для притягнення до кримінальної відповідальності особи за зайняття гральним бізнесом необхідно було встановити не лише вчинення в сукупності дій з організації та проведення

азартних ігор, а й обов'язково встановити факт отримання прибутку. Тому відсутність доведеного факту отримання організатором грального бізнесу прибутку також оцінювалася судами як відсутність складу злочину, а розміщення грального обладнання у приміщенні без грошових коштів у ньому чи в касі грального закладу, як зазначали суди, не може свідчити про зайняття гральним бізнесом як діяльністю, спрямованою на отримання прибутку [206, с. 25-27].

Загалом можна дійти висновку, що низький рівень ефективності правового механізму щодо застосування заходів кримінального впливу до суб'єктів господарювання за зайняття незаконним гральним бізнесом обумовлений низкою взаємопов'язаних факторів, як то недоведеність правоохоронними органами вини, ухилення винних від органів слідства, звільнення з різних підстав обвинувачених від кримінальної відповідальності, неналежний контроль правоохоронними органами, неоднозначне застосування судами змісту ознак ст. 203-2 КК України через трактування визначення понять, закріплених у Законі № 1334, що мало істотне значення для вирішення питання про наявність у діяч особи ознак злочину, а отже, про наявність підстави для притягнення до кримінальної відповідальності [84].

Отже, наявна у 2009–2019 роках заборона на участь у азартних іграх не забезпечила ефекту стримування і для осіб, бажаючих спробувати свою удачу зважаючи на досить низький рівень штрафних санкцій. Крім того, заборона інших видів азартних ігор стимулювала перетік азартних людей до легального способу його задоволення шляхом придбання лотерей. Так, виявилось, що на практиці головними “бенефіціарами” від заборони грального бізнесу стали оператори державних лотерей (детально описано буде в параграфі 2.3).

Слід відмітити, що в законодавчому середовищі та серед експертів були наявні неодноразові спроби врегулювати питання азартних ігор в Україні. Проте жодна з таких ініціатив до 2020 року, яких було принаймні сімнадцять, не отримала належної підтримки Парламенту та не була включена до порядку денного сесії ВРУ VIII скликання. Усі з тих законопроектів, які не відкликани

авторами, перебували на розгляді комітетів ВРУ по 2-3 роки (короткий огляд таких законодавчих ініціатив у період 2014-2018 років наведено у додатку В).

Серед причин відсутності підтримки більшості з наведених у додатку В законопроектів можна виділити такі: неврахування позитивного чи негативного досвіду інших країн, підготовка відповідних проектів здійснюється без залучення до діалогу представників бізнесу та громадянського суспільства. Крім того, як зауважує І. Сергієнко, "...навіть поверхневий аналіз змісту більшості з цих законопроектів свідчить, що вони розробляються з метою створення штучних перешкод для розвитку галузі й монополізації ринку в інтересах представників окремих бізнес-структур, а отже...мають відверту корупційну складову" [147, с. 123].

Не отримав належної підтримки і законопроект "Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань", який у 2016 році був внесений КМУ до ВРУ, реєстраційний № 4663 від 13.05.2016. Цей законопроект був розроблений Міністерством фінансів України та містив: деталізований категорійний апарат; передбачав проведення на території України на підставі відповідної ліцензії виключно такі три види діяльності: 1) з організації та проведення букмекерської діяльності, 2) з організації та проведення азартних ігор казино й 3) з випуску та проведення лотерей [200]. Тобто зазначеним законопроектом пропонувалося врегулювати питання азартних ігор і лотерей одним нормативно-правовим актом.

Зазначений законопроект регламентував порядок проведення кожного виду діяльності; передбачав такі види ліцензій: 1) ліцензія на випуск та проведення лотерей, 2) ліцензія на організацію та проведення азартних ігор в гральних закладах казино, 3) ліцензія на гральний автомат, ліцензія на гральний стіл, 4) додаткова ліцензія на турнір з покеру, 5) ліцензія на розміщення лотерейних терміналів, 6) ліцензія на організацію та проведення букмекерської діяльності в букмекерських конторах, 7) ліцензія на

букмекерські контори, 8) ліцензія на організацію та проведення букмекерської діяльності через мережу Інтернет [200; 201].

Водночас зазначений проект закону не був підтриманий Парламентом.

Натомість, у 2020 році Парламент підтримав проект Закону України реєстраційний номер № 2285-д від 14.01.2020, внесений Народний депутат України О. Марусяком (IX скликання, голова підкомітету з питань організації та оподаткування грального бізнесу Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики), який був прийнятий за основу 16.01.2020, а 14.07.2020 – в цілому. Отже, наразі питання діяльності на ринку азартних ігор (окрім лотерей) врегульовано Законом України від 14.07.2020 № 768-IX “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” [152]. Характеристика визначених у цьому Законі механізмів регулювання ринку азартних ігор (без урахування лотерей, які будуть розглянуті в параграфі 2.3) буде приведена у параграфі 2.2.

Отже, незважаючи на правові заборони гральні заклади продовжували свою роботу підпільно або маскуючи свою діяльність під дозволені форми. Така ситуація є свідченням того, що навіть за наявності заборони грального бізнесу, він нікуди не зникає, а стабільно продовжує функціонувати у “тіні”. При цьому результати аналізу діяльності уповноважених на здійснення протидії гральному бізнесу органів засвідчили про її малоефективність, що спричинено, зокрема, неналежним нормативно-правовим та організаційним забезпеченням такої діяльності. Така ситуація спричинювала негативний вплив на суспільні відносини у цій сфері та потребувала відповідних державно-управлінських рішень, зокрема шляхом визначення на рівні державної політики вектору розвитку суспільно-економічних відносин на ринку азартних ігор і лотерей та встановлення відповідних державних механізмів регулювання таких відносин.

2.2. Характеристика механізмів державного регулювання ринкового сегменту азартних ігор

Як зазначено у параграфі 2.1, у липні 2020 року Верховною Радою України прийнято Закон України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”, яким визначено правові засади здійснення державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні, правові, економічні, соціальні та організаційні умови їх функціонування (Закон України від 14.07.2020 № 768-IX, набрав чинності 13.08.2020, далі – Закон № 768) [152].

Виходячи з положень зазначеного Закону та інших нормативно-правових актів, повноваження органів державного управління у сфері регулювання ринку азартних ігор представлені в табл. 2.2.

Отже, як вбачається з табл. 2.2, Законом № 768 врегульовано питання організації азартних ігор в Україні.

Відповідно до цього Закону органом державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор є Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) – колегіальний орган у складі Голови та шести членів, що призначаються на посади за результатами відкритого конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону, та порядку проведення конкурсного відбору, затвердженого КМУ.

Законом також встановлено вимоги кваліфікаційного, фахового та репутаційного характеру до членів КРАІЛ, а також встановлено обмеження щодо перебування на посаді – 4 роки з правом бути членом КРАІЛ не більше двох строків підряд.

Законом визначено:

- мету та принципи державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор;
- спеціальний статус КРАІЛ та його повноваження;

Органи державного регулювання та їх основні повноваження у сфері азартних ігор*

Державний орган	Повноваження та нормативно-правові акти щодо їх виконання
ВРУ	Визначає державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні (Закон України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”) [152];
КМУ	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпечує формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор [152]; - затверджує положення про КРАІЛ, призначає членів КРАІЛ за результатами конкурсного відбору [152]; - затверджує ліцензійні умови провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, інші підзаконні НПА[152]; - визначає порядок застосування фінансових санкцій за порушення Закону [152];
КРАІЛ	<ul style="list-style-type: none"> - Забезпечує державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей шляхом розробки та подання на затвердження до КМУ ліцензійних умови провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор [152]; - виконує функції органу ліцензування, приймає рішення про видачу та анулювання ліцензій (з урахуванням Закону України ”Про ліцензування видів господарської діяльності”) [152]; - здійснює державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор (з урахуванням Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”) [152]; - проводить планові, позапланові перевірки, фактичні перевірки (методом контрольних закупок) та моніторинг діяльності організаторів азартних ігор з використанням Державної системи онлайн-моніторингу [152]; - застосовує фінансові санкції за порушення вимог Закону № 768 (з урахуванням постанови КМУ від 09.02.2022 № 101 “Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів)”) [152]; - застосовує фінансові санкції до рекламодавців, виробників реклами або розповсюджувачів реклами, які порушують вимоги щодо реклами азартних ігор [152]
ДПС	<ul style="list-style-type: none"> - Здійснює контроль за дотриманням норм податкового законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор (відповідно до ПКУ) [152]; - проводить планові та позапланові перевірки, у тому числі з використанням Державної системи онлайн-моніторингу, щодо додержання вимог законодавства в частині сплати податків, зборів, обов’язкових платежів [152];
Держфінмоніторинг, Мінфін	<ul style="list-style-type: none"> - Державне регулювання і нагляд за суб’єктами первинного фінансового моніторингу (відповідно до “Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення”) [159]; - застосування до суб’єктів первинного фінансового моніторингу заходів впливу (штрафів) [159];
НПУ	Притягнення винних осіб до кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері грального бізнесу [70, 90, 175]

* Джерело: [власна розробка автора].

- широке коло термінологічного апарату в частині видів діяльності, видів азартних ігор, грального обладнання та гральних точок.

Зокрема, поняття “азартна гра” визначено як будь-яка гра, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає право на отримання виграшу (призу), імовірність отримання і розмір якого повністю або частково залежать від випадковості, а також знань і майстерності гравця [152].

Таке визначення, на наш погляд, містить суперечність, що полягає в тому, що імовірність виграшу (призу) та його розмір одночасно поставлено в залежність повну або часткову як від випадковості, так і від знань і майстерності гравця (рис. 2.3).



Рис. 2.3 Схематичне зображення визначення поняття “азартна гра” відповідно до Закону № 768 [власна розробка автора]

До прикладу, якщо ймовірність отримання виграшу (призу) у грі повністю залежить від випадковості, в такому випадку неможлива одночасна повна його залежність від знань і вмінь гравця, а так само його часткова залежність від них (рис. 2.3).

І навпаки, якщо ймовірність отримання виграшу (призу) у грі повністю залежить від знань і вмінь гравця, неможлива одночасна повна або часткова його залежність від випадковості. Тобто, за умови повної залежності виграшу (призу) від випадковості, не може бути інших факторів, які можуть на нього

впливати. Так само за умови повної залежності виграшу (призу) від знань і вмінь гравця, не може бути інших факторів, які можуть на нього впливати.

При цьому в Законі № 768 (частина третя статті 2) визначено умову, за якої будь-яка гра не буде вважатися азартною, яка полягає в тому, що гра має відповідати одночасно таким трьом ознакам, а саме:

- 1) внесена гравцем ставка;
- 2) варіативність можливості отримання або ні виграшу (призу);
- 3) розмір виграшу (призу) та ймовірність його отримання повністю або частково залежать від випадковості [152].

Тобто, якщо гра не матиме хоча б однієї із зазначених вище ознак, вона не буде вважатися азартною. Так, у разі, якщо у грі ймовірність виграшу (призу) та його розмір не буде повністю або частково залежати від випадковості, така гра не вважатиметься азартною, що не узгоджується з визначенням (рис. 2.3), наведеним у статті 1 Закону № 768;

- вичерпний перелік у кількості п'яти ліцензій у сфері організації та проведення азартних ігор (гральні заклади казино; казино в мережі Інтернет; букмекерська діяльність в букмекерських пунктах та в мережі Інтернет; зали гральних автоматів; покер в мережі Інтернет);

- вимоги до організаторів азартних ігор, правил та порядку їх проведення;

- перелік реєстрів, що ведуться КРАІЛ, та умови доступу до них громадськості;

- порядок здійснення державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор;

- запровадження Державної системи онлайн-моніторингу (має бути забезпечено КРАІЛ);

- встановлено вимоги та умови рекламування такого виду розваг;

- відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері азартних ігор [152].

Отже, в цілому Законом № 768 врегульовано широке коло питань щодо організації та здійснення діяльності у сфері азартних ігор, у тому числі передбачено ряд вимог до суб'єктів, що мають намір чи вже здійснюють діяльність у сфері азартних ігор, серед яких можна, зокрема, виділити фінансові (вимоги до розміру статутного капіталу, гарантування здійснення виплати виграшів), кваліфікаційні (визначені законом та ліцензійними умовами), організаційні (до територіального розміщення та приміщення грального закладу), технічні (до обладнання та програмного забезпечення) та інші. Також Законом № 768 визначено обов'язковість операторів гральної індустрії використовувати реєстратори розрахункових операцій відповідно до Закону України “Про реєстратори розрахункових операцій” [152].

Водночас наразі Державна система онлайн-моніторингу не функціонує. Отже, відсутні дієві інструменти контролю за діяльністю у сфері азартних ігор, моніторингу роботи грального обладнання не просто в реальному режимі часу, а взагалі. Тобто, КРАІЛ не забезпечено функціонування та адміністрування Державної системи онлайн-моніторингу відповідно до Закону № 768, яке повинно бути безперебійним, підключення операторів азартних ігор до цієї системи є обов'язковим та безкоштовним, а сама система повинна бути сертифікованою на відповідність визначеною відповідно до Закону № 768 української та/або іноземної лабораторією. Отже, достовірні дані щодо обороту грального бізнесу, які мали бути сформовані та контролюватися через Державну систему онлайн-моніторингу, на сьогодні відсутні.

За даними ДПС [96] суб'єкти господарювання за видом економічної діяльності “Організування азартних ігор” сплатили сукупно податків і зборів на суму 7,5 млрд грн (без урахування податку на дохід, що сплачують суб'єкти, що здійснюють діяльність з випуску і проведення лотерей, про які зазначено у параграфі 2.3). Детальна інформація у розрізі податків та років зведена в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Сплачені податки суб'єктами господарювання За "R92" - "Організація азартних ігор"*

Податки та збори	за 2020 рік		за 2021 рік		за 2022 рік		01-09 2023 року	
	Кількість платників	Сума, тис. грн	Кількість платників	Сума, тис. грн	Кількість платників	Сума, тис. грн	Кількість платників	Сума, тис. грн
Податок на доходи фізичних осіб (із з/п)	63	7 248,8	99	41 146,8	82	53 751,5	79	61 266,9
Податок на доходи фізичних осіб (із інших доходів, не з/п)	18	48 159,8	43	82 358,0	45	316 084,9	34	3 218 052,6
Військовий збір	56	4 358,1	66	14 268,1	62	30 068,2	59	300 203,3
Податок на прибуток підприємств, створених за участю іноземних інвесторів	2	99,1	7	5 753,6	6	3 553,9	5	32 725,2
Податок на прибуток іноземних юридичних осіб	1	306,8	6	1 240,8	9	7 106,9	6	69 461,0
Податок на прибуток підприємств, які сплачують інші платники	10	74,9	8	3 753,8	26	147 704,6	19	335 486,7
Податок на дохід, отриманий від букмекерської діяльності та азартних ігор (у т. ч. казино)	0	0,0	0	0,0	9	80 064,9	17	2 489 685,1
Рентна плата за користування радіочастотними ресурсами України	0	0,0	2	1,5	3	10,9	2	0,4
Податок на додану вартість	4	259,0	5	594,1	4	450,3	13	949,4
Акцизний податок	4	77,8	5	413,9	10	251,0	8	120,2
Податок на нерухоме майно	2	7,0	5	912,9	3	858,9	3	569,2
Земельний податок з юридичних осіб	5	93,0	6	192,4	5	51,9	5	418,3
Орендна плата з юридичних осіб	2	107,6	2	1 062,0	2	360,4	3	156,8
Єдиний податок з юридичних осіб	3	104,1	0	0,0	9	63 507,2	10	123 123,0
Туристичний збір, сплачений юридичними особами	0	0,0	1	1 125,8	0	0,0	1	770,0
Інші податки і збори	8	40,0	18	184,5	19	266,9	24	623,6
Разом	x	60 936,0	x	153 008,2	x	704 092,4	x	6 633 611,7

*Джерело: узагальнено та систематизовано автором за даними листа ДПС від 23.10.2023 № 2044/ЗПІ/99-00-19-03-02-10 (додаток Г).

Як свідчать дані табл. 2.3, серед грального бізнесу є такі, що сплачують єдиний податок і їх кількість збільшується та становить 3, 9, 10 у 2020, 2022 та 2023 роках відповідно. Загальна сума сплачених податків має тенденцію до збільшення, не зважаючи на військовий стан в Україні. Водночас така тенденція обумовлена кількістю виданих ліцензій у відповідному періоді, тобто кількості платників податків.

Слід зазначити, що на початку повномасштабного вторгнення про призупинення діяльності повідомили 13 із 19 організаторів азартних ігор в Україні. Також оператори тимчасово закрили 47 наземних гральних закладів. До 24 лютого 2022 року на території України функціонував 61 гральний заклад – 8 казино та 53 зали гральних автоматів. Їх було розташовано в 17 регіонах – Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Харківській, Хмельницькій, Чернівецькій областях та місті Києві.

Загальна інформація щодо кількості виданих з моменту запуску КРАІЛ ліцензій та станом на 01.06.2023 наведена в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Інформація щодо ліцензій у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор*

2021 рік			2022 рік			2023 рік (станом на 01.06.2023)		
Видано, од.	Анульовано, од.	Сума сплачених коштів (млн грн)	Видано, од.	Анульовано, од.	Сума сплачених коштів (млн. грн)	Видано, од.	Анульовано, од.	Сума сплачених коштів (тис. грн)
4 022	0	1 579,9	603	360	1 166,1	8	0	618,4

* Джерело: складено автором за даними [61].

Отже, за даними табл. 2.4 за період 2021 рік – 6 місяців 2023 року КРАІЛ видано 4633 ліцензій, з яких 360 анульовано. Так, станом на 01.06.2023 чинними є 4273 ліцензії у сфері грального бізнесу (детальну інформацію у розрізі ліцензій представлено в додатку Д).

Водночас за результатами порівняння даних табл. 2.3 та табл. 2.4, можна висувати, що показники щодо сплати податків за 2020 рік відносяться до операторів державних лотерей, оскільки перші ліцензії на діяльність, пов'язану з азартними іграми, були видані лише починаючи з 2021 року.

З прийняттям Закону № 768 внесено зміни також до ст. 203-2 ККУ. Відтепер до кримінальної відповідальності передбачено притягнення за організацію або проведення азартних ігор без ліцензії на провадження відповідного виду діяльності з організації та проведення азартних ігор, що видається відповідно до закону або випуск чи проведення лотерей особою, яка не має статусу оператора лотерей, або організація чи функціонування закладів з метою надання доступу до азартних ігор чи лотерей, які проводяться в мережі Інтернет [90]. Водночас розмір штрафних санкцій не змінено (10 – 40 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, повторно від 40 – 50 тис., тобто 170 – 680 тис. грн, повторно 680 – 850 тис. гривень).

За даними Офісу Генерального прокурора відповідно до звіту № 1 “Єдиний звіт про кримінальні правопорушення” за 2020 рік – 9 місяців 2023 року (додаток Е) сукупно зареєстровано 1927 кримінальних правопорушень за ст. 203-2 ККУ, з яких майже 40% закрито і лише у 5% випадків такі справи направлялися до суду (детальна інформація у розрізі років в табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Відомості про кримінальні правопорушення за ст. 203-2 ККУ за 2020 рік – 9 місяців 2023 року*

Період, рік	Зареєстровано кримінальних правопорушень	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	у т. ч.	Обліковано кримінальних справ	з них:
			за п.п. 1, 2, 4 94-1), 6, 9-1 ч.1 ст. 284 КПК		кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду
2020	751	208	208	363	29
2021	728	464	461	267	44
2022	242	68	68	174	4
01-09 2023	206	12	12	194	16
Разом	1927	752	749	998	93

* Джерело: складено автором за даними [108].

Загалом, можна відмітити збереження відсотка справ, які “доходять” до суду (порівнявши дані табл. 2.5 з даними табл. 2.1). Щодо інших показників порівняння не може бути релевантним, оскільки змінилися зовнішні обставини соціального середовища на ринку азартних ігор, що обумовлено спочатку карантинними обмеженнями, а згодом повномасштабним вторгненням ворога на територію України.

Диспозиція відповідної статті КУпАП не зазнала змін з прийняттям Закону № 768. Тобто, наразі так само за участь в організованих без дозволу азартних іграх (карти, рулетку, “наперсток” та інші) на гроші, речі та інші цінності передбачена адміністративна відповідальність у вигляді попередження або накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією грального приладдя, а також грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі, або без такої (за повторне протягом року – від семи до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією грального приладдя, а також грошей, речей та інших цінностей, що є ставкою у грі, або без такої).

За даними НПУ за 2020 рік – 9 місяців 2023 року виявлено 860 випадків участі фізичних осіб в організованих без дозволу азартних іграх, з яких у судовому порядку розглянуто 62% адмінпротоколів (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Кількість виявлених адміністративних правопорушень у сфері азартних ігор за 2020 рік – 9 місяців 2023 року *

Період, рік	Виявлено адміністративних правопорушень вперше			Повторне виявлене правопорушення		
	усього	з них розглянуто судом	частка розглянутих судом	усього	з них розглянуто судом	частка розглянутих судом
2020	174	117	67%	8	2	25%
2021	133	109	82%	9	4	44%
2022	124	60	48%	3	1	33%
01-09 2023	429	249	58%	2	2	100%
Разом	860	535	62%	22	9	41%

* Джерело: складено автором на основі [107].

З табл. 2.6 вбачається, що з 2020 року рівень правопорушень має тенденцію до зменшення. Водночас за 9 місяців 2023 року різко збільшилася кількість випадків виявлення участі фізичних осіб в незаконно організованих азартних іграх. При цьому за даними НПУ (додаток Ж), 55% з них виявлено у м. Києві, тоді як у 2020–2022 роках тут було виявлено лише 5 випадків у 2020 році. Загалом із загальної кількості виявлених правопорушень 84% з них у 2020 році, 95 % у 2021 році, 97% у 2022 році припадає на 3-5 областей (Дніпропетровська – 99, 57 випадків (2020, 2021 роки відповідно); Запорізька – 19, 16, 73 (2020, 2021, 2022 роки відповідно); Одеська – 11, 14, 31 (2020, 2021, 2022 роки відповідно); Донецька 11 (лише у 2020 році), Черкаська – 7, 39, 16 (2020, 2021, 2022 роки відповідно). Така тенденція ймовірно пов'язана з дестабілізацією ситуації на ринку азартних ігор, викликаною повномасштабним вторгненням ворога в нашу країну.

Слід звернути увагу, що під час дії заборони на азартні ігри у 2009–2019 роках зареєстровано сукупно 3020 випадків, тобто у середньому 275 випадків щорічно [84], що приблизно у 1,5-2 рази перевищує рівень після легалізації азартних ігор. Зазначене з усією очевидністю свідчить, що рішення щодо легалізації азартних ігор мало позитивний вплив на динаміку залучення фізичних осіб до незаконних азартних ігор.

Отже, на законодавчому рівні встановлена відповідальність, а відповідними органами здійснюється робота щодо виявлення та припинення випадків незаконної організації та участі в незаконних азартних іграх.

Тож тепер звернемо увагу на ті умови, що стосуються соціальної складової, а саме захисту від негативного впливу азартних ігор, оскільки це питання, як встановлено вище, викликає найбільшу зацікавленість та занепокоєння суспільства.

Так, Законом № 768 встановлені зобов'язання та заборони для організаторів азартних ігор, у тому числі які спрямовані на захист гравців від надмірного втягнення у гру. Зокрема, організатори азартних ігор зобов'язані:

- не допускати осіб, які не досягли 21-річного віку, до гральних закладів й до участі в азартних іграх, а також осіб, яким обмежено доступ до азартних ігор згідно з Законом № 768;

- відшкодувати у десятикратному розмірі програш особам, яким заборонено участь у грі, чи членам сімей таких осіб на їх вимогу, як фінансову шкоду уразі їх допуску до гри;

- дотримуватися принципів відповідальної гри, зокрема в частині ідентифікації гравців та відвідувачів у гральному закладі та в мережі Інтернет; недопуску до участі в азартних іграх осіб, яким обмежено доступ до участі в азартних іграх, та осіб, у яких виражена ігрова залежність (лудоманія); утримуватися від надання гравцям будь-яких бонусних виплат, подарунків, заохочення тощо;

- забезпечувати демонстрацію інформації про реальний час;

- розміщувати у вільному доступі інформаційні матеріали щодо ігрової залежності та відповідальної гри, зокрема про обмеження віку гравця, шанси на виграш, принципи відповідальної гри, місця, де можна отримати допомогу в разі гральної залежності, викладені державною мовою та перекладені англійською мовою;

- розміщувати у вільному доступі інформаційні матеріали про діяльність організацій, лікувальних закладів та/або медичних працівників, які лікують ігрову залежність [152].

Серед основних обмежень варто зазначити, що організаторам азартних ігор заборонено:

- приймати ставки в азартній грі від осіб, яким обмежено участь у грі відповідно до цього Закону № 768;

- примушувати відвідувачів до гри;

- пропонувати за участь в азартній грі або давати безкоштовно або як винагороду алкогольні напої, пиво, слабоалкогольні напої чи тютюнові вироби, а також майно, володіння або розпорядження яким передбачає отримання дозволів або ліцензій;

- приймати ставки у кредит (із розстроченням платежу) або з наступною оплатою, крім оплати ставки кредитними або дебетовими картками за наявності авторизації платежу;

- надавати гравцю позики для участі у грі;

- розміщувати у гральних закладах банківські та кредитні установи, ломбарди, банкомати, пункти обміну валют [152].

Крім того, законодавчо встановленні певні обмеження щодо реклами азартних ігор (внесені відповідні зміни в Закон України “Про рекламу”). Зокрема, реклама заборонена:

- на радіо та телебаченні, у тому числі за допомогою кабельного, супутникового, IP-телебачення, онлайн-телебачення, мобільного телебачення, цифрового ефірного телебачення та інших засобів передавання сигналу, у період з 6 до 23 години;

- у наукових, науково-популярних, навчальних, громадсько-політичних, довідкових, літературно-художніх виданнях, виданнях для дітей та юнацтва та інших виданнях (крім спеціалізованих видань, присвячених азартним іграм);

- в усіх друкованих засобах масової інформації (крім спеціалізованих видань, присвячених азартним іграм);

- на зовнішніх та внутрішніх поверхнях транспортних засобів та метрополітену;

- засобами зовнішньої реклами;

- на товарах (у тому числі одязі), призначених переважно для осіб віком до 21-річного віку;

- в місцях проведення розважальних, театральних-концертних, спортивних та інших заходів для осіб, які не досягли 21-річного віку [152].

Також Закон вимагає, щоб реклама азартних ігор не формувала думку, що виграти в азартну гру легко, а участь в азартних іграх може бути джерелом доходів чи альтернативою роботі, не містила недостовірну інформацію, не була хибною, неправдивою або удаваною та супроводжувалася

попереджувальним текстом чорного кольору на білому фоні “Участь в азартних іграх може викликати ігрову залежність. Дотримуйтеся правил (принципів) відповідальної гри” обсягом не менше 15 відсотків площі всієї реклами. Крім того, заборонено спрямовувати рекламу на вразливі групи населення (неповнолітні особи, малозабезпечені особи, особи, хворі на психічні захворювання), використовувати в такій рекламі осіб, які не досягли 21-річного віку, у тому числі як фотомоделей, та спонсорувати теле-, радіопередачі, театральні-концертні та інші заходи, призначені переважно для осіб, які не досягли 21 року (крім трансляції спортивних заходів), з використанням знаків для товарів і послуг, інших об’єктів права інтелектуальної власності, під якими провадиться діяльність з організації та проведення азартних ігор [152]. Однак, попри всі вищезазначені обмеження та вимоги, на практиці вони не дотримуються операторами гральної індустрії та суб’єктами господарювання, що надають рекламні послуги, що є наслідком не вжиття достатніх заходів відповідними органами державної влади (табл. 2.2).

Закон визначає обов’язок для КРАІЛ готувати та оприлюднювати для громадськості на своєму офіційному вебсайті річні звіти про роботу органу (щорічно до 1 квітня наступного року), а також звітувати персонально Головою КРАІЛ на засіданні комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання діяльності із випуску та проведення лотерей, оподаткування суб’єктів такої діяльності, гральний бізнес (щорічно до 1 червня наступного року).

Крім того, КРАІЛ зобов’язано здійснювати моніторинг діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та за його результатами готувати щорічний звіт про основні показники діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, що повинен містити, зокрема, інформацію про організаторів гральних закладів, кількість гральних закладів, кількість виданих ліцензій та їх види, про виявлені порушення та санкції, кількість розглянутих скарг та вжиті заходи, про обсяги надходжень до державного та місцевих бюджетів від провадження зазначеної діяльності, кількості осіб, які

грали в азартні ігри, в тому числі за видами азартних ігор, кошти, що надійшли як прийняті ставки, виплачені виграші (призи), кількості осіб, включених до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, а також про вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) [152].

Отже, на законодавчому рівні загалом визначено умови здійснення державного регулювання на ринку азартних ігор, зокрема визначено уповноважений орган з нагляду і контролю за такою діяльністю, його повноваження та порядок їх реалізації. Водночас деякі його положення потребують вдосконалення в частині визначення поняття “азартна гра”, а також превентивних механізмів для підвищення соціального захисту гравців та їх сімей.

2.3. Діагностика механізмів державного регулювання лотерейного ринкового сегменту

На відміну від інших азартних ігор, діяльність з проведення лотерей не була забороненою в Україні. Проте у період з 2005 року до прийняття Закону України “Про державні лотереї в Україні” від 06 вересня 2012 року № 5204-VI (далі – Закон № 5204), діяв тимчасовий мораторій на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей відповідно до Закону України від 02 червня 2005 року № 2630-IV “Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей”, прийняття якого аргументовано необхідністю забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян України, запобігання можливим зловживанням під час провадження діяльності з випуску та проведення лотерей [154]. Тобто, під час цього мораторію діяли лише ті оператори, які мали діючі ліцензії на момент введення зазначеного мораторію.

Відтак, наразі діяльність у сфері лотерей врегульована Законом № 5204, згідно з преамбулою якого ним встановлено основні засади державного регулювання лотерейної сфери в Україні з метою створення сприятливих умов для розвитку лотерейного ринку виходячи із принципів державної монополії на випуск і проведення лотерей, забезпечення потреб державного бюджету, прав і законних інтересів громадян [154].

Закон передбачає обмеження щодо кількості операторів державних лотерей на лотерейному ринку України у кількості трьох таких операторів, що діють на підставі ліцензії, виданої за результатами конкурсу з урахуванням Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності". При цьому передбачено, що оператор лотерей повинен мати досвід випуску та проведення державних лотерей не менше трьох років (з липня 2020 року, до цього – 10 років) (до якого не включається досвід з розповсюдження лотерей, у тому числі державних лотерей), який необхідно підтвердити на момент звернення із заявою про отримання ліцензії та який має бути за останні три календарні роки перед зверненням [154]. Тобто, це фактично означає, що лише ті оператори, які на момент прийняття цієї поправки до Закону (2020 рік) здійснювали діяльність з випуску і проведення лотерей зможуть прийняти участь у конкурсі та потенційно отримати ліцензії.

Отже, зазначеним Законом передбачено введення державної монополії на лотерейному ринку у кількості не більше трьох операторів, якими можуть бути суб'єкти господарювання, що відповідають всі таким вимогам, а саме:

- статус юридичної особи з реєстрацією на території України;
- досвід здійснення діяльності з випуску і проведення лотерей за останні три роки перед зверненням для отримання ліцензії;
- мати постійно діючі відокремлені підрозділи у кожному населеному пункті України з населенням понад 500 тисяч осіб, а також пункти розповсюдження державних лотерей в кожному населеному пункті з населенням понад 5 тисяч осіб, але не менше 5 тисяч пунктів розповсюдження;

- мати електронну систему прийняття ставок оператора державних лотерей, що включає не менше 5 тисяч працюючих терміналів електронної системи прийняття ставок та належать оператору державних лотерей на праві власності;

- мати мережу розповсюдження державних лотерей оператора державних лотерей не менше 5 тисяч пунктів;

- мати статутний капітал не менше 30 млн грн, при цьому не менше 30 млн грн статутного капіталу повинно бути сформований виключно грошовими коштами з підтверджених джерел;

- керівник оператора державних лотерей, особи, які виконують обов'язки керівника оператора державних лотерей у разі його відсутності, а також посадові особи, відповідальні за здійснення технологічного процесу при проведенні державних лотерей, повинні відповідати вимогам щодо освіти, стажу роботи та ділової репутації, визначеним ліцензійними умовами [154].

При цьому як зазначено у статті 3 Закону № 5204, принцип державної монополії на запровадження лотерей полягає у забороні запровадження та проведення на території України будь-яких лотерей, крім державних, які проводяться операторами лотерей, що одержали право на їх проведення, у порядку, визначеному цим Законом [154]. Отже, Законом № 5204 введено суперечність шляхом введення принципу “державна монополія” з принципом “ліцензування діяльності”, тобто конкурентний відбір. Крім того, цей Закон не передбачає норми щодо спрямування доходів від такої діяльності, а отже, за замовчуванням, такі доходи спрямовуються до загального фонду Державного бюджету України. Тобто на законодавчому рівні не визначена цільова спрямованість доходів від наявності “державної” монополії на лотерейному ринку, що не виправдовує мети її запровадження.

У свою чергу поняття “державна лотерея” визначено як лотерея, що проводиться оператором лотерей відповідно до цього Закону [154]. Тобто, державною буде називатися будь-яка лотерея, яка проводиться оператором

лотерей, який отримає право так називатися та займатися відповідною діяльністю за умови виконання вимог Закону № 5204.

Лотерейною сферою згідно до Законом № 5204 є сукупність суспільних відносин, що складаються у процесі проведення лотерей; а лотереєю – масова гра, незалежно від її назви, умовами проведення якої передбачається розіграш призового (виграшного) фонду між її учасниками (до липня 2020 року – гравцями) і перемога в якій має випадковий характер, територія проведення (розповсюдження) якої поширюється за межі однієї будівлі (споруди), незалежно від способу прийняття грошей за участь у такій грі [154].

Тобто, з 13.08.2020 особа, яка грає у лотерею, стала називатися не “гравець”, а “учасник” ймовірно з метою розведення гравців у лотерею та інші азартні ігри.

Заслуговує окремої уваги визначення терміна “лотерея”, оскільки воно передбачає в якості умови горизонт (територіальні межі проведення), наявність призового (виграшного) фонду, випадковий характер та відсутність залежності від способу внесення ставки (способу прийняття грошей за участь у такій грі). Проте на відміну від визначення терміна “азартна гра”, наявність (внесення) ставки прямо не визначено як обов’язкова умова участі у лотереї.

Звертаємо увагу, що Закон № 5204 не містить заборон щодо проведення якогось конкретного виду лотерей, а залежно від способу розіграшу призового (виграшного) фонду лотереї, які допускаються до проведення, поділено на дві категорії:

– миттєва лотерея – лотерея, в якій інформація, яка дозволяє визначити виграшні лотерейні білети (інші засоби, які передбачені умовами лотерей, які дозволяють засвідчити участь у лотереї), закладається випадковим характером на стадії їх виготовлення, тобто до розповсюдження серед учасників лотереї. При проведенні миттєвої лотереї учасник може безпосередньо після внесення ставки визначити, чи є його лотерейний білет або інший засіб, який дозволяє засвідчити участь у грі, виграшним чи ні;

– інша лотерея, яка не підпадає під визначення миттєвої лотереї, в тому числі тиражна, комбінована [154].

Отже, можна висувати, що даний поділ спрямований лише на виокремлення миттєвої лотереї з-поміж інших видів лотерей. Водночас Законом № 5204 не окреслено будь-яких видів чи переліку та визначення лотерей (окрім лотереї того, яку віднесено до тиражної лотереї, результат розіграшу якої визначається залежно від вгадування гравцем попередньо невідомого результату спортивних подій, на результат яких гравець та/або оператор лотереї не мають можливості вплинути. При проведенні лотерей тобто забороняється використання коефіцієнтів [154]).

При цьому ключовим моментом у Законі № 5204 є те, що лотерея набуває статусу державної з моменту опублікування затверджених оператором державних лотерей умов проведення такої лотереї, а інформація про державні лотереї повинна бути відображена в Єдиному реєстрі державних лотерей, запроваджених в Україні (далі – ЄРДЛ).

Схематично це виглядає так: затвердження оператором умов проведення лотереї → оприлюднення (опублікування) цих умов оператором → набуття лотереєю статусу “державна лотерея” → розповсюдження лотереї на ринку лотерей (відразу) → подання інформації КРАІЛ (протягом 15 днів) → внесення КРАІЛ такої лотереї до ЄРДЛ (протягом 10 днів).

Ведення зазначеного реєстру до липня 2021 року здійснювалося Мінфіном (Перелік відомостей, які відображалися в ЄРДЛ, було визначено наказом Мінфіну від 07.03.2013 № 377, держану реєстрацію якого скасовано на підставі наказу Міністерства юстиції України № 3898/5 від 01.11.2021), а потім – на КРАІЛ (Перелік відомостей, які відображалися в ЄРДЛ, визначено рішенням КРАІЛ від 21.07.2021 № 440, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 15 вересня 2021 р. за № 1211/36833).

Так, з моменту запровадження і фактичного випуску оператором лотереї до її оприлюднення в ЄРДЛ (є відкритим для безоплатного публічного доступу), може пройти до 25 днів. При цьому жодної процедури перевірки

умов випуску лотереї та її відповідності Закону № 5204 не було встановлено до липня 2020 року, коли до Закону № 5204 внесено зміни в частині доповнення положеннями про заборону використання гральних автоматів як лотерейного обладнання та розміщення лотерейного обладнання в обладнанні, що своїм зовнішнім виглядом відповідає гральним автоматам, а також відтворення в будь-якій формі процесу прокручування барабанів, який зовнішньо імітує процес розіграшу на гральному автоматі.

Отже, окрім зазначеного вище Законом не встановлено жодних інших обмежень чи передумов для присвоєння лотереї статусу державної. Проте навіть таке обмеження введено лише одночасно з прийняттям закону про легалізацію азартних ігор (липень 2020 року) для їх розмежування.

Оператора державних лотерей визначено як юридичну особу – суб'єкта підприємницької діяльності, що одержав право на проведення державних лотерей у порядку, визначеному Законом № 5204 [154]. Тобто з такого визначення випливає, що оператором державних лотерей може бути будь-який суб'єкт підприємницької діяльності, зареєстрований в Україні, незалежно від форми власності та організаційно-правової форми за умови отримання відповідної ліцензії.

Ставки на лотереї можна зробити через Інтернет (включаючи мобільні додатки та за допомогою телефону через SMS) або придбавши паперовий квиток через термінали чи пункти поширення.

Станом на 01.12.2023 в Україні діяльність з організації та проведення лотерей провадять три оператори ТОВ “М.С.Л.”, ПрАТ “Патріот” та ПП “Українська Національна Лотерея” (далі – ПП “УНЛ”). Причому, наразі інформація оприлюднена за двома реєстрами лотерей – що вівся Мінфіном, який включає 221 державну лотерею, та що ведеться КРАІЛ, який станом на зазначену дату містить 20 найменувань запроваджених в Україні лотерей. Детальну інформацію наведено в додатках З, К, агреговану представлено в табл. 2.7.

Таблиця 2.7

**Інформація щодо кількості державних лотерей, запроваджених в
Україні, станом на 01.12.2023***

Орган, що вів ЄРДЛ	ТОВ “М.С.Л.”		ПрАТ “Патріот”		ПШ “УНЛ”		Разом	
	усього	з них скасов.	усього	з них скасов.	усього	з них скасов.	усього	з них скасов.
Мінфін	140	28	38	-	43	2	221	30
КРАІЛ	9	-	1	-	10	-	20	-
Разом	149	28	39	-	53	2	241	30

* Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі [54; 55]

З табл. 2.7 сукупно станом на 01.12.2023 в ЄРДЛ зареєстровано 241 державну лотерею, з яких наразі чинними є 211, оскільки 30 із запроваджених державних лотерей було операторами закрито у різні часи. При цьому найбільша частка на ринку лотерей за кількістю діючих належить ТОВ “М.С.Л.” – 57 %, частка ПрАТ “Патріот” становить 18 % і ПШ “УНЛ” – 24 %.

За результатами аналізу даних реєстрів виявлено, що відповідно до наявної в назві ознаки їх можна умовно розділити на 12 видів (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Види державних лотерей, чинних станом на 01.12.2023*

№ з/п	Вид державної лотереї	Дані ЄРДЛ Мінфіну	Дані ЄРДЛ КРАІЛ	Разом	Частка
1	грошова	11	2	13	5 %
2	грошова тото	2	-	2	1 %
3	тиражна	4	1	5	2 %
4	тиражна тото	1	-	1	0 %
5	числова тиражна (тиражна числова)	2	-	2	1 %
6	грошова Інтернет-лотерея	34	-	34	14 %
7	<i>миттєва</i>	9	-	9	4 %
8	<i>грошова миттєва</i>	131	15	146	61 %
9	грошова числова тиражна	18	2	20	8 %
10	грошова тиражна (тиражна грошова)	2	-	2	1 %
11	грошова тиражна бінго	2	-	2	1 %
12	тиражна грошова тото	5	-	5	2 %
Усього		221	20	241	100 %

* Джерело: узагальнено та систематизовано автором на основі додатків З, К.

Як вбачається з табл. 2.8, за відсутності будь-якої класифікації видів лотерей операторами застосовуються різні їх назви, що унеможлиблює точне визначення частки кожної з них на ринку. Наприклад, очевидно, що кожна з цих лотерей є грошовою (тобто ставка (плата за участь) приймається у грошовому вигляді), отже найменування “грошова” не дає жодної додаткової інформації про вид лотереї. Якщо включити до аналізу найменування зазначених лотерей (додатки З, К), можна виснувати, що в Україні наразі проводяться тиражні числові лотереї, у т. ч. тото і бінго, та миттєві лотереї. При цьому частка миттєвих лотерей є значною і становить 65 %, тиражних – 35 %, з яких тото – 5 %, бінго – 1 %.

Для розуміння сутності діючих операторів приведемо коротку характеристику зазначених суб’єктів господарювання, що наявна у відкритих реєстрах та джерелах інформації.

Так, ТОВ “М.С.Л.” (код ЄДРПОУ 30109292) зареєстроване (дата державної реєстрації) 28.09.1998 (з самого початку це було державне підприємство ДП “Молодьспортлото” у сфері управління Держкомспорту [221, с. 79-81]), основний код виду економічної діяльності за КВЕД 92.00 “Організування азартних ігор”, розмір статутного капіталу 137 845 862 гривень. Засновниками товариства були: Залізник Іван Михайлович (розмір внеску до статутного фонду 21 442,11 грн або майже 0,02 % статутного фонду); Гетманцев Данило Олександрович (розмір внеску до статутного фонду 27 261,35 грн або 0,02 %); “ЕВОЛОТ ЛІМІТЕД” (“EVOLOT LIMITED”, Кіпр, розмір внеску до статутного фонду 137 797 158,54 грн або 99,96 % статутного фонду). Кінцеві бенефіціарні власники (контролери): Маркос Шіапаніс, (Республіка Кіпр), Кухар Ярослав Васильович (Україна), Ложенко Тарас Георгійович (Україна), Полосенко Олена Георгіївна (Україна). Зареєстровано 14 відокремлених підрозділів по всій території України.

Станом на грудень 2023 року за даними сайту Опендатабот Гетманцев Данило Олександрович 21.05.2019 видалений з бенефіціарних власників.

Наразі серед основних власників товариства рахується компанія “ЕВОЛОТ ЛІМІТЕД” (“EVOLOT LIMITED”) (Кіпр) з часткою 99,96 % статутного капіталу. Тобто ключовим власником товариства є кіпрська компанія “ЕВОЛОТ ЛІМІТЕД” (“EVOLOT LIMITED”).

ТОВ “М.С.Л.” з початку існування започатковано 149 лотереї (табл. 2.7), з яких наразі діє 121 вид державних лотерей. “Найстарішою” і діючою донині лотереєю, оператором якої в ЄРДЛ Мінфіну значиться ТОВ “М.С.Л.”, є лотерея “Спортпрогноз” з датою запровадження 05.03.1987. Серед лотерей, які проводить цей оператор є такі миттєві лотереї, назви яких вказують на наявність предметів для виграшної комбінації (наприклад, “Три алмази” (започаткована II кв. 2008 р.), “П’ять смарагдів” (започаткована IV кв. 2008 р.), “Щаслива трійка” (започаткована IV кв. 2008 р.), “КОЛЕСО УДАЧИ” (започаткована 16.04.2018 р.), “ДЕСЯТЬ ЗІРОК” (започаткована 08.06.2019), “Карти в руки” (започаткована 06.09.2019)).

ПрАТ “Патріот” (код ЄДРПОУ 23726159) зареєстроване (дата державної реєстрації) 11.02.1997, основний код КВЕД 92.00 “Організування азартних ігор”, розмір статутного капіталу 120 000 000 гривень. Акціонери згідно реєстру, який веде ВДЦП. При цьому за даними порталу Опендатабот акціонером товариства з часткою 100 % є АНДАЛІДІ ІНВЕСТ ЛТД. (ANDALIDI INVEST LTD.) (Велика Британія). Кінцеві бенефіціарні власники (контролери): ЦЕХРІБА ІНВЕСТ ЛІМІТЕД, Владислав Дюлгеров (Республіка Болгарія) видалено 19.11.2020, ЦЕХРІБА ІНВЕСТ ЛІМІТЕД, Георгірс Іоанну (Республіка Кіпр) видалено 19.11.2020. Наразі єдиним бенефіціарним власником товариства є Сокол Валерій Павлович. У компанії зареєстровано 8 відокремлених підрозділів по всій території України.

З початку існування ПрАТ “Патріот” запроваджено 39 державних лотерей (табл. 2.7), які є діючими донині. Перша лотерея “Орел-Решка” запроваджена товариством 26.08.2002. За останні три роки запроваджено 2 лотереї – тиражну лотерею “Ю БІНГО” з 01.01.2021 та грошову миттєву лотерею “ШАНС АВТО” з 15.09.2023.

ПІІ “Українська Національна Лотерея” – Підприємство з 100% іноземними інвестиціями “УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЛОТЕРЕЯ” (ПІІ “УНЛ”) (код ЄДРПОУ 24940541) зареєстроване (дата державної реєстрації) 24.07.1997, основний код КВЕД 92.00 “Організування азартних ігор”, розмір статутного капіталу 298 766 796,08 гривень. Наразі засновниками і власниками підприємства є ГОНГ КОНГ РУІ БО ІНВЕСТМЕНТ ЛІМІТЕД (HONG KONG RUI BO INVESTMENT LIMITED) Китай (частка 268 666 796 грн або 89,93%), Фогго Майкл Джон (Китай) (частка 30 100 000 грн або 10,07%). Кінцевий бенефіціарний власник – Фогго Майкл Джон. Зареєстровано 9 відокремлених підрозділів по всій території України.

З початку діяльності підприємство запроваджено 53 види лотерей (табл. 2.7), з яких 2 наразі закриті (“ЗІРВИ МІЛЬЙОН”, “ФАВОРИТ ТОТО”). Перша лотерея “СУПЕР ЛОТО” була запроваджена 09.04.2001 і діє донині. За останні три роки підприємством запроваджено 10 нових державних лотерей: 3 - у 2021 році, 6 - у 2022 році (у т. ч. миттєва лотерея ”ТРИ СІМКИ”) і ще 1 у 2023 році (грошова числова тиражна лотерея “ЛОТО 6 із 36”).

Отже, аналіз вищезазначених даних засвідчує, що фактично власниками трьох компаній, які наразі здійснюють на території України діяльність з випуску та проведення державних лотерей є юридичні особи, засновниками яких є іноземні компанії з походженням з офшорних зон (Кіпр, Гонконг), окрім ПрАТ “Патріот” з кінця 2020 року, коли змінилися його власники (до цього – Кіпр). Слід також відмітити, що окрім зазначених трьох компаній у 2001 році ліцензія на випуск та проведення державних лотерей також була отримана державним банком “Ощадбанк” [221, 291-292], проте який не скористався можливістю та наразі такої, не властивої для банку, діяльності не здійснює..

Також заслуговує особливої уваги той факт, що наразі жоден із цих суб’єктів господарювання не має діючої ліцензії на зазначений вид господарської діяльності та не сплачує плату за ліцензію, що підтверджено в листі Мінфіну від 06.10.2023 № 26110-08/677-ЗПІ/576 (додаток Л). Відповідно щодо діяльності цих суб’єктів не здійснюються заходи державного контролю

та моніторингу щодо дотримання вимог Закону № 5204, а також щодо дотримання ліцензіатом ліцензійних умов, а до державного бюджету не сплачуються відповідні суми ліцензійної плати.

Детальна інформація щодо термінів дії ліцензій ТОВ “М.С.Л.”, ПрАТ “Патріот” та ПП “УНЛ” наведена в табл. 2.9.

Хоча Мінфіном [105], а також ДКСУ [94] зазначено про надходження у 2022 році 6051,0 тис грн за кодом доходів ККДБ “Плата за ліцензії на випуск та проведення лотерей”, однак зважаючи на відсутність відповідних зобов’язань у суб’єктів господарювання, зазначена сума може вважатися помилковою (або й бути такою) та бути повернутою відповідному платнику у разі його звернення у встановленому порядку. Крім того, ймовірність такої ситуації може бути підтверджена тим, що виокремлення зазначеного коду доходу було здійснене 29.12.2021 відповідно до наказу Мінфіну №722 (було описано в параграфі 2.2).

Таблиця 2.9

Терміни дії ліцензії суб’єктів господарювання, що здійснюють діяльність з організації і проведення державних лотерей в Україні*

Найменування суб’єкта господарювання	Реквізити ліцензії			Період часу здійснення діяльності без ліцензії станом на 01.12.2023	Розрахункова сума недоотриманих надходжень до державного бюджету за 2021–2023 рр., тис. грн
	серія, номер, дата	початок дії	кінець дії		
ТОВ “М.С.Л.”	АВ № 446755 02.09.2013	23.02.2001	23.02.2014	9 р. 9 міс.	39 673,2
ПрАТ “Патріот”	(на сайті ліцензія не оприлюднена)	26.03.2001	26.03.2014	9 р. 8 міс.	39 673,2
ПП “УНЛ”	АВ № 446756 02.09.2013	30.03.2001	30.03.2014	9 р. 8 міс.	39 673,2
Разом	х	х	х	х	119 019,6

* Джерело: складено автором з використанням [135-137].

Отже, як свідчать дані в табл. 2.9, понад 10 років діяльність з випуску та проведення державних лотерей здійснюється за відсутності чинних ліцензій.

При цьому якщо взяти за основу вартість ліцензійної плати, що встановлена 14.07.2020 Законом № 768 у розмірі 28 тис. мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня року, в якому приймається рішення про видачу ліцензії, сума недоотриманої ліцензійної плати за 2021–2023 рр. виходячи з розміру мінімальної заробітної плати станом на 01.01.2020 у розмірі 4723,0 грн та строку дії ліцензії 10 років становить 119 млн грн ($4173,0 \cdot 28000 / 10 \cdot 3 \cdot 3$).

Як вбачається з табл. 2.9, усі оператори отримали ліцензії у 2001 році, проте вони датовані 2013 роком. Така ситуація стала наслідком того, що видані у 2001 році на 12 років ліцензії (тобто з терміном дії до 2013 року) були у 2013 році продовженні рішенням Мінфіну до 2014 року, хоча, як було зазначено вище, нових ліцензійних умов не було затверджено.

Проте Мінфіном всупереч нормативно-правовим актам було прийнято рішення про продовження на один рік ліцензій діючим операторам, хоча ні Законом № 5204, ні Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” не було передбачено умов та/або повноважень щодо вчинення таких дій органом ліцензування (Мінфіном). Можливість продовження ліцензії, у принципі, не була передбачена законодавством як така.

Водночас ТОВ “М.С.Л.”, ПрАТ “Патріот” та ПП “УНЛ” продовжують свою діяльність з випуску та проведення лотерей відповідно до абзацу другого частини другої статті 15 Закону № 5204, яким визначено, що у разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, але не більше як на три місяці з моменту набрання чинності зазначеними нормативно-правовими актами. А, оскільки такі нормативні акти на протязі 11 років так і не були КМУ прийнятими, ТОВ “М.С.Л.”, ПрАТ “Патріот” та ПП “УНЛ” понад 10 років продовжують діяльність з випуску. Водночас, як підкреслено в листі Мінфіну від 06.10.2023 №26110-08/677-ЗП/576 [105], провадження господарської діяльності з випуску та проведення

лотерей без ліцензії заборонено відповідно до ГКУ, законів України “Про ліцензування видів господарської діяльності” та Закону № 5204.

До 2020 року така ситуація пояснювалася наявністю колізії між Законом України “Про державні лотереї в Україні” та нормами інших законів, таких як “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (втратив чинність), “Про ліцензування видів господарської діяльності”, “Про адміністративні послуги”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, а також ГКУ. Як зазначено у листі Міністерства фінансів України від 06.08.2014 № 31-14040-03-10/20281, який до 2020 року був органом, що здійснював видачу ліцензій на випуск і проведення лотерей, “...наявні недоліки норм Закону України “Про державні лотереї в Україні” створюють перешкоди для його застосування, як органу ліцензування, так і правоохоронним органам та не дають можливості їх виправляти на рівні підзаконних нормативно-правових актів, усунути які можливо лише шляхом внесення змін до цього Закону” [106]. Міністерство фінансів такі зміни розробляло, відповідні законопроекти були зареєстровані у ВРУ, проте вони не отримали належної підтримки.

Суть розбіжностей та суперечностей полягала у тому, що ліцензування господарської діяльності з випуску та проведення лотерей було запроваджене Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності” від 21.09.2000 № 1969-III шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про підприємництво” [150] в частині визначення, що діяльність зі створення та утримання гральних закладів, організація азартних ігор, випуск та проведення лотерей не може здійснюватися без ліцензії, що видається КМУ або уповноваженим ним органом виконавчої влади, а також до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” в частині включення діяльності з випуску та проведення лотерей до видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Відповідно до положень останнього суб’єкт господарювання зобов’язаний провадити певний

вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, відповідно до встановлених для цього виду діяльності ліцензійних умов. При цьому ст. 10 цього Закону визначений перелік документів, що подаються до органу ліцензування для отримання ліцензії, а ст. 8 визначено, що ліцензійні умови є нормативно-правовим актом, положення якого встановлюють кваліфікаційні, організаційні, технологічні та інші вимоги для провадження певного виду господарської діяльності. При цьому ст. 6 було визначено, що ліцензійні умови та порядок контролю за їх додержанням затверджує орган ліцензування за погодженням із спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування. Такі ліцензійні умови та порядок контролю були затверджені спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 25.12.2002 № 128/1037 [161], органом ліцензування діяльності з випуску і проведення лотерей визначено Міністерство фінансів України [165; 166].

Так було до 2012 року, коли ВРУ було запроваджено нове регулювання господарської діяльності з випуску та проведення лотерей шляхом прийняття Закону України “Про державні лотереї в Україні” від 06 вересня 2012 року № 5204-VI [154], що набрав чинності 06 жовтня 2012 року. При цьому цим Законом було визначено перехідний період для приведення ліцензованої господарської діяльності операторів лотерей у відповідність із цим Законом. Так, частиною другою статті 15 “Прикінцеві та перехідні положення” встановлено, що оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску та проведення лотерей на момент набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, діють на підставі цих ліцензій до моменту закінчення строку ліцензії, а у разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, продовжують свою діяльність до отримання нових ліцензій, але не більше як на три місяці з моменту набрання чинності зазначеними нормативно-правовими актами. Частиною сьомою

Закону був визначений термін для прийняття таких нормативно-правових актів – тримісячний строк – тобто до 06 січня 2013 року [154].

Водночас 07 жовтня 2012 року набрав чинності Закон України “Про адміністративні послуги”, яким визначено, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг (ред. в цьому випадку – ліцензії), встановлюється, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги і при цьому Законом заборонено вимагати від суб’єктів звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом [149].

Отже, оскільки абзацом четвертим частини шостої статті 6 Закону України “Про державні лотереї в Україні” визначено, що суб’єкт господарювання на момент звернення із заявою про отримання ліцензії повинен підтвердити свою відповідність вимогам, що передбачені цим Законом до операторів лотерей, а також додержання інших нормативів, встановлених ліцензійними умовами [154], проте не містить переліку та вимог до документів, необхідних для отримання ліцензії на випуск та проведення лотерей, як вимагає Закон України “Про надання адміністративних послуг”, а визначити їх на рівні органу ліцензування підзаконним актом не дозволяє закон, – ситуація була патовою. Отже, на державно-управлінському рівні не було створено належних умов, що спричинювало подальший дисбаланс даної ситуації.

Так, розроблені Мінфіном ліцензійні умови не були прийняті, оскільки відповідний проєкт наказу Міністерства фінансів України “Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” не був погоджений Антимонопольним комітетом України, “...яким зауважено, що “є незрозумілим яким саме чином суб’єкт господарювання має підтвердити свою відповідність вимогам”. Це зауваження Антимонопольного комітету надано стосовно викладення в пункті 3.4 розділу III проєкту Ліцензійних умов наступної норми: “суб’єкт господарювання на

момент звернення з заявою про отримання ліцензії повинен підтвердити свою відповідність вимогам, що передбачені Законом України “Про державні лотереї в Україні” до операторів державних лотерей, а також додержання і інших нормативів, встановлених цими Ліцензійними умовами...” [106]. При цьому відповідні зміни до законодавства також не були внесені: проект Закону України “Про внесення змін до статті 6 Закону України “Про державні лотереї в Україні” не був підтриманий ВРУ. Як наслідок, навіть після закінчення термінів дії ліцензій операторів лотерей, вони продовжили свою діяльність.

Водночас після набрання чинності новим Законом України “Про ліцензування видів господарської діяльності” [173] на заміну попереднього, до вищезазначених протиріч додалося питання плати за видачу ліцензії.

Так, статтею 2 Закону України “Про державні лотереї в Україні” у редакції, що діяла до внесення Законом № 768 змін у липні 2020 року, було визначено, що ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей здійснюється у порядку, передбаченому Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, який втратив чинність на підставі Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII, а статтею 7 цього Закону визначено, що організація державних лотерей центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, політику у сфері випуску і проведення лотерей, здійснюється шляхом видачі ліцензії на випуск і проведення лотерей у порядку, визначеному законодавством про ліцензування [154]. При цьому розмір плати за видачу ліцензії мав встановлюватися КМУ.

Хоча Мінфіном і був розроблений відповідний проект постанови КМУ “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей” [164], проте його доля аналогічна проекту наказу Міністерства фінансів України “Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей”.

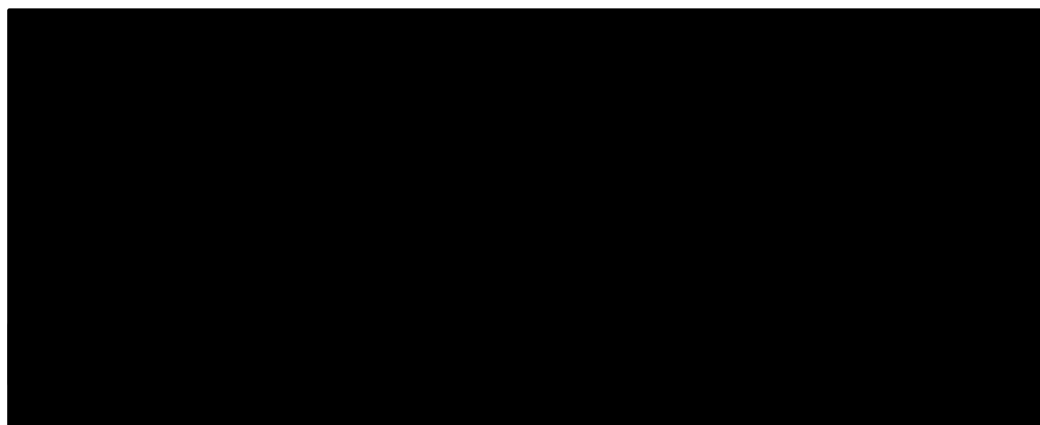
Така ситуація була пов'язана з тим, що частиною першою статті 14 Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” визначено, передбачено, що за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом. Крім того, цим Законом визначено, що ліцензійні умови – нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України, іншого уповноваженого законом органу державної влади, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, що знову ж таки не узгоджується з нормами Закону України “Про адміністративні послуги” в частині інституції визначення переліку документів, необхідних для отримання ліцензії.

Наразі відповідно до внесених Законом № 768 змін ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей здійснюється у порядку, передбаченому Законом України “Про ліцензування видів господарської діяльності” з урахуванням особливостей, визначених цим Законом № 5204, розмір плати за ліцензію на випуск і проведення лотерей становить 28 000 (двадцять вісім тисяч) мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня року, в якому приймається рішення про видачу ліцензії, яка сплачується щорічно рівними частинами впродовж строку дії ліцензії в порядку, визначеному КМУ, та зараховується до Державного бюджету України. При цьому визначено, що ліцензії на випуск та проведення лотерей видаються за результатами конкурсу, що проводиться Уповноваженим органом – КРАІЛ.

Слід зазначити, що дана інституція з моменту свого створення (друга половина 2020 року) не спромоглася не лише не провести відповідний конкурс, а навіть забезпечити затвердження ліцензійних умов. Так, відповідно до наявної в Мінфіні інформації згідно із протоколом № 10 засідання Урядового комітету з питань цифрової трансформації, інновацій, розвитку освіти, науки та технологій, охорони здоров'я, захисту довкілля та природних

ресурсів, правової політики, азартних ігор та лотерей від 07.08.2023 проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей” за пропозицією Голови КРАІЛ І. Рудого знято з розгляду для його доопрацювання, зокрема з урахуванням вимог Закону України “Про правовий режим воєнного стану” [105].

Отже, виходячи з описаного вище, органи державного управління в лотерейній сфері аналогічні сфері азартних ігор та представлені на рис. 2.4.



** в частині фінансового моніторингу*

Рис. 2.4 Органи Управління в лотерейній сфері
[власна розробка автора]

При цьому Мінфін, окрім повноважень щодо здійснення до 2020 року контролю щодо зазначеного виду діяльності та її ліцензування, отримував від операторів державних лотерей передбачену ліцензійними умовами статистичну та фінансову звітність. Проте з моменту закінчення дії ліцензій, цим органом не було проведено жодної перевірки дотримання ліцензіатами ліцензійних умов якраз через закінчення попередніх та відсутності можливості встановлення нових відповідно до Закону № 5204. Водночас наразі Мінфін, як зазначено на рис. 2.4, залучений до здійснення моніторингу відповідних операцій через механізми, визначені Законом України “Про запобігання та

протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 06.12.2019 № 361-IX [159].

У частині важливості запровадження щодо лотерейної сфери ефективного соціально-інформаційного механізму слід відмітити й те, що проблема ігрової залежності від лотерей також має місце. Зокрема, М. Погорецький, описуючи проблему ігрової залежності, зазначає таке: “В Україні також існує проблема ігрової залежності, під яку підпадають насамперед пенсіонери та молоді люди (усні, студенти). Зокрема, згідно з інформацією газети “Високий замок” пенсіонерка близько двох років витрачала всю пенсію на різні види лотерей і не могла самотійно припинити потяг до гри” [206, с. 12].

Ще один важливий аспект, про який зауважено Мінфіном [106], полягав в наявності суттєвих прогалин у Законі України “Про державні лотереї в Україні”. Зокрема, в листі зазначено таке: “...у зазначеному Законі є суттєві прогалини, які дають можливість приватним операторам лотерей залучати громадян України до участі в азартних іграх під виглядом державних лотерей, що в свою чергу ставить під сумнів законність дій гравців під час участі у таких лотереях, а також уникати відповідальності за залучення осіб, які не досягли 18 років до участі в лотереї. Поняття “державна” лотерея в цьому законі фактично не містить ознак можливості державного управління лотерейною діяльністю...” [106]. Хоча такий висновок зроблений у період заборони на азартні ігри, щодо вживання позначення “державна” теза, на наш погляд, не втратила своєї актуальності.

Так, у серпні 2014 року Мінфіном було підготовлено та оприлюднено аналітичні матеріали щодо ситуації з ігровим бізнесом. За наведеними там даними 80 % від всіх ставок у державні лотереї припадає на лотереї, подібні іграм, що заборонені Законом. Так, в цих матеріалах зазначено, що за 2013 рік доля класичних лотерей на ринку лотерей за обсягом сплати ставок становила лише 19,3 %, відповідно доля лотерей, подібних до азартних ігор – 80,7 %

(лотереї, подібні букмекерській діяльності – 14,3 %, лотереї, подібні гральним автоматам – 66,3 %) [6].

До прикладу, наразі оператори державних лотерей на підставі ліцензійних умов 2002 року, за якими отримували свої ліцензії, оскільки, як уже зазначалося, нові ліцензійні умови не затверджені, масово пропонують продукт під назвою “спортивна лотерея/тото” (тал. 2.10). Згідно з цими ліцензійними умовами лотерея тото – це “лотерея, переможці в якій визначаються залежно від вгадування результатів випадкових подій у різних видах професійних та (чи) аматорських змагань, що включені до опублікованої програми тиражу лотереї” [161].

Тобто, фактично під видом спортивної лотереї “тото” відбувається здійснення букмекерської діяльності. Таку оцінку підтверджує ГНЕУ Апарату ВРУ. Так, у його висновку від 25.01.2015 до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення державного контролю за лотерейною сферою та спрямування відрахувань від державних лотерей на фінансування медицини, культури і спорту”, зокрема, зазначено таке: “...Згідно з змінами до статті 1 Закону України “Про державні лотереї в Україні” пропонується запровадити в Україні спортивну лотерею як “лотерею, переможці в якій визначаються залежно від вгадування результатів випадкових подій у різних видах професійних та (чи) аматорських змагань, що передбачені в програмі тиражу або в іншому документі оператора державних лотерей, та/або залежно від вгадування результатів різних подій, у тому числі віртуальних”. Головне управління не підтримує зазначену пропозицію, оскільки вгадування результатів спортивних змагань та результатів різних подій відбувається у межах букмекерської, а не лотерейної діяльності, правове регулювання яких має відбуватися за різними правилами, а не шляхом маскуванню букмекерської діяльності під лотерейну. Крім цього, вгадування результатів різних неспортивних, у тому числі віртуальних, подій навряд чи можна назвати спортивною лотереєю. У зв’язку з цим пропонуємо виключити відповідні положення з проекту...” [28]. Аналогічний висновок було зроблено

й щодо проекту Закону України “Про організацію та проведення лотерей на території України” [29].

Фактичні приклади такої ситуації щодо “Парі Матч”, “Фаворит-спорт”, “ФанСпорт”, “Спортліга”, “Vazabet” описані у публічному просторі [31; 36].

Науковцями у сфері боротьби з гральним бізнесом зокрема зазначається, що “порівнюючи гральний бізнес з іншими видами підприємницької діяльності, а також враховуючи дію заборони на такий її вид, вражає статистика: нині загальний обсяг ринку становить приблизно 2 млрд грн на рік. За даними “МСЛ”, з 2009 до 2013 рр. обсяг прийнятих платежів на лотереї збільшився на 250 %” [121, с. 10]. Для порівняння за інформацією, наведеною у роботі Д.О. Гетманцева, загальний обсяг реалізації лотерейних білетів державних лотерей становив: у 2003 році – 0,292 млрд грн, у 2004 році – 0,388 млрд грн, у 2005 році – 0,391 млрд грн, у 2006 році – 0,446 млрд грн, у 2007 році – 0,439 млрд гривень [33, с. 68].

Повертаючись до фінансових аспектів лотерейної сфери звернемо увагу, що наразі діяльність з випуску та проведення лотерей не має свого коду економічної діяльності. Відповідно до класифікатора КВЕД лотерейний бізнес та гральний бізнес обліковуються за одним кодом, а саме: КВЕД 92.00 “Організування азартних ігор”. Це пояснюється тим, що до заборони азартних ігор (2009 рік) лотереї вважалися такими ж азартними іграми, які підлягали відповідному ліцензуванню (було описано в параграфі 2.1). Проте після прийняття окремого регуляторного акта у 2012 році (Закону № 5204) відповідні зміни до класифікатора внесені не були. Отже, статистичні дані за цим кодом діяльності містять інформацію сукупно за цими двома видами (напрямами) діяльності, що унеможливорює здійснення окремого обліку та аналізу відповідної фінансово-статистичної інформації.

Загалом, за інформацією, наданою ДФС листом від 28.11.2018 № 18671/К/99-99-07-02-02-14 за видом економічної діяльності “Організування азартних ігор” за період 2015 рік – 10 місяців 2018 року до державного бюджету сплачено податків у сумі 646,4 млн. грн., з яких 66,3 % податок та

збір на доходи фізичних осіб і 32,7 % податок на прибуток підприємства [103]. Детальну інформацію наведено в табл. 2.10.

Таблиця 2.10

Інформація щодо сплати податків операторами державних лотерей*

Період, у якому сплачено	Сплачено усього, тис. грн.	з них, тис. грн:		
		Податок та збір на доходи фізичних осіб	Податок на прибуток підприємств	Податок на додану вартість
2015 рік	147 748,94	125 451,34	21 276,52	544,57
2016 рік	124 489,44	58 953,33	64 283,27	574,32
2017 рік	181 461,53	125 079,43	55 049,25	632,15
10 міс. 2018 року	192 688,86	119 111,87	70 511,29	498,98
2020 рік	?	?	51802,3**	?
2021 рік	?	?	51751,9**	?
2022 рік	?	?	26752,9**	?
9 міс. 2023 року	?	?	21903,8**	?

* Джерело: складено автором з використанням [96, 103].

** Податок на дохід, який сплачують суб'єкти, що здійснюють діяльність з випуску та проведення лотерей.

Як вбачається з табл. 2.10, загальна сума податків щороку збільшувалася, навіть за 10 місяців 2018 року зростання у порівнянні з 2015 роком становило 30 %. При цьому податки на доходи фізичних осіб, тобто пов'язані з виплатою заробітної плати персоналу, мали тенденцію до зменшення, а суми сплаченого податку на прибуток навпаки мали тенденцію до щорічного збільшення. Водночас починаючи з 2020 року сума податку на дохід, який сплачують суб'єкти, що здійснюють діяльність з випуску та проведення лотерей, значно зменшився, а у 2022 році майже вдвічі менше, ніж у 2021 році, що пояснюється військовою агресією, а також тим, що за даними ДПС у 2020–2021 році цей податок сплачувало 3 платника, а у 2022 році – 9 місяців 2023 року лише два платника. Тобто, обсяги лотерейного ринку за такими даними значно скоротилися після легалізації азартних ігор та у зв'язку з військовою агресією.

Для порівняння за інформацією, наведеною у роботі Д. Гетманцева (який, нагадаємо, в той час був одним із співзасновників компанії “М.С.Л.”), загальний обсяг відрахувань до Державного бюджету України від проведення

державних лотерей протягом 2003–2007 років був на рівні 43-53 млн грн щорічно [33, с. 68]. Тобто за десять років відбулося збільшення надходжень у 4 рази. Така тенденція є свідченням підвищення попиту на лотереї і, як наслідок, масштабне збільшення ринку лотерей.

Отже, наразі в Україні діяльність в випуску та проведенні лотерей здійснюється трьома суб'єктами господарювання, які майже 10 років не мають чинних ліцензій, не сплачують ліцензійної плати та не контролюються органами державного управління. Водночас на рівні органів державного управління не визначено та не затверджено ліцензійних умов для проведення такої діяльності та не забезпечено проведення відповідних конкурсів. При цьому відсутній контроль щодо відповідності лотерей, що проводяться, вимогам законодавства, а відстеження показників фінансово-економічної діяльності не вбачається можливим, оскільки лотерейна сфера не виокремлена в окремий вид економічної діяльності.

Висновки до розділу 2

За результатами викладеного в розділі, отримано такі висновки:

1. Доведено нагальну необхідність реформування ринку азартних ігор і лотерей в Україні на основі ґрунтовного аналізу його стану та проблем функціонування. Для цього, насамперед, здійснено огляд нормативно-правового регулювання грального бізнесу на території сучасної України (починаючи з XVIII ст. до теп. часу) та виокремлено 6 основних історичних етапів його формування. Відзначено, що тривалий час у незалежній Україні законодавчо (через визначення поняття грального бізнесу) лотереї, що проводилися суб'єктами господарювання, вважалися азартними іграми, а проведення державних лотерей – ні. Загалом діяльність з проведення лотерей на той час розвивалась окремо від інших видів грального бізнесу. Акцентовано увагу на тому, що однією з найвагоміших причин хаотичного розвитку ринку азартних ігор і лотерей у країні та відповідних негативних наслідків (стрімке

зростання кількості суб'єктів та об'єктів грального бізнесу, ускладнення криміногенної ситуації на таких об'єктах, зокрема зростанням кількості злочинів, пов'язаних із залежністю від азартних ігор та фінансових правопорушень у цій сфері та ін.) була відсутність законодавчо встановлених правил ведення грального бізнесу в Україні як окремої сфери діяльності. Все це послугувало поштовхом для прийняття остаточного рішення заборонити гральний бізнес в Україні. Проте наслідком такої заборони стало переведення фактично всього грального бізнесу в “тінь” та те, що держава позбавила себе можливості серйозно впливати на гральний бізнес й отримувати від нього прибутки протягом усього періоду повної “тимчасової” заборони, яка тривала понад 11 років (з 2009 року по 2020 рік). Однак, у 2020 році в Україні гральний бізнес було легалізовано, а також змінено одночасно і Закон України “Про державні лотереї в Україні” і передбачено ряд заборон, що чітко розділяють лотерею та азартні ігри. Зроблено висновок, що, виходячи з суспільної небезпеки азартних ігор з точки зору формування ігрової залежності, державою в межах обраної моделі публічного управління в цілому щодо грального бізнесу, формуються відповідні моделі державного регулювання кожного з видів азартних ігор.

2. Охарактеризовано основні механізми державного регулювання ринкового сегменту азартних ігор в Україні. З'ясовано, що повномасштабна російська агресія на території України, розпочата у лютому 2024 року, вдарила по всіх секторах економіки і легальний гральний бізнес не став винятком. У результаті велику частину наземних гральних закладів взагалі було закрито (переважно це заклади, які були у прифронтних містах, регіонах). Онлайн-сегмент почувається краще, але компанії досі не змогли відновити довоєнні показники діяльності. Водночас наразі на законодавчому рівні правила здійснення діяльності з організації та проведення азартних ігор унормовуються Законом України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. При цьому до основних суб'єктів інституційного забезпечення на різних рівнях державного

регулювання ринку азартних ігор і лотерей віднесено: ВРУ, КМУ, КРАІЛ (до квітня 2024 року), ДПС, Держфінмоніторинг, Міністерство фінансів України, НПУ. Особливу увагу приділено проблематиці ліцензування та оподаткування діяльності у сфері азартних ігор. Відзначено, що до сьогодні в оподаткуванні гравального бізнесу використовуються норми Бюджетного Кодексу в редакції 2016 року, які не відповідають положенням Закону №768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. Разом із цим залишається проблемною і низка термінологічних неузгодженостей в чинному законодавстві у сфері азартних ігор, що призводить до постійних проблем із обрахуванням рівня оподаткування як доходів компаній-організаторів, так вигравів гравців. З огляду на це, артикульовано, що всі чинні механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні потребують серйозного реформування шляхом перерозподілу повноважень між державними органами, запровадження для організаторів азартних ігор більш жорстких обмежень щодо реклами, а також посилення відповідальності та контролю. Такі заходи мають призвести до більш ретельного нагляду держави за ринком азартних ігор в умовах воєнного стану в Україні.

3. Проведено діагностику механізмів державного регулювання лотерейного ринкового сегменту в Україні. З’ясовано, що наразі діяльність у лотерейній сфері врегульована Законом України “Про державні лотереї в Україні” (2012 рік). При цьому чинним законодавством передбачено введення державної монополії на лотерейному ринку у кількості не більше трьох операторів. Встановлено, що наразі в Україні діяльність з випуску та проведення лотерей здійснюється трьома суб’єктами господарювання (ТОВ “М.С.Л.”, ПрАТ “Патріот” та ПП “УНЛ”), які понад 10 років не мають чинних ліцензій, не сплачують ліцензійної плати та не контролюються органами державного управління. Окрім того, діючими операторами державних лотерей виступають, як правило, компанії з бенефіціарними власниками переважно з офшорних зон. Така ситуація частково пояснюється тим, що на рівні органів державного управління до цього часу не визначено та не затверджено

ліцензійних умов для проведення такої діяльності, не забезпечено проведення відповідних конкурсів. При цьому відсутній контроль щодо відповідності лотерей, що проводяться, вимогам законодавства, а відстеження показників фінансово-економічної діяльності не вбачається можливим, оскільки лотерейна сфера не виокремлена в окремий вид економічної діяльності. Як наслідок неврегульованості вищезгаданих питань, в Україні наразі має місце можливість операторам лотерей залучати громадян України до участі в азартних іграх під виглядом державних лотерей. Тобто, попри чинні законодавчі норми, які наразі дозволяють працювати організаторам гемблінгу за умови дотримання жорстких правил та отримання ліцензії, оператори лотерейного ринку продовжують спокійно та безперешкодно залучати громадян до азартних ігор як різновиду лотерей.

Основні положення розділу дисертаційної роботи відображені в таких працях автора: [78; 79; 81; 82; 83; 86; 88; 244].

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР І ЛОТЕРЕЙ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та можливості його адаптації в Україні

Вибір розвинених країн у частині регулювання гральної індустрії сформований під впливом практики такої діяльності за досить тривалі часові лаги. Водночас, як акцентує доктор наук з державного управління О. Пархоменко-Куцевіл, “у сфері державного регулювання азартних ігор немає єдиної усталеної моделі, проте основним методом регулювання грального бізнесу в розвинених країнах є не заборона азартних ігор та гральних закладів, а встановлення вимог до порядку їх функціонування та умов видачі ліцензій” [139-141].

Підкреслимо, що кожна держава на власний розсуд обирає види азартних ігор, що дозволяються в країні. Зазвичай таке рішення формується під впливом культурних традицій відповідної країни.

Відтак, за оцінками, приведеними М. Погорецьким та З. Топорецькою у праці, присвяченій дослідженню виникнення, розвитку та становлення азартних ігор у світі [143, с. 53-61], а також окремо З. Топорецькою у праці, присвяченій дослідженню аспектів публічного управління гральним бізнесом та лотерейною діяльністю [223, с. 114-130], зауважується про існування трьох основних моделей публічного управління ринком грального бізнесу, а саме:

1) встановлення абсолютної заборони на всі азартні ігри (Китай (окрім Макао), Афганістан, Пакистан, Саудівська Аравія, Іран, Бахрейн, Азербайджан, Ісландія, Бразилія, Індонезія, Таїланд, Алжир, Лівія, Судан, Центрально-Африканська республіка та інші);

2) відсутність заборони на проведення будь-яких азартних ігор без обмежень за мови отримання відповідних дозволів (на кшталт ліцензій) та

відповідності певним кваліфікаційним, організаційним, фінансовим тощо вимогам (Україна до 2009 року, Мальта, Гібралтар, Монако), або з урахуванням територіальних обмежень (окремі штати США (Невада – Лас-Вегас, Нью-Джерсі – Атлантик-Сіті), Макао, Індія, Лаос (лише для туристів), Малайзія, Південна Корея, Перу, Парагвай, Уругвай);

3) встановлення різного роду державної монополії на організацію та проведення азартних ігор (майже всі країни ЄС: Франція, Фінляндія, Данія, Австрія, Велика Британія та інші).

При цьому акцентуються різні прояви державної монополії, зокрема:

– на ринок азартних ігор допущено одну компанію, яка повністю або частково перебуває в державній власності (Франція – єдиний оператор Francaise des Jeux для казино; Данія – компанія Danske Spil A/S, 80 % якої належить державі та по 10 % Федерації спорту Данії і Асоціації гімнастики і спорту);

– на ринок азартних ігор наявний вільний доступ для будь-яких компаній за умови дотримання організаційних та кваліфікаційних вимог, проте встановлено обмеження максимальної кількості гральних закладів, які можуть діяти одночасно на території держави (Данія – не більше 9 казино; Словенія – 15; Велика Британія – 1 регіональне та по 8 маленьких і великих в певному регіоні);

– на ринку азартних ігор обмежено як максимальну кількість суб'єктів, так і максимальну кількість гральних закладів, які можуть одночасно діяти (Австрія – на її території можуть діяти максимально 12 казино (наразі всі 12 ліцензій видані лише одній компанії Casinos Austria AG, 70% якої належить державі), Фінляндія – діяльністю по проведенню окремої азартної гри може займатися лише один оператор (1 ліцензія для лотерей, яка знаходиться у власності Veikkaus OY та 1 ліцензія для казино, окремо гральні автомати; Греція – єдиний оператор спортивних ставок та деяких лотерей – OPAP, 34% акцій якого належить державі; єдиний оператор державних тиражних/пасивних лотерей Kratika Laxeia, яка на 100% знаходиться у

державній власності та контролюється Міністерством економіки та фінансів; єдиний оператор ставок на скачках ODIE, який знаходиться 100% у державній власності та контролі держави в особі Генерального секретаріату спорту та Міністерства культури; 9 ліцензій для казино, які видають Міністерство економіки та фінансів та Грецької компанії по розвитку туризму (ETA)) [223, с. 121-122].

За оцінками, приведеними іншим дослідником Р. Хорольським, наразі всі держави світу в ставленні до азартних ігор можна умовно поділити на дві категорії. Більшість, зазначає він, продовжує ставитися до азартної гри як до злочину, а тому регулює її переважно в площині кримінального законодавства, допускаючи окремі винятки як корисне чи необхідне зло. Однак інші країни розглядають азартні ігри в економічній площині як послуги у сфері розваг. До таких держав належать, зокрема, держави-члени ЄС. Як стверджує автор, таке діаметрально протилежне ставлення зумовлене не лише особливостями культури європейського суспільства, а й результатами в цілому успішної законодавчої та регуляторної протидії ризикам і загрозам, які породжуються легалізацією азартної гри [147, с. 18].

Загалом результати дослідження практики регулювання грального бізнесу у сучасному світі в цілому показали, що всі держави по відношенню до азартних ігор умовно прийнято розділяти на три категорії:

- 1) категоричних противників азартних ігор, які їх взагалі забороняють;
- 2) менш негативно налаштованих (допускається часткова легалізація);
- 3) лояльно налаштованих, які встановлюють загально дозвільний режим азартних ігор (повна легалізація) [84].

До першої категорії країн, де встановлена жорстка заборона на будь-які азартні ігри, належать такі країни, як, наприклад, Кіпр, Північна Корея (проте дозволені для туристів з екскурсіями), Об'єднані Арабські Емірати, Сінгапур, Камбоджа, Китай (окрім Макао та Гонконгу), Афганістан, Пакистан, Саудівська Аравія, Іран, Бахрейн, Кувейт, Катар, Оман, Бутан, Бруней, Азербайджан, Індонезія, Таїланд, Алжир, Лівія, Судан, Кайманові острови,

Ватикан, Пакистан, Центрально-Африканська республіка [84]. Серед основних причин такого негативного ставлення до азартних ігор виділяють, в основному, такі: концепція азартних ігор суперечить культурі й етиці цих країн, релігійним уподобанням або рівню життя громадян. При цьому слід відмітити, що деякими із зазначених країн розглядається можливість у перспективі легалізувати гральний бізнес за певних умов та обставин.

Немає сумнівів, що, як правило, жорстка заборона не призводить до отримання бажаних результатів, а лише має наслідком ряд негативних аспектів. Так, про негативний досвід та недовіра заборонних заходів на практиці України було описано у параграфі 2.1.

До другої категорії менш негативно налаштованих до азартних ігор, або іншими словами – “виважено” лояльних, належать країни, які дозволяють лише певні види азартних ігор та/або встановлюють на них державну монополію, або встановлюють обмеження щодо кількості гральних закладів, які можуть діяти одночасно [84]. Зокрема, до цієї групи відносяться майже всі країни ЄС (Франція, Фінляндія, Данія, Австрія та інші), в яких азартні ігри легалізовані, проте встановлена різного роду державна монополія на організацію та проведення азартних ігор. Окрім зазначених вище, до таких країн також належить і Норвегія, де всім гральним бізнесом керує держава, під управлінням якої перебувають дві норвезькі компанії, які мають право займатися діяльністю, пов’язаною з азартними іграми, – це Norsk Tipping та Norsk Rikstoto [138].

У такій країні, як Японія, азартні ігри довгий час були незаконні, але нещодавно були легалізовані ставки на спортивні заходи, а також відкриті різні казино [256]. Також до цієї групи входять країни, які дозволяють проведення азартних ігор лише у спеціально відведених зонах, як, наприклад, російська федерація.

До третьої категорії країн, які досить лояльно налаштовані по відношенню до азартних ігор, належать країни, які надають доступ до широкого кола азартних ігор та допускають на ринок велику кількість

компаній за умови дотримання певних кваліфікаційних, організаційних, фінансових та інших вимог і лише деякі види азартних ігор забороняють [84]. До таких країн, зокрема, належать Індія, Великобританія, США, Макао та Гонконг (Китай), Австралія, Ірландія, Фінляндія, Канада, Таїланд і Нова Зеландія, які вважаються одними з основних ринків для грального бізнесу [256].

До цієї категорії країн також входила і Україна до 2009 року. Наразі Україна також належить до цієї категорії, оскільки дозволеними стало широке коло азартних ігор як офлайн, так і онлайн, а на ринок допускається необмежене коло організаторів будь-якої форми власності.

Однак окремої уваги в силу своєї легкодоступності та складнощів у контролюванні заслуговують азартні ігри, що проводяться онлайн. Навіть у тих країнах, де встановлені жорсткі правила щодо азартних ігор, в онлайн середовищі вони можуть “жити” свої життям. Ситуація з функціонуванням онлайн гемблінгу в 2021 році в різних країнах світу, за оцінками експертів, наведена на рис. 3.1.

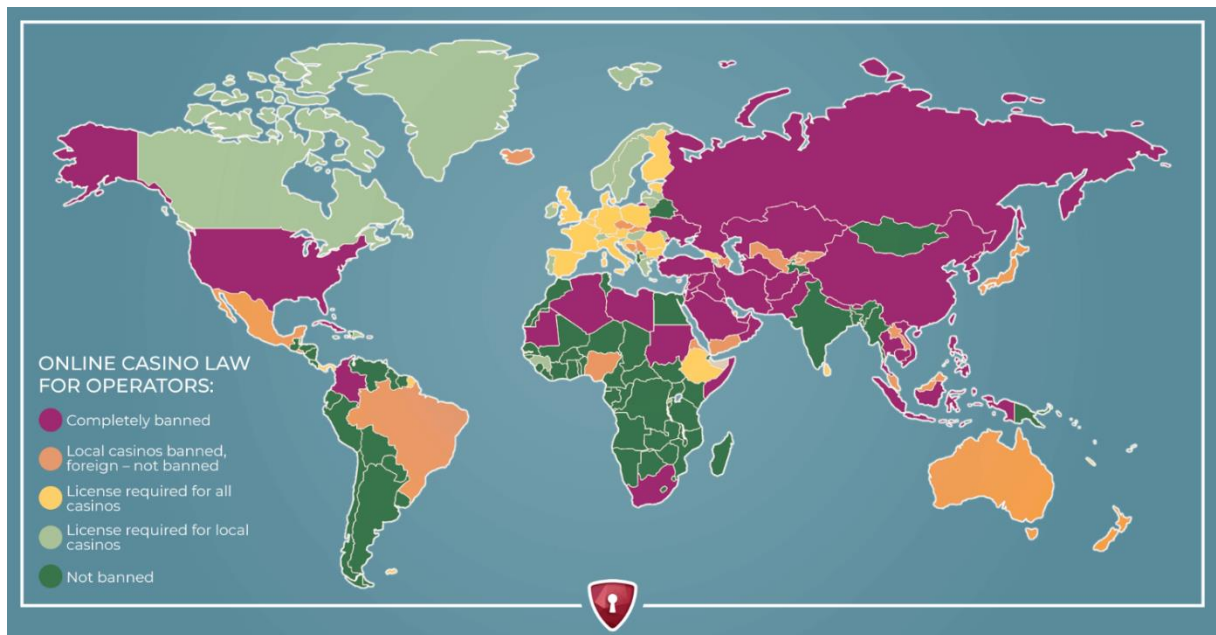


Рис. 3.1 Карта регулювання азартних ігор, які проводяться онлайн, у 2021 році [257]

Як вбачається з рис. 3.1, 32 країни забороняють місцевим операторам онлайн-ігор працювати без ліцензії, але ті гральні сайти, які працюють з-за кордону, можуть легко пропонувати свої послуги місцевим жителям (Сейшельські острови, Вірменія, Домініканська Республіка, Греція, Монако, Норвегія, Канада, Швеція, Швейцарія та ін.); у 32 країнах азартні ігри в Інтернеті дозволені тільки за наявності місцевої ліцензії (Австрія, Данія, Фінляндія, Франція, Великобританія, Нідерланди та ін.); 28 країн забороняють місцевим жителям грати в азартні ігри і блокуватимуть сайти місцевих операторів азартних ігор, однак закордонні платформи зможуть працювати вільно, навіть якщо у них немає ліцензії, оскільки ці держави або не хочуть, або не можуть цьому запобігти (Австралія, Бразилія, Нова Зеландія, Мексика, Японія, Сінгапур, Нігерія та ін.); 93 країни не забороняють онлайн-казино і не ліцензують їх (Болівія, Уругвай, Венесуела, Багами, Аргентина, Єгипет, Кенія, Туніс, Косово, Гібралтар і ін.) [257].

Отже, як свідчить світова практика, кожна держава самостійно визначає, які азартні ігри дозволяти, а які забороняти. Як уже зазначалося, вирішення питання про регульовані види азартних ігор нерідко залежить від культурних традицій відповідної країни, проте не лише від них. Зокрема, у наукових працях та інших дослідженнях приводиться низка різноманітних аргументів як на підтримку легального ринку азартних ігор, так і проти існування останнього.

Загалом же, як зауважує О. Гладун, “у наукових дослідженнях традиційно виділяють два основні напрями загроз, за якими гральний бізнес визначається таким, що може заподіяти істотну шкоду: 1) економічна безпека держави та системи господарювання; 2) морально-етична складова життєдіяльності людини та її психічне здоров’я” [36]. Автор узагальнює такі виділені науковцями загрози першої групи: тісний зв’язок із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, що деякими авторами також вважається виявом організованої економічної злочинності; зв’язок із організованими злочинними угрупованнями, підвищений розмір завданої

шкоди; злочини проти власності заради можливості продовжувати грати; колосальні матеріальні збитки системі господарювання через неконтрольований, масовий і латентний характер, наявність корупційних зв'язків і підпорядкованість організованим злочинним угрупованням; безконтрольність азартних ігор впливає на формування тіньового сектора економіки, створює необмежені можливості для вчинення шахрайства, легалізації “брудних” коштів, ухилення від оподаткування та хабарництва.

Зокрема, на зв'язку грального бізнесу з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, та діяльністю організованих злочинних угруповань, оскільки азартні ігри зараховують до найприбутковіших сфер діяльності організованої злочинності, наголошують Д. Сергєєва та З. Топорецька [210]. Такої ж думки притримується і К. Торгашова, зазначаючи, що гральний бізнес є одним з головних видів діяльності злочинних організованих угруповань [226]. Крім того, серед інших негативних аспектів легалізації грального бізнесу дослідниця зауважує, що “легалізація грального бізнесу не виключає можливості утворення “тіньових капіталів”, які, в свою чергу, використовуються для інших видів протиправної діяльності та для втягнення в такі злочинні організації все більшу і більшу кількість людей” [226].

Водночас на думку О. Гладуна [36], твердження про нерозривний зв'язок грального бізнесу в Україні з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом у період дії заборони на гральний бізнес, є сумнівним з огляду на те, що злочинні кошти, залучені в індустрію грального бізнесу, не могли бути легалізовані у виді прибутку грального закладу чи виграшу від участі в азартних іграх в силу законодавчої заборони останніх. За таких умов, як стверджує науковець, між зайняттям гральним бізнесом і легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, міг існувати лише односторонній зв'язок: отриманий від організації або участі в азартних іграх дохід міг бути предметом подальшої легалізації з метою недопущення вилучення такого доходу на користь держави.

Щодо завдання шкоди через ухилення від оподаткування, автор наголошує, що “значні фінансові втрати держави у виді ненадходження в бюджет відповідних податків і зборів, вартості ліцензій і патентів, спричинені саме офіційною забороною грального бізнесу, а не його нелегальним функціонуванням”, а щодо зв’язку між розповсюдженням грального бізнесу та вчиненням корисливих злочинів саме азартними гравцями – такий зв’язок ще не достатньо встановлений та емпіричними даними не підтверджений [36].

До виділених науковцями загроз другої групи О. Гладун наводить такі: формування стійкої психологічної залежності від гри (лудоманія); способи та форми вчинення, наявність корисливої мотивації, руйнівний вплив на суспільну моральність, здатність викликати в осіб психічну залежність (ігроманію); підрив моральних засад суспільства, сприяння поширенню небезпечних психічних хвороб (ігроманія) [36].

На думку фінських дослідників Т. Датвала, Е. Лінтонен та А. Кону, вплив азартних ігор можна спостерігати на особистому, міжособистісному та суспільному рівнях. Особистий рівень стосується самих гравців, а міжособистісний – людей, близьких до гравця: друзів, сім’ї та колег по роботі. Вплив може бути індивідуальним або зовнішнім. Індивідуальні впливи викликають вплив на гравця на особистому рівні. Зовнішній вплив впливає на міжособистісний рівень та рівень суспільства/спільноти і стосується тих, хто не обов’язково сам є гравцем [257].

Водночас слід відмітити, що за останні десятиліття на європейському континенті відбулися суттєві зміни суспільного ставлення до азартної гри в частині сприйняття її як послуги у сфері розваг [147, с. 18]. Серед чинників, які вплинули на зміну у ставленні, увага акцентується на поширенні “масової культури відповідального споживання гральних послуг і наполегливих зусиль регуляторів гральної індустрії”. Крім того акцентується, що кардинальні зміни відбулися і в характері грального бізнесу: “якщо раніше гральний бізнес нерідко був доволі специфічним і небезпідставно асоціювався з організованою

злочинністю й мафією, то наразі провідні гральні бізнеси будують свої стратегії розвитку на засадах соціально відповідальної гри” [147, с. 18].

Тож сучасний гральний бізнес є легальним у Європі та дозволений майже в кожному місті. Він вважається важливою складовою економіки багатьох країн та підлягає спеціальному оподаткуванню і контролю. Доходи від азартних ігор приносять значні внески до національних бюджетів за рахунок суттєвих податків, які подекуди досягають 50 %. Водночас у Європі досить високий рівень контролю за азартними іграми (у тому числі гральні сайти з грошовим виграшем та онлайн казино) з боку державних органів, зокрема фіскальних, встановлені жорсткі правила, дотримання яких перебуває під постійним жорстким контролем, що забезпечує чітке функціонування сфери азартних ігор та високий рівень безпеки як для гравців, так і для гральних закладів.

Тож у більшості європейських країн багато видів азартних ігор сьогодні легалізовані та керуються приватним капіталом, щоправда, майже у всіх розвинених країнах Європи їх повністю контролює держава [140; 141].

В цілому для законодавства країн ЄС характерними є регулювання шести основних різновидів азартних ігор: лотерея, казино, гральні автомати (за межами казино), букмекерство, бінго, телекомунікаційна азартна гра [147, с. 14].

Слід зазначити, що ЄС не наділений повноваженнями щодо регулювання сфери азартних ігор та грального бізнесу, відповідно, загальноєвропейське законодавство у цій сфері відсутнє. У зв'язку з цим держави-члени самостійно регулюють цей ринок, що на практиці означає існування 27-ми національних ринків відповідних різновидів азартних ігор.

Так, кожна країна, що є членом ЄС, має своє законодавство про азартні ігри, здебільшого загальнонаціонального рівня (окрім окремих держав, зокрема, Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, в яких регіональна влада наділена повноваженнями ухвалювати місцеве законодавство про регулювання грального бізнесу на певній території частково або повністю), яке встановлює

уніфікований правовий режим для грального бізнесу на території всієї держави.

Експерти зауважують, що у практиці ЄС немає єдності в питаннях, якою кількістю законів – одним чи кількома – регулювати різні види азартних ігор [147, с. 9]. Тому в одних країнах, таких як Великобританія, Нідерланди, Польща, Румунія, Швеція, усі азартні ігри врегульовані єдиним законодавчим актом. У інших навпаки – поширеною є практика ухвалення галузевих законів. Наприклад, у Ірландії діють два окремих закони – про азартні ігри і лотереї та про букмекерство, в Італії кожен сектор гральних послуг регулюється окремим законодавством, у Литві діють закон про азартні ігри та закон про лотереї.

Проте європейські моделі регулювання грального бізнесу викликають особливу увагу, оскільки вони враховують інтереси бізнесу, держави і суспільства. Найбільше гральний бізнес розвинений у Монако (не входить до складу ЄС), Великобританії (вийшла зі складу ЄС у 2020 році) та Німеччині.

Законодавство країн ЄС для забезпечення соціально відповідальної гри застосовує спеціальні законодавчі обмеження. Як акцентують Н. Бондар та Ю. Іващенко, найпоширенішими є два традиційні обмеження доступу споживачів до гральних послуг: обмеження за віком, тобто забороняється допускати до гри неповнолітніх, та обмеження у вигляді заборони операторам гральних послуг щодо недопущення перевитрат на гру гравцями [147, с. 53].

Приклади існуючих законодавчих обмежень для азартних ігор в деяких країнах-членах ЄС наведені в таблиці 3.1.

Проте це не єдині обмеження. В різних країнах встановлюють також спеціальні додаткові обмеження для забезпечення соціально відповідальної гри. Наприклад, у Бельгії заборонено пропонувати алкогольні напої на території закладів, де відбувається гра; у Швеції заборонено допускати до гри осіб, у яких є невиконані фінансові зобов'язання; у Німеччині встановлений період “остигання” для гравців, які демонструють ознаки залежності.

Таблиця 3.1

Законодавчі обмеження для азартних ігор деяких країн-членів ЄС*

Країна	Вікові обмеження	Обмеження витрат гравця на одну гру
Бельгія	18 років, казино – від 21 року	Програш – не більше 25 євро на годину
Великобританія	18 років	Покер: 100 фунтів на добу/на гру; Гральні автомати: залежно від категорії автомата та місця його перебування (для більшості автоматів максимальний розмір однієї ставки – 2 фунти)
Греція	23 роки	80 євро – програш на день для гральних автоматів
Данія	18 років	Оператори зобов'язані слідкувати за тенденціями в поведінці гравців для відстеження ознак залежності
Країна	Вікові обмеження	Обмеження витрат гравця на одну гру
Кіпр Люксембург Румунія	18 років	-
Іспанія	18 років	Казино: 600 євро на день, 1500 євро на тиждень, 3000 євро на рік; Покер: реєстрація в турнірі має коштувати не більше 250 євро; Ставки на спорт онлайн: не більше суми, яка була на депозиті в момент початку змагання; Бакара: ставки не більше 30 євро на одну руку
Мальта	18 років, казино – від 25 років	Різні ліміти за максимальними ставками й програшами для кожного виду гри окремо. Конкретний розмір ліміту фіксується в ліцензії
Нідерланди	18 років	18-24 роки – програш до 100 євро на тиждень; Від 25 років – програш до 1000 євро на тиждень
Німеччина	В більшості земель – 18 років, інші землі – 21 рік	До 100 євро – ставки на спорт

* Джерело: [147, с. 54].

Разом із тим, у ЄС взірцями для наслідування стають ті країни, які не обмежують цілі законодавчого регулювання грального бізнесу захистом загальних суспільних інтересів, а ті, що при цьому ставлять як мету забезпечення сприятливого режиму для постійного зростання ринку гральних послуг (наприклад, Великобританія).

Наявність у європейського споживача вибору завдяки праву на вільний перетин кордонів (шенгенська зона) і доступності азартних ігор на неліцензованих веб-сайтах змушує країни ЄС вступати в боротьбу за національного споживача гральних послуг. Альтернативою нерозумного державного регулювання, яке не сприймається гравцями та/або гральним бізнесом, є швидке утворення тіньового ринку, що спричиняє корупційний тиск на суспільство й утечу коштів за межі країни [147, с. 19-20].

На сьогодні в країнах ЄС найбільш поширеними є два режими правового регулювання ринків гральних послуг: режим монопольного оператора та допуск на ринок необмеженої чи обмеженої кількості операторів, на засадах їх відповідності ліцензійним умовам. Два інші можливі режими: повна заборона організації азартних ігор або відсутність регулювання певної гри – не є настільки поширеними [147, с. 20].

Більшість держав-членів ЄС обмежує кількість ліцензій, що можуть бути видані операторам, які відповідають ліцензійним вимогам, установленим законом. Такі обмеження, наприклад у Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, встановлюються або шляхом прямої норми закону, або надаючи право регулятору визначати кількість доступних ліцензій.

Найпоширенішою є практика видавати ліцензії на певний строк з правом продовжити дію ліцензії (Швеція – виняток). Ліцензуванню підлягають суб'єкти підприємницької діяльності, які надають гральні послуги безпосереднім споживачам (гравцям).

Узагальнені ліцензійні вимоги в країнах-членах ЄС:

1) щодо організаційно-правової форми: господарське товариство (товариство з обмеженою відповідальністю або акціонерне товариство), в окремих країнах лише неприбуткові організації, у трьох країнах допускаються навіть фізичні особи (Бельгія, Данія, Франція);

2) щодо країни реєстрації: переважно національні компанії (поширюється практика надавати ліцензії компаніям, інкорпорованим в іншій країні ЄС);

3) щодо фінансових гарантій: установлюються вимоги до мінімального розміру статутного капіталу або надання доказів фінансової спроможності виконувати ліцензійні вимоги (банківська гарантія), а також вимога створення гарантійного фонду виплати виграшів (або банківська гарантія на ці цілі);

4) щодо економічної спроможності: у більшості країн вимагається надання бізнес-плану та/або фінансового плану. Крім того, в окремих країнах органи ліцензування мають право здійснювати оцінку структури власності й процедур управління бізнесом, внутрішніх процедур з питань запобігання відмиванню коштів, ведення профілів клієнтів, захисту гравців та інших питань, які свідчать про ступінь професійності бізнесу;

5) щодо технічної відповідності: перевірка відповідності технічним вимогам обладнання та гральних платформ (систем), за допомогою яких планується надання послуг (насамперед онлайн-операторів). У більшості країн запроваджені технічні вимоги до грального обладнання (найчастіше на основі стандарту ISO 27001), здобувачі ліцензії зазвичай зобов'язані забезпечити тестування й сертифікацію грального обладнання, яке здійснюється незалежними компаніями. У країнах, де дозволені азартні ігри з використанням генератора випадкових чисел, зазвичай вимагається сертифікація генератора. Сертифікат має отримуватися на будь-який новий гральний продукт, що використовує генератор, а чинний сертифікат повинен постійно оновлюватись і при будь-яких змінах у генераторі виникає обов'язок отримати новий сертифікат;

б) щодо місця розташування обладнання: у половині держав ЄС діє вимога щодо перебування гральної платформи (системи) повністю або частково на території країни, яка надає ліцензію, проте у будь-якому випадку є вимога надати доступ до сервера компетентним органам влади, насамперед податковим органам. Крім того, зазвичай на оператора покладається обов'язок збирати, зберігати й передавати інформацію, що збирається гральною платформою.

Щодо моделей регулювання гральних послуг онлайн у 31 країні Європейського економічного простору (27 країн ЄС, Велика Британія, Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія) монополія була типовою моделлю для лотерейних послуг, а ліцензований ринок – для букмекерства [147, с. 21]. Узагальнена інформація щодо моделей регулювання гральних послуг онлайн в країнах ЄС подана в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

**Моделі регулювання ринків гральних послуг онлайн в 31 країні
Європейського економічного простору***

Модель регулювання Вид азартної гри	Відсутня заборона чи регулювання	Заборона	Регульований вид азартної гри	
			Монополія	Ліцензування
Лотерея	0	0	23	8
Спортивне букмекерство	2	2	8	19
Тоталізатор на кінних змаганнях	2	2	9	18
Покер	2	7	8	14
Казино	2	9	7	13

*Джерело: [147, с. 21].

Як видно з табл. 3.2, більшість країн застосовує ліцензування для більшості ринків гральних послуг, майже третина є монополізованими. Для сфери онлайн-гемблінгу прийнято встановлювати, щоб ліцензія отримувалася онлайн-оператором на кожен вид азартних ігор.

У більшості країн ЄС надання послуг через наземні установи (офлайн) та мережу Інтернет (онлайн) розглядаються як різні бізнеси, при цьому через наземні установи (офлайн) дозволена більша кількість різновидів азартних ігор, ніж онлайн. Водночас у сучасних умовах розвитку технологій, саме проведення азартних ігор онлайн потребує більшої уваги.

Аналіз практики застосування режимів оподаткування грального бізнесу показує, що у ЄС переважно застосовується спеціальний режим оподаткування, коли застосовується податок з обороту ставок (англ. tax on stakes або turnover tax) – накладається на всю суму зроблених ставок у

конкретного оператора (тобто на всю суму витрачених гравцями грошей незалежно від виплачених їм виграшів) і податок з валового ігрового прибутку (англ. gross profits tax або gross gambling revenue, GGR) – накладається на різницю між сумою всіх зроблених ставок і сумою всіх виплат гравцям за певний звітний період до вирахування всіх інших витрат оператора.

Акцентується перехід країн ЄС на систему податку з валового ігрового прибутку (GGR) як на більш релевантний для грального бізнесу. Приклади спеціальних податків у розрізі країн-членів ЄС [147, с. 43-44] наведено у табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Режими оподаткування грального бізнесу країн-членів ЄС*

Країна ЄС	Ставка податку з обороту	Ставка податку з валового ігрового прибутку
Австрія	2 %	–
Бельгія	–	15% загальна ставка (без лотерей); 11 % – для онлайн-гемблінгу
Болгарія	–	20 %
Великобританія	–	15 % - загальна ставка; 50 % – наземні казино
Данія	–	20 % – для онлайн-гемблінгу; 45 % – наземні казино; 41 % – гральні автомати
Естонія	–	5 %
Іспанія	–	10-25 % залежно від виду гри
Італія	2-5 % залежно від виду гри (до 2016 р.)	20 % (планувався перехід з 2016 року)
Кіпр	–	13 % (10 % – у дохід бюджету, 3 % – до фонду Комісії з гемблінгу на фінансування соціальної відповідальності та підтримки спорту)
Латвія	–	5 %
Мальта	0,5 %	–
Нідерланди	5 % – для букмекерських послуг	залежно від землі: 12-20 % – для гральних автоматів; 20-80 % – для наземного казино
Польща	12 % – для букмекерських послуг, 20 % – для лотереї; 50 % – ігрові автомати	–
Румунія	–	20 %
Франція	8,8 %	–

*Джерело: [147, с. 43-44].

Експерти зауважують, що для розвитку легального грального бізнесу та перетворення його на вагому статтю бюджетних надходжень необхідно використати диференційований підхід, з якого до ігор випадку (лотереї, казино, гральні автомати) варто застосовувати податок з обороту ставок, який би корелювався з розміром маржі оператора. Для інших видів гемблінгу (зокрема, для букмекерської діяльності, яка займає найбільшу частину гральних послуг) у зв'язку з їх низькою маржинальністю можна застосовувати податок з обороту ставок, однак не вище 4-5 %.

Водночас, з огляду на європейський досвід і виходячи з принципів розумності та справедливості, більш передовим є встановлення податку з валового ігрового прибутку (GGR), причому ставка має бути в межах 10-20 %” [147, с. 45]. Прикладами ефективної податкової політики у сфері грального бізнесу з точки зору обсягів бюджетних надходжень вважаються Великобританія, Латвія, Мальта, Бельгія, Кіпр.

Кожна держава-член ЄС організовує механізми державного регулювання та контролю власної національної сфери грального бізнесу. Існують два підходи [147, с. 27-30]:

1) створення окремої агенції, підконтрольної уряду або профільному міністерству (фінансів, податків, внутрішніх справ), винятково з питань грального бізнесу (Бельгія, Болгарія, Великобританія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Нідерланди, Румунія, Франція, Швеція). Нерідко агенція користується значною автономністю з метою захисту від політичного тиску з боку уряду;

2) контроль та регулювання грального бізнесу безпосередньо профільним міністерством або спеціальним департаментом міністерства, який займається виключно питанням грального бізнесу (Австрія, Естонія, Ірландія, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Чехія).

На практиці існує певна залежність між обраним механізмом регулювання й рівнем розвитку грального бізнесу в країні. Зазвичай, у тих

країнах, де створена окрема спеціальна агенція з контролю й регулювання гемблінгу, ця сфера досягла доволі високого рівня розвитку та є дієвим інструментом залучення додаткових коштів до бюджету.

Також у ЄС створені саморегулівні організації у галузі грального бізнесу – організації гемблінг-операторів, діяльність яких спрямована на забезпечення рівних і прозорих умов для всіх учасників ринку, зокрема, у дотриманні ними правил та обмежень, установлених для цього ринку. Також предметом їх діяльності є запобігання ухваленню “несподіваних чи необґрунтованих законодавчих обмежень, здатних завдати суттєвої шкоди бізнесу” [147, с. 30-36]. Держави-члени ЄС самостійно вирішують, чи надавати повноваження таким саморегулівним організаціям.

Зокрема, з 2002 року діє міжнародна некомерційна асоціація eCOGRA (“eCommerce Online Gaming Regulation and Assurance” – тобто “Регулювання і гарантування гральних послуг онлайн у режимі електронної комерції”), яка визначає своєю метою створення єдиних стандартів у індустрії азартних ігор онлайн і захисту прав гравців та виконує такі функції: захист прав гравців, гарантій чесності гри та відповідальності операторів, що дають змогу безпечно грати в азартні ігри в мережі Інтернет; інформування гравців про їх права та обов’язки через різні інформаційні джерела та на своєму офіційному сайті; встановлення стандартів ведення бізнесу в індустрії для операторів азартних ігор онлайн; проведення інспекцій і перевірок операторів на відповідність стандартам захисту гравців, чесної гри та відповідальної поведінки операторів.

З 2007 року діє міжнародна бізнес-асоціація провідних операторів гральних послуг онлайн EGBA (European Gaming and Betting Association), метою якої є об’єднання зусиль, щоб громадяни ЄС отримували якісні й безпечні гральні послуги онлайн, для чого були розроблені стандарти поведінки операторів гральних послуг онлайн, що доповнюють ліцензійні вимоги, встановлені регуляторами в різних юрисдикціях ЄС. Та окрім міжнародних, в країнах ЄС створені національні галузеві саморегулівні

організації, які займаються наглядом за дотриманням стандартів і правил ведення грального бізнесу.

Отже, аналізуючи світовий досвід регулювання грального бізнесу, можна з упевненістю сказати, що європейські моделі регулювання грального бізнесу є взірцями до наслідування, оскільки враховують інтереси бізнесу, держави і суспільства, а альтернативою нерозумного державного регулювання є швидке утворення тіньового ринку, що спричиняє корупційний тиск на суспільство та відтік значних грошових потоків за межі країни.

3.2. Перспективні напрями вдосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні

Враховуючи вищезазначені аргументи, ми вважаємо, що прийняття Закону України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор” стало правильним кроком у напрямі впорядкування суспільних відносин у сфері азартних ігор, визначено правові засади здійснення державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор.

Водночас сучасні дослідження, проведені в деяких країнах, підтверджують, що можливість участі в азартних іграх супроводжується зростанням соціальної нерівності. Хоча домогосподарства з вищим доходом витрачають в середньому набагато більше на азартні ігри, але бідні домогосподарства при цьому втрачають більшу частку свого доходу. Так, у Німеччині 20% домогосподарств з найнижчими доходами витрачали на азартні ігри в середньому 12% свого чистого доходу, порівняно з лише 2% доходу у 20% домогосподарств з найвищими доходами [88]. Отже, можна висувати, що населення з меншим доходом більше схильне до азартних ігор через бажання покращення свого майнового стану шляхом отримання “легких” грошей.

Саме тому серед основних переваг вирішення питання азартних ігор шляхом їх тотальної заборони вважається максимальний захист вразливих верств населення від негативних наслідків азартних ігор, розорення та знедолення родин. Проте як слушно зауважує О. Гладун, “не лише законодавча заборона, але й належний державний контроль грального бізнесу, що передбачає визначення спеціальних обмежень та вимог до суб’єктів, які організують і провадять азартні ігри, може слугувати надійним бар’єром для зростання існуючої загрози моральності, індивідуальному та громадському здоров’ю” [36]. Таку думку ми цілком підтримуємо з огляду на сумнівний досвід “дієвості” заборонних механізмів, що діяли в Україні у 2009–2020 роках (параграф 2.1), адже у разі недієвого контролю за дотриманням встановлених заборон щодо азартних ігор та враховуючи криміналізацію такого виду діяльності, у разі заборони гральний бізнес, як правило, не зникає повністю, а лише переходить до тіньового сектору. За різними оцінками обсяги тіньового сектору в Україні в період дії заборони складали від 1 млрд грн [238] до 1 млрд долл. США [116] на рік. Крім того, у такому разі ніхто не може гарантувати й забезпечити гравцям, зокрема, захист від протиправних дій організаторів азартних ігор, недопущення до гри дітей й інших вразливих груп населення, інших порушень правил ведення бізнесу та надання якісних послуг.

Отже, саме через створення дієвого виваженого законодавства у сфері державного регулювання грального бізнесу держава має можливість не лише забезпечити належний захист і охорону інтересів гравців, а також отримати ряд інших переваг. Такої думки дотримуються також багато інших науковців, зокрема А. Овчаренко, К. Торгашова, В. Михайлова [129; 226, 116], виділяючи серед таких переваг економічні вигоди у вигляді надходження від податків і зборів, ліцензій, розвитку туризму, збільшення зайнятості населення через створення додаткових робочих місць та офіційної зайнятості (до 2009 року у цій сфері в Україні функціонувало близько 200 тис. робочих місць [129]), а також надходження інвестицій для розбудови індустрій розваг та відпочинку, що також матиме позитивний ефект для зайнятості населення.

Приклади з інших країн показують, як доходи від провадження азартних ігор використовуються для покращення публічних послуг (наприклад, охорони здоров'я, освіти, культури, соціального забезпечення). Так, у Макао (Китай) завдяки роботі казино місцеві жителі отримують більше соціальних виплат і пільг. Адміністрація району забезпечує осіб старше 65 років безкоштовною медичною допомогою та автобусним перевезенням [248].

Грунтовний та всебічний підсумок щодо аргументації на користь легалізації азартних ігор на основі аналізу досвіду правового регулювання сфери азартних ігор у країнах ЄС, країнах пострадянського простору та України зроблений, на наш погляд, у дослідженні І. Сергієнко. Так, авторка дійшла таких висновків: “майже у всіх країнах європейського континенту гральний бізнес є легальним та бюджетоутворюючим”; “будь-які мораторії на гральну активність не є ефективним інструментом регулювання такої сфери, особливо в умовах їх доступності у мережі інтернет і в сусідніх країнах”; “захистити вразливу частину суспільства від ризиків, пов'язаних з виникненням залежності від азартних ігор, можливо лише через врегулювання цієї сфери життя суспільства і винятково в умовах, коли гральний бізнес працює у правовому полі, відчуває присутність регулятора та конкурентний тиск, що створює реальні стимули дотримуватися вимог закону та принципів соціально відповідальної гри”; “тотальна заборона азартних ігор – це шлях до укріплення корупційної складової в діяльності правоохоронних органів та тінізації азартних ігор з подальшим використанням підпільних азартних ігор організованою злочинністю”; “заборона азартних ігор негативно впливає на розвиток інших секторів економіки – туризму, іподромної галузі, конярства, професійного спорту, тощо”; “заборона азартних ігор у певній державі неодмінно призводить до відтоку фінансів із такої країни до країн, у яких азартні ігри легальні, оскільки гравці задовольняють свою потребу в цих країнах безпосередньо або, найчастіше, через мережу інтернет” [147].

Опитування населення, проведеного в Україні у різний час з інтервалом у 10 років свідчать, що суспільство загалом потребує державного регулювання грального бізнесу.

Так, за результатами опитування, проведеного у лютому 2008 року Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України [74] у Києві, Донецьку, Львові, Одесі, Полтаві, Сімферополі, Ужгороді, Черкасах, Харкові, Сумах, переважна кількість опитаних – 85% – вважали, що державне регулювання грального бізнесу необхідне. Тільки 4% думали, що воно не потрібне.

Результати зазначеного опитування свідчать, що грати нелегально українці не дуже хотіли. Так, 60% опитаних гравців заявили, що для них важливим є легальний статус грального закладу, і тільки 1% воліє грати нелегально. 68% вважали, що основним негативним наслідком переходу грального бізнесу в тінь стане його криміналізація і, як наслідок, низький рівень безпеки для гравців. Крім того, 44% опитаних усвідомлювали, що в результаті тинізації грального бізнесу впадуть доходи місцевих і державного бюджетів. Тобто державний інтерес також є не останнім чинником для простих українців.

Щодо методів регулювання грального бізнесу, з якими готові погодитися опитані, то 45% із них пропонували обмежити кількість гральних закладів шляхом їхнього укрупнення, 42% наполягали на тому, щоб заклади були віддалені від навчальних і дитячих закладів. 28% пропонували посилити процедури їхньої перевірки, а також збільшити податки і збори з доходів грального бізнесу. 17% вважали за необхідне збільшити вартість ліцензії, 6% – підвищити вимоги до устаткування гральних залів. Багато опитаних також вимагали рішуче обмежити доступ неповнолітніх до ігор.

Щодо азартних ігор, найпоширенішими серед респондентів виявилися лотереї. В них із тією чи іншою частотою брали участь понад 27% опитаних. Тільки 5% опитаних підтвердили, що відвідують казино. Ця цифра корелює з

відсотком забезпечених людей, які брали участь в опитуванні, 14%, або майже одна шоста, хоча б час від часу грали на гральних автоматах.

За результатами опитування, проведеного через десять років (у березні 2018 року) компанією GfK Ukraine у Києві на замовлення Центру політичного консалтингу, загалом за останні 5 років кожен п'ятий (21%) киянин грав хоча б в одну азартну гру на гроші, зокрема, 14% брали участь в лотереях, 4% – грали в карти на гроші та робили ставки в букмекерських конторах, по 2% користувались гральними автоматами та Інтернет-казино. При цьому лише 4% киян зазначили, що грають хоча б в один вид азартних ігор часто. Щодо планів на майбутнє, то лише 11% киян виявили бажання брати участь в лотереях, в решті видів азартних ігор хотіли б брати участь не більше 3% респондентів [110].

Також результати зазначеного опитування показали, що 78% киян вважають, що лотереї повинні бути дозволеними, 50% вважають, що дозволеними повинні бути ставки в букмекерських конторах, по 20% опитаних вважають, що дозволеними повинні бути Інтернет-казино та гра в карти на гроші, 14% виступили за дозвіл ігрових автоматів, 1% опитаних не визначився з цього питання. І лише 15% респондентів виступили проти дозволу азартних ігор [110]. Такі результати опитування свідчать про відсутність масового попиту на азартні ігри й негативно налаштованої більшості громадян по відношенню до азартних ігор, чим свого часу аргументували ініціативу щодо їх тотальної заборони.

Тож такі результати опитування свідчать, що масового попиту на азартні ігри в Україні, в принципі, немає, тобто тотальної загрози суспільству легальний гральний бізнес не несе. Навпаки, в упорядкованому на законодавчому рівні стані ця сфера економічної діяльності дозволить вирішити ряд економічних та соціальних питань.

Окрім того, рухаючись у напрямі європейської інтеграції, з прийняттям Закону України “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної

енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [181] держава Україна взяла на себе певні зобов’язання, у тому числі щодо грального бізнесу.

Так, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода) [228] стосується питання про регулювання грального бізнесу в Україні у трьох аспектах, а саме:

1) відповідно до глави 6 розділу IV Угоди, яка регулює торгівлю послугами між Україною та ЄС у рамках зони вільної торгівлі, та додатках до неї, сторони встановили, наскільки вони зобов’язані відкрити ринки одна одної для надання гральних послуг або, навпаки, зарезервували право обмежувати доступ іншої сторони до національного ринку гральних послуг (положення цієї статті набули юридичної чинності з 1 січня 2016 року – лист Міністерства закордонних справ України від 30.11.2015 № 72/14-612/1-2980 [243]);

2) в рамках регуляторного наближення у сфері фінансових послуг згідно зі статтею 133 Угоди Україна зобов’язалася забезпечити, щоб її існуючі закони та майбутнє законодавство поступово були приведені до законодавства ЄС, зазначеного в Доповненні XVII до Додатку XVII до Угоди. Зокрема, Україна повинна наблизити своє законодавство до директиви ЄС у сфері боротьби з відмиванням коштів.

Згідно з положеннями чинної Четвертої Директиви про боротьбу з відмиванням коштів у державах-членах ЄС надавачі гральних послуг “повинні бути регульованими”, а “компетентні органи влади повинні мати посилені наглядові повноваження” щодо них. Так, лібералізація доступу до фінансових ринків ЄС на підставі Угоди про асоціацію вимагала, зокрема, й легалізації – за європейськими взірцями – грального бізнесу в Україні;

3) відповідно до статей 2, 3 розділу “Загальні принципи” Угоди, в яких закладено засадничі принципи відносин політичної асоціації та економічної інтеграції України і ЄС, чітко впливає, що гідність, права й свободи людини

для України припиняють бути простою формальністю, а почнуть практично втілюватись у діяльності української держави. Відповідно, держава не буде створювати штучних і необґрунтованих перешкод для рішень людини щодо того, як розпоряджатися своєю власністю, як проводити своє дозвілля, як реалізовувати своє право на здійснення підприємницької діяльності. Навпаки, із цих положень Угоди випливає обов'язок України докласти всіх зусиль для законодавчого регулювання свободи людини в цих питаннях та одночасного забезпечення, щоб інтереси інших людей, насамперед вразливих у соціальному відношенні, не постраждали внаслідок легалізації гральних послуг в Україні [147, с. 120-121].

Крім того, аналіз практики Суду ЄС, як зауважують експерти, свідчить, що свого часу національне законодавство низки держав – членів ЄС було визнано таким, що порушує їх зобов'язання за установчими договорами ЄС в частині гарантії таких основоположних свобод Внутрішнього ринку ЄС, як свобода заснування компаній і свобода надання послуг. Тож наразі, завдяки рішенням Суду ЄС, існує однозначне розуміння, що азартні ігри слід регулювати насамперед як послуги. У результаті держави-члени ЄС почали відкривати національні ринки гральних послуг для компаній-операторів, зареєстрованих в інших державах – членах ЄС [147, с. 9].

Відповідно до вищезазначеного Україна, враховуючи обраний вектор руху, також має відповідним чином бути готовою адаптувати національне законодавство до законодавства ЄС у цій сфері. Отже, прийняття Закону № 768 узгоджується з намірами України щодо членства в ЄС та є правильним кроком у напрямку розбудови та імплементації національного законодавства.

Відтак, розбудова системи державного регулювання грального бізнесу має базуватися на певних принципах, зокрема таких як доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість і врахування громадської думки, та орієнтуватися, у першу чергу, на забезпечення інтересів суспільства.

Тож, очевидно, що з прийняттям комплексного закону, який включає більшість різновидів азартних ігор, на які існує попит в Україні, визначає організаційні, технічні, соціальні та інші складові, питання щодо створення необхідних передумов для безпечного здійснення такої діяльності з урахуванням інтересів усіх стейкхолдерів, у принципі, вирішено. Водночас на нашу думку, з метою вирішення наявних у Законі суперечностей в частині визначення поняття “азартна гра”, цей термін потребує удосконалення. Пропонуємо таке визначення азартної гри: азартна гра – це гра, заснована на ризику, умовою участі в якій є внесення гравцем ставки, що дає йому право на участь у такій грі та можливість отримання виграшу, яка повністю або частково залежить від випадковості. Крім того, на нашу думку, необхідно належним чином врегулювати діяльність на ринку лотерей шляхом прийняття нового закону, який буде враховувати усунення окреслених в цій роботі колізій та враховувати найкращі практики регулювання цієї діяльності на міжнародному рівні.

Удосконалення також потребують превентивні інструменти, що мають створити належні передумови для убезпечення населення від зайвих втрат у випадках надмірного зловживання азартними іграми. В цей складний для України час, зокрема у психологічному сенсі, ситуації нервового напруження люди шукають вихід адреналіну через альтернативні види напруження, зокрема під час азартної гри. Виходячи з таких обставин, ми вбачаємо доцільним запровадити такі додаткові запобіжні заходи, а саме:

- заборона здійснення ставок в азартних іграх за кредитні кошти (кредитний ліміт, овердрафт та інші боргові інструменти) – такий захід в ситуації, коли банки масово пропонують доволі великі кредитні ліміти, не вимагаючи, та, відповідно, не перевіряючи платоспроможність клієнтів, може запобігати безконтрольному спрямуванню таких боргових коштів на азартну гру, що матиме наслідком завдання незворотних збитків численним родинам;
- обмеження доступу до азартних ігор осіб, у яких є непогашені фінансові зобов’язання – такий захід, за умови наявності в особи непогашених

фінансових зобов'язань, не дозволить створювати нові та далі затягуватися у боргову прірву;

– обмеження суми витрат гравця на гру у певний період (день, місяць тощо) – такий захід слугуватиме додатковим запобіжником неконтрольованих видатків на гру за умови, коли особа, перебуваючи в стані азарту, бажатиме, наприклад, продовжувати грати щоб відігратися;

– обмеження максимального розміру ставок – такий захід слугуватиме додатковим запобіжником як щодо відмивання нелегальних грошових коштів, так і щодо одномоментного значного програшу;

– заборона продавати у приміщенні гральних закладів алкогольні напої гравцям – такий захід спрямований на підтримання гравців у адекватному стані, оскільки, як відомо, алкоголь приглушує захисні функції особи;

– повна заборона реклами – такий захід забезпечить від отримання інформації про принади азартних ігор широкого кола осіб за умови, що хоч визначені законом заборони виглядають непогано, проте на практиці контроль щодо дотримання цих заборон, ймовірніше за все, буде складно здійснювати і, як наслідок, він може бути не достатньо дієвим.

Доцільність запровадження цих обмежень обґрунтовується також “гіпотезою адаптації”, згідно з якою відкриття доступу до азартних ігор там, де вони були заборонені, призводить до набагато більших негативних наслідків, ніж там, де азартні ігри були широко доступні. Дослідження свідчать, що загальні показники шкоди стабілізуються, коли кількість учасників азартних ігор спадала після відкриття до них доступу, але для деяких груп негативні наслідки зростали, хоча їхня участь в азартних іграх з часом зменшувалася [248]. Тож такі додаткові заходи, на наш погляд, створять додаткові умови для підвищення соціальної ролі та соціальної відповідальності організаторів азартних ігор, не дозволять населенню створювати неконтрольовані борги та убезпечать від бажання відігратися за будь-яку ціну, завдаючи незворотної шкоди собі та своїм сім'ям.

У частині технічного супроводження моніторингу та контролю роботи грального обладнання доцільно запровадити альтернативний паралельний доступ до цієї системи (Державної системи онлайн-моніторингу з визначеними правами та ролями) окрім КРАІЛ, також податкових органів та Мінфіну, які наділені повноваженнями щодо контролю сплати податків щодо перших та фінансового моніторингу операцій щодо другого. Водночас такий підхід унеможливить будь-які втручання в роботу системи та/або коригування даних в ній. Крім того, на нашу думку, з метою забезпечення громадського контролю, а також підвищення рівня доброчесності та прозорості, сертифікати на обладнання, що використовуються в діяльності операторів гральних послуг, необхідно оприлюднювати на офіційних вебсайтах таких операторів, а також у місцях проведення азартних ігор (гральних залах).

Також ми вважаємо, що оскільки участь в азартній грі є відносинами з організаторами азартних ігор, що надають послугу на погоджених умовах, які породжують відповідні права і обов'язки, логічно, що на такі послуги має поширюватись законодавство про захист прав споживачів та передбачати можливість і право на судовий захист гравців.

Окрім того, ми переконані в доцільності здійснювати статистичний облік діяльності з азартних ігор та лотерейної діяльності за окремими кодами для чого необхідно для лотерейної діяльності ввести окремий код виду економічної діяльності, а не сукупно за КВЕД 92.00 "Організування азартних ігор".

Щодо лотерейної сфери, на нашу думку, необхідно привести поняття "державна монополія" в Законі № 5204, а також на практиці до стану, що відповідає такому визначенню. Оскільки, дохід від випуску та проведення лотерей є традиційним видом доходу бюджету, що спрямовується на розвиток культури та спорту, вважаємо, що весь такий дохід має спрямовуватися у цьому напрямку.

Отже, вважаємо за доцільне перевести державні лотереї до сфери державного сектору економіки, що здійснюється під контролем Мінфіну.

Такий підхід створить передумови для ефективного контролю за цією сферою, зокрема переведення під надійний вплив держави, а також розподілу сфер впливу з метою уникнення монополії одного органу – КРАІЛ, який за три роки діяльності не довів своєї спроможності ефективно виконувати відведеної йому роль ні з точки зору забезпечення реалізації державної політики, ні з точки зору здійснення контролю та моніторингу за сферою азартних ігор і лотерей.

Як повідомляє КРАІЛ, станом на 07.12.2023 ним не затверджено технічних регламентів лотерейного обладнання, не встановлено вимог для проведення оцінки його відповідності, інформація щодо статистичної та бухгалтерської звітності щодо проведення державних лотерей, руху лотерейних білетів та коштів за 2021, 2022 роки і завершений звітний період 2023 року в цього органу відсутня [104]. Як наслідок, на лотерейному ринку відсутній будь-який контроль за цією діяльністю, зокрема за оборотом лотерейних білетів та коштів, у зв'язку з чим реальні дані щодо їх обсягів відсутні, а саме лотерейне обладнання при цьому не пройшло відповідної сертифікації, оскільки “регулятором” не затверджено вимог до технічних регламентів [104].

Разом із тим, експерти наголошують, що існує певна залежність між обраним механізмом регулювання й рівнем розвитку грального бізнесу в країні, яка проявляється у тому, що, зазвичай у тих країнах, де створений окремий спеціальний орган з контролю й регулювання гемблінгу, ця сфера досягла доволі високого рівня розвитку та є дієвим інструментом залучення додаткових коштів до бюджету. Проте це правило має місце за умови спроможності такого регулятора здійснювати роботу ефективно та прозоро.

Так, політика держави має бути спрямована на те, щоб у нашій країні, як і на європейському континенті, відбулися суттєві зміни в суспільному ставленні до азартної гри як до звичайної послуги у сфері розваг. Дієвим засобом впливу в напрямі зазначеної зміни у ставленні до азартної гри має стати поширення масової культури відповідального споживання гральних послуг та наполегливі зусилля регулятора у сфері азартних ігор щодо

забезпечення сприятливого режиму для постійного зростання і розвитку ринку гральних послуг.

Отже, метою державного регулювання гральної індустрії має бути недопущення шахрайства та злочинності, забезпечення чесності та відкритості грального бізнесу, зменшення негативних наслідків азартних ігор та їх впливу на суспільство, особливо дітей та інших категорій уразливих осіб від шкоди, якої вони можуть зазнати у сфері азартних ігор. Адже практика доводить, що жодна заборона не дає суттєвих результатів, а лише переводить бізнес у “тінь”.

3.3. Формування комплексного механізму державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні

Реалізація процесу державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні нам вбачається можливою, насамперед, за рахунок побудови виваженого комплексного механізму державного регулювання з урахуванням принципів та функцій державного регулювання, визначення методів, інструментів, технологій, форм, засобів, заходів, важелів тощо.

Нагадаємо, що запропонований нами в параграфі 1.3 комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей ми розглядаємо як упорядковану управлінську конструкцію вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети, завдань, принципів і функцій державного регулювання, аксіологічно пов'язаних із позиціонуванням перспективного стану національного ринку азартних ігор і лотерей. Така конструкція передбачає інтегративну взаємодію різних механізмів державного регулювання (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного), призначених задля створення належних передумов для досягнення мети державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням публічного запиту

суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів у країні.

Отже, зазначений комплексний механізм є структурованою системою вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети державного регулювання у сфері азартних ігор і лотерей на основі принципів, функцій та завдань державного регулювання суспільними процесами та явищами в цьому середовищі (параграф 1.3).

Теоретичні основи комплексного механізму державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні як конструкції, яка включає організаційно-правовий механізм, фінансово-економічний механізм і соціально-інформаційний механізм було описано в параграфі 1.3, його схематичне зображення приведено на рис. 3.2.

На нашу переконливу думку, стратегічною метою такого комплексного механізму є забезпечення на рівні державно-управлінських рішень легального функціонування ринку азартних ігор і лотерей. Адже лише впорядковані цивілізованим способом відносини у цій сфері, зокрема за рахунок визначення чітких рамок та правил, спроможні створити передумови для очікування бажаного результату у сенсі забезпечення суспільного добробуту.

Підтримуємо твердження науковців, що стратегічна мета у поєднанні з системою взаємопов'язаних цілей, напрямів та інструментів впливу на економічну систему є складовими будь-якої концепції, програми економічної політики [145, с. 454]. При цьому стратегічна мета економічної політики має бути прийнятною для всього суспільства, повинна консолідувати зусилля різних соціальних верств і груп, і така мета має бути спрямована на забезпечення суспільного добробуту як основної цілі економічного розвитку.

Більш детально завдання державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей були сформульовані нами в параграфі 1.2. Там же обґрунтовано мету та ідентифіковано функції державного регулювання у цій сфері.

Функції:

- нормативно-правова;
- соціальна;
- стимулюючо-коригуюча;
- фіскально-розподільча;
- контрольно-наглядова;
- інформаційно-комунікативна.

Принципи:

- системності;
- безпеки;
- достатності;
- збалансованості інтересів;
- стабільності;
- соціально відповідальної гри;
- обов'язковості;
- відповідальності.



Рис. 3.2. Комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні

[власна розробка автора]

Взаємозв'язок основних завдань державного регулювання з відповідними ключовими інструментами (заходи, засоби, важелі, методи, форми тощо) їх реалізації зведемо в табл. 3.4.

Таблиця 3.4

Взаємозв'язок основних завдань державного регулювання та ключових інструментів їх реалізації в комплексному механізмі державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей*

Механізми		Завдання державної політики у сфері азартних ігор і лотерей	Інструменти (заходи, засоби, важелі, методи, форми тощо)
1		2	3
Організаційно-правовий механізм	Нормативно-правова складова	- визначення належного правового поля шляхом підготовки й прийняття у встановленому порядку нормативно-правових актів у сфері грального бізнесу з урахуванням кращих міжнародних практик щодо унормування доступу (кількості, правил, умов, обмежень тощо) до різних видів азартних ігор відповідно до їх специфіки та зважаючи на "галопающий" науково-технічний прогрес у цій сфері; - встановлення прозорих, чітких та зрозумілих умов доступу на ринок для операторів гральних послуг на засадах ринкової конкуренції з урахуванням суспільних інтересів;	- закони, укази, постанови, інструкції тощо; - ліцензування, квотування тощо; - моніторинг, контроль, перевірки тощо; - сертифікація обладнання, програмного забезпечення;
	Організаційно-адміністративна складова		
Фінансово-економічний механізм	Фіскально-фінансова складова	- створення передумов для забезпечення контролю та нагляду відповідними органами публічного адміністрування в реальному часі за оборотом ставок (грошових внесків, оплати участі тощо) та виплат (виграшів), а також "відмиванням" нелегальних доходів; - визначення оптимального балансу фіскального навантаження на гральний бізнес та забезпечення спрямування надходжень від цього виду діяльності на розвиток культури споживання таких послуг та інші профілактичні й реабілітаційні заходи;	- податкові: режими оподаткування (загальний, спеціальний, комбінований); - моделі правового регулювання; - стандартизація;
	Економічна складова	- унормування підходів до визначення вимог щодо місць фізичного розміщення гральних закладів та таких закладів в мережі Інтернет, а також вимог до грального обладнання, включаючи відповідне програмне забезпечення, умов виробництва (ввезення), обліку та розповсюдження такого обладнання й програмного забезпечення; - встановлення конкурентного доступу до потенційних надавачів гральних послуг через встановлення вимог в частині організаційно-правової форми, розміру статутного капіталу та його форми, страхування відповідальності; забезпеченості виграшності, забезпеченості нерухомим майном та обладнанням тощо;	режими правового регулювання: - монополія одного /декількох операторів; - необмежена кількість операторів; - повна заборона певної гри; - відсутність регулювання певної гри;

Продовження табл. 3.4

1		2	3
Соціально-інформаційний механізм	Соціально-мотиваційна складова	<ul style="list-style-type: none"> - створення передумов для забезпечення формування у надавачів гральних послуг та у гравців відношення до азартних ігор як до соціально відповідальної гри, інформування населення про можливі негативні наслідки від участі в азартних іграх; - створення передумов для соціального діалогу щодо здійснення державної політики у сфері грального бізнесу з метою підвищення за рахунок цього рівня суспільної довіри до функціонування ринку азартних ігор в легальному просторі; 	<ul style="list-style-type: none"> - соціальна реклама; - державні соціально-економічні та реабілітаційні програми; - громадський контроль за діяльністю операторів ринку;
	Інформаційно-комунікативна складова	<ul style="list-style-type: none"> - встановлення правил (у т. ч. обмежень) щодо рекламування азартних ігор та гральних закладів (у т. ч. тих, що функціонують дистанційно); - поліпшення міжнародного співробітництва у сфері надання послуг з доступу до азартних ігор з метою гармонізації національного законодавства в контексті початку переговорної процедури щодо вступу України до ЄС та ін. 	<ul style="list-style-type: none"> - обмеження та вимоги до контенту реклами та часу і місця її розповсюдження; - самоврядні організації у сфері гемблінгу.

*Джерело: [власна розробка автора].

Як зазначають Ю. Сафонов та Г. Григор'єва, важливим спектром ефективного функціонування механізму регулювання фінансово-економічних процесів є функції та принципи державного регулювання, які підкреслюють спрямованість обраного типу державного регулювання в умовах глобалізації національної економіки [209]. При цьому З. Бурик та А. Лисачок наголошують на важливості принципу зворотного зв'язку, оскільки проведення будь-якої політики не принесе результатів без контролю за її виконанням, з одного боку, і її коригування відповідно до результатів реалізації, з іншого [17].

У науковому просторі існує безліч підходів до визначення та класифікації принципів державного/публічного управління, як і принципів державного/публічного регулювання (додаток Б), особливо економічними процесами. В контексті дослідження коротко означимо, що зазвичай до ключових принципів державного регулювання економіки відносять: загальноекономічні, спеціальні, локальні та адміністративно-процедурні. Водночас існують і більш широкі переліки принципів у науковому дискурсі.

Наприклад, Л. Дідківська та Л. Головка виділяють такі принципи: науковість, погодження інтересів, цілеспрямованість, пріоритетність, системність, комплексність, принцип адаптації, достатності, принципи, організаційно-правового та економіко-організаційного забезпечення [49, 68-69]. О. Чечель вважає, що важливими є також принципи поступовості та етапності здійснення державного регулювання економіки, пріоритету права над економікою, єдності економіки і політики, ефективності, прозорості, відповідальності [269].

Ми також підтримуємо важливість зазначених вище принципів державного регулювання в контексті економічних процесів, водночас вважаємо що для кожного конкретного напрямку державної політики доцільно акцентувати увагу на тих, які є визначальними для державної політики у відповідній сфері (галузі) економіки чи державного управління загалом.

Так, ми вважаємо, що у сфері державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей серед пріоритетних принципів державного регулювання варто виділити такі:

- системності (полягає у врахуванні об'єкта управління та його середовища як єдності взаємопов'язаних елементів (як єдине ціле), які спільно діють і перебувають у взаємозв'язку і взаємозалежності один від одного, утворюючи певну єдність, цілісність);
- безпеки (враховує необхідність створення безпечних умов, забезпечення захисту прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян);
- достатності (полягає у виборі оптимально достатніх заходів регулювання);
- збалансованості інтересів (полягає у врахуванні інтересів усіх стейкхолдерів, вибору оптимального співвідношення балансу інтересів);
- стабільності (полягає у забезпеченні стабільного розвитку галузі, прогнозованості та передбачуваності);
- соціально відповідальної гри (полягає у заохоченні до культивування відповідального відношення до азартної гри як у представників гральної індустрії, так і у гравців);

- обов'язковості (полягає у обов'язковості застосування інструментів державного регулювання для усіх учасників ринку азартних ігор і лотерей);
- відповідальності (полягає у наявності відповідальності та невідворотності покарання для усіх учасників ринку азартних ігор і лотерей у разі порушення встановлених вимог).

Отже, державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей повинно базуватися на зазначених принципах, що враховують визначені метою державної політики у цій сфері прагнення та спрямовані на забезпечення досягнення її стратегічної мети шляхом запровадження відповідних механізмів реалізації такої політики у суспільно-політичному просторі відповідно до її функцій.

Ключові функції державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, що були ідентифіковані нами у параграфі 1.2, призначені для забезпечення ефективного функціонування комплексного механізму державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, шляхом:

- нормативно-правова функція – формування на законодавчому рівні правил економічних та суспільних відносин на ринку азартних ігор і лотерей, а також встановлення певних норм (техніко-експлуатаційних, організаційних, територіальних, часових, вікових тощо) та стандартів діяльності на цьому ринку;
- соціальна функція – створення умов для соціального захисту та соціальних гарантій для населення;
- стимулюючо-коригуюча функція – визначення підходів для стимулювання або стримування певних процесів на ринку азартних ігор і лотерей;
- фіскально-розподільча функція – забезпечення акумулювання грошових коштів та перерозподілу ресурсів для вирішення суспільних потреб як компенсаційних стимулів (альтернатив);
- контрольно-наглядова функція – забезпечення здійснюваної діяльності встановленим вимогам, заборонам та/або обмеженням;

- інформаційно-комунікативна функція – забезпечення інформування населення, його мотивація, отримання зворотного зв'язку.

За загальними підходами методи державного регулювання економіки прийнято класифікувати за двома ознаками – за характером впливу та за інструментами впливу (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Класифікація методів державного регулювання економіки*

Ознака	Види методів	Інструменти (важелі впливу)
За характером впливу	Прямої дії (адміністративні)	- регулювання економічних параметрів через їх кількісне визначення і нормування: регулювання цін; ліцензування; встановлення квот; введення санкцій; встановлення норм, стандартів; державне замовлення; - використання адміністративного ресурсу: створення/ліквідація державних органів, призначення/звільнення посадових осіб, визначення їх повноважень та відповідальності; здійснення галузевої, регіональної структуризації;
	Непрямої (опосередкованої) дії (через)	- регулювання поведінки суб'єктів на ринку: пільги; податкова, (фіскальна), бюджетна, грошово-кредитна, інвестиційна, інноваційна, амортизаційна, структурна, інформаційна економічна політика; - встановлення юридичних норм і правил поведінки суб'єктів на ринку щодо: заснування/ліквідації підприємств; здійснення підприємницької діяльності; відносин з органами державного управління; відповідальності перед державою і суб'єктами ринку; банкрутства;
За інструментами впливу	Адміністративно-правові	- встановлення обов'язкових для виконання формальних норм поведінки (правил, законів): державні замовлення, нормативи, ліцензії, квоти, санкції, стандарти та ін.;
	Інформативні	- вплив на ціннісні пріоритети індивіда: інструменти інформування, переконання і пропаганди;
	Економічні	- спонукають господарюючих суб'єктів діяти відповідно ці цілей розвитку суспільства: бюджетне регулювання; податкове (фіскальне) регулювання; грошово-кредитне (монетарне) регулювання.

*Джерело: складено автором на основі [145, с. 551-559].

Доцільно також констатувати, що оскільки базовим джерелом врегулювання та гармонізації суспільних відносин є реалізована законність, правовому механізму відводиться головуюче місце в ієрархії механізмів державного регулювання. При цьому забезпечення реалізації цього механізму

покладається на державно-владний апарат через організаційні складові як елементи організаційного механізму державного регулювання.

Отже, організаційно-правовий механізм державного регулювання фактично є основою (“фундаментом”) комплексного механізму, як це відображено на рис. 3.2.

Як зауважують Н. Нижник та О. Машков, організаційний механізм – це сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі, що повинні організувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму – формування і посилення організаційного потенціалу суб’єктів управління як складової частини системи управління [42; 122, с. 39].

Детальніше систему моделей та режимів правового регулювання ринку азартних ігор і лотерей відносно до різновидів азартних ігор та з урахуванням засобів державного регулювання зображено на рис. 3.3.



Рис. 3.3. Схематичне зображення запропонованих моделей, режимів правового регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні

[власна розробка автора]

Отже, як вбачається з рис. 3.3, на наш погляд, в Україні доцільно обмежити кількість казино на одній адміністративно-територіальній одиниці, при цьому гральні автомати мають бути дозволені лише на території таких казино (комплексів), на лотерейну діяльність також має бути встановлена державна монополія, на інші види азартних ігор має бути визначена прийнятна кількість операторів, при цьому на рівні держави мають бути встановлені вимоги до програмного забезпечення грального обладнання та забезпечена можливість здійснення постійного операційного моніторингу за операціями на ринку гральних послуг, а для операторів онлайн ігор також щодо розміщення серверного обладнання.

Крім того, держава має забезпечити здійснення ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу і оцінки реальних і потенційних ризиків у сфері азартних ігор і лотерей, визначення ступеня адекватності вжитих заходів, розробки додаткових заходів та/або коригування вже запроваджених (діючих).

Так, на наш погляд, гармонійне поєднання приведених у моделі комплексного механізму державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей механізмів (рис. 3.2, 3.3, табл. 3.4) може стати підґрунтям концептуальної основи виваженого ефективного регулювання на ринку азартних ігор і лотерей.

Наразі, з урахування наявних сьогодні актуальних проблем у сфері азартних ігор і лотерей в Україні, описаних у параграфі 3.2, першочерговим вважаємо вжиття таких заходів:

- 1) заборонити прийом ставок в азартних іграх за кредитні кошти (кредитний ліміт, овердрафт та інші боргові інструменти) шляхом внесення відповідних змін до Закону № 768, ГКУ, ЦКУ, Закону України “Про банки і банківську діяльність”, Закону України “Про платіжні послуги” та інші (за необхідності);

2) встановити обмеження доступу до азартних ігор осіб, у яких є непогашені фінансові зобов'язання шляхом внесення відповідних змін до Закону № 768;

3) встановити обмеження суми витрат гравця на гру у певний період (день, місяць тощо) шляхом внесення відповідних змін до Закону № 768;

4) встановити обмеження максимального розміру ставок шляхом внесення відповідних змін до Закону № 768;

5) заборонити продаж у приміщенні гральних закладів алкогольних напоїв гравцям шляхом внесення відповідних змін до Закону № 768;

6) зобов'язати операторів гральних послуг оприлюднювати на своїх офіційних вебсайтах, а також у місцях проведення азартних ігор (гральних залах), сертифікати на обладнання, що використовуються в їх діяльності операторів, необхідно таких операторів;

7) поширити законодавство про захист прав споживачів на послуги з надання доступу до азартних ігор та лотерей шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про захист прав споживачів”;

8) заборонити рекламу азартних ігор шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про рекламу”;

9) встановити реальну державну монополію на випуск і проведення державних лотерей суб'єктами державного сектору економіки, що належать до сфери управління Мінфіну, шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про державні лотереї в Україні”;

10) визначити органом, що здійснює ліцензування, моніторинг і контроль у сфері лотерейної діяльності Міністерство фінансів України;

11) запровадити для цілей обліку результатів лотерейної діяльності окремий від 92.00 “Організування азартних ігор” код економічної діяльності шляхом внесення відповідних змін до Класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010, затвердженої наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457;

12) надати Мінфіну та ДПС доступ до Державної системи онлайн-моніторингу з визначеними правами та ролями;

13) запровадити звітування та персональну відповідальність членів КРАІЛ за незабезпечення (бездіяльність) та/або неналежне забезпечення здійснення функції уповноваженого органу у ввіреній сфері.

Крім того, вважаємо за доцільне уточнити визначення поняття “азартна гра” шляхом внесення відповідних змін до Закону № 768.

Отже, сформований у роботі комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей, який розроблено з використанням головних результатів дисертаційного дослідження, а також сформульовані практичні рекомендації щодо удосконалення чинних механізмів, мають забезпечити підвищення ефективності та дієвості державної політики у сфері азартних ігор, сприяння реалізації функцій державного регулювання на ринку азартних ігор і лотерей в умовах реформування у всіх сферах діяльності та процесах управління державними справами в Україні.

Висновки до розділу 3

За результатами викладеного в розділі, отримано такі висновки:

1. Досліджено прогресивний світовий досвід державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей. З’ясовано, що в світовій практиці всі держави по відношенню до азартних ігор умовно прийнято розділяти на три категорії: категоричних противників азартних ігор, які їх взагалі забороняють; менш негативно налаштованих (допускається часткова легалізація); лояльно налаштованих, які встановлюють загально дозвільний режим азартних ігор (повна легалізація). Встановлено, що в європейських країнах гральний бізнес дозволений майже в кожному місті, є важливою складовою економіки багатьох країн та підлягає спеціальному режиму оподаткування і контролю з боку державних органів (у тому числі гральні сайти з грошовим вигрешем та онлайн казино), встановлені жорсткі правила, дотримання яких перебуває під

постійним жорстким контролем, що забезпечує чітке функціонування сфери азартних ігор та високий рівень безпеки як для гравців, так і для гральних закладів. Найбільше гральний бізнес на території Європи розвинений у Монако, Великобританії та Німеччині. При цьому кожна країна у складі ЄС має своє законодавство про азартні ігри, здебільшого загальнонаціонального рівня (окрім Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині), що встановлює уніфікований правовий режим для грального бізнесу на території всієї держави. Сформовані європейські моделі державного регулювання грального бізнесу враховують інтереси бізнесу, держави і суспільства. Законодавство країн ЄС для забезпечення соціально відповідальної гри застосовує спеціальні законодавчі обмеження (традиційно: обмеження за віком та обмеження у вигляді заборони операторам гральних послуг допущення перевитрат на гру гравцями).

2. Сформовано перспективні напрями удосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, серед них: визначення належного правового поля шляхом підготовки й прийняття нормативно-правових актів у сфері грального бізнесу з урахуванням кращих міжнародних практик щодо унормування доступу (кількості, правил, умов, обмежень тощо) до різних видів азартних ігор відповідно до їх специфіки та з урахуванням “галопуючого” науково-технічного прогресу; встановлення прозорих, чітких та зрозумілих умов доступу на ринок для операторів гральних послуг на засадах ринкової конкуренції з урахуванням суспільних інтересів; створення передумов для забезпечення контролю та нагляду відповідними органами публічного адміністрування в реальному часі за оборотом ставок (грошових внесків, оплати участі тощо) та виплат (виграшів), а також “відмиванням” нелегальних доходів; визначення оптимального балансу фіскального навантаження на гральний бізнес та забезпечення спрямування надходжень від цього виду діяльності на розвиток культури споживання таких послуг та інші профілактичні й реабілітаційні заходи; унормування підходів до визначення вимог щодо місць фізичного розміщення гральних закладів та таких закладів у мережі Інтернет, а також вимог до

грального обладнання, включаючи відповідне програмне забезпечення, умов виробництва (ввезення), його обліку та розповсюдження тощо; встановлення конкурентного доступу до потенційних надавачів гральних послуг через встановлення вимог щодо організаційно-правової форми, розміру статутного капіталу, страхування відповідальності; забезпеченості виграшності, забезпеченості нерухомим майном та обладнанням тощо; створення передумов для формування у надавачів гральних послуг та у гравців відношення до азартних ігор як до соціально відповідальної гри, інформування населення про можливі негативні наслідки від участі в азартних іграх; створення передумов для соціального діалогу щодо здійснення державної політики у сфері грального бізнесу з метою підвищення за рахунок цього рівня суспільної довіри до функціонування ринку азартних ігор в легальному просторі; встановлення правил (у т. ч. обмежень) щодо рекламування азартних ігор та гральних закладів (у т. ч. тих, що функціонують дистанційно) тощо.

3. Розроблено та обґрунтовано комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, який представлено як упорядковану управлінську конструкцію вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети, завдань, принципів і функцій державного регулювання, аксіологічно пов'язаних із позиціонуванням перспективного стану національного ринку азартних ігор і лотерей. Така конструкція передбачає інтегративну взаємодію різних механізмів державного регулювання (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного), що призначені створити належні передумови для досягнення мети державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням публічного запиту суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів у країні.

Основні положення розділу дисертаційної роботи відображені в таких працях автора: [80; 82; 85; 86; 87; 88; 244].

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні розроблено нові наукові положення, які в сукупності дозволяють розв'язати важливе наукове завдання у сфері публічного управління в контексті теоретико-методичного обґрунтування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей та розробки рекомендацій щодо їх удосконалення та практичного впровадження в Україні.

На підставі проведеного дослідження сформульовано низку висновків і пропозицій.

1. Проаналізовано стан дослідження феномену “державне регулювання” в науковому дискурсі та розвинено понятійно-категорійний апарат у цій сфері. Зокрема, базові категорії досліджено з використанням структурованої системи, що представлена такими рівнями: первинний рівень (семантико-етимологічний), на якому досліджено та розкрито зміст первинних понять “державне”, “публічне”, “управління”, “регулювання” і “адміністрування”, що є складовими елементами досліджуваних категорій; базовий рівень (понятійний), на якому визначено сутність понять “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування” як похідних від первинних значень; операційний рівень (категорійний), на якому здійснено порівняння та визначення співвідношення категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування”. Аргументовано недоцільність синонімічного застосування цих категорій в силу притаманних їм особливостей, що спричинюють наявність принципових відмінностей між ними. На цій розвинуто понятійно-категорійний апарат у галузі публічного управління та адміністрування, завдяки уточненню сутності таких понять як *“державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей”* та *“механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей”*.

2. Уточнено склад і структуру ринку азартних ігор і лотерей та на цій основі ідентифіковано механізми його державного регулювання. Відзначено,

що такий ринок є системним утворенням, що складається з двох підсистем – ринку азартних ігор та ринку лотерей, які пов’язані наявністю спільних ознак, завдяки дії яких за певних умов товари (послуги) на цих ринках стають субститутами. При цьому ринок азартних ігор за формою є ринком особливої товарної групи – азартні ігри (включаючи лотерею), за видом належить до ринку товарів і послуг як споживчий ринок, параметри (попит, пропозиція, ціна, кон’юнктура, рівновага) і, атрибути якого (конкуренція, монополія, олігополія) формуються з урахуванням впливу держави через застосування відповідних механізмів державного регулювання. Окреслено особливості складових елементів цих ринкових відносин (продавці (надавачі послуг), споживачі, інфраструктура ринку, органи нагляду і контролю), які в сукупності утворюють систему суспільних відносин на цьому ринку та виступають об’єктом державного регулювання.

З огляду на це, механізми державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей інтерпретовано як комплекс взаємопов’язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів впливу держави (методів, інструментів, засобів, важелів, форм, напрямів тощо) на суспільні процеси на ринку азартних ігор і лотерей загалом та поведінку його учасників зокрема з метою формування правового та соціального середовища, що сприяє збалансуванню економічних та соціальних інтересів усіх стейкхолдерів у цій сфері, а також виробленню консенсусу щодо сталого розвитку суспільства. Доведено, що державне регулювання ринку азартних ігор і лотерей передбачає застосування ряду відповідних механізмів (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного), які процесі своєї інтегративної взаємодії уможливають реалізацію функцій державного регулювання в такій системі.

3. Проаналізовано сучасний стан і проблеми ринку азартних ігор і лотерей в Україні та доведено нагальну необхідність його реформування. Для цього здійснено огляд нормативно-правового регулювання грального бізнесу на території сучасної України (починаючи з XVIII ст. до теп. часу) та виокремлено 6 основних історичних етапів його формування. Відзначено, що

тривалий час у незалежній Україні законодавчо (через визначення поняття грального бізнесу) лотереї, що проводилися суб'єктами господарювання, вважалися азартними іграми, а проведення державних лотерей – ні. Загалом діяльність з проведення лотерей на той час розвивалась окремо від інших видів грального бізнесу. Акцентовано увагу на тому, що однією з найвагоміших причин хаотичного розвитку ринку азартних ігор і лотерей у країні та відповідних негативних наслідків (стрімке зростання кількості суб'єктів та об'єктів грального бізнесу, ускладнення криміногенної ситуації на таких об'єктах, зокрема зростанням кількості злочинів, пов'язаних із залежністю від азартних ігор та фінансових правопорушень у цій сфері та ін.) була відсутність законодавчо встановлених правил ведення грального бізнесу в Україні як окремої сфери діяльності. Все це послугувало поштовхом для прийняття остаточного рішення заборонити гральний бізнес в Україні. Проте наслідком такої заборони стало переведення фактично всього грального бізнесу в “тінь” та те, що держава позбавила себе можливості серйозно впливати на гральний бізнес й отримувати від нього прибутки протягом всього періоду повної “тимчасової” заборони, яка тривала понад 11 років (з 2009 року по 2020 рік). Однак, у 2020 році в Україні гральний бізнес було легалізовано, а також змінено одночасно і Закон України “Про державні лотереї в Україні”, і передбачено ряд заборон, що чітко розділяють лотерею та азартні ігри. Зроблено висновок, що, виходячи з суспільної небезпеки азартних ігор з точки зору формування ігрової залежності державою в межах обраної моделі публічного управління в цілому щодо грального бізнесу, формуються відповідні моделі державного регулювання кожного з видів грального бізнесу.

4. Виявлено та систематизовано особливості формування й реалізації механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні (зокрема, організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного). Для цього особливості державного регулювання розглянуто у розрізі двох складових ринкових сегментів:

– ринок азартних ігор. Констатовано, що наразі на законодавчому рівні правила здійснення діяльності з організації та проведення азартних ігор унормовуються Законом України “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. При цьому до основних суб’єктів інституційного забезпечення на різних рівнях державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей віднесено: ВРУ, КМУ, КРАІЛ (до квітня 2024 року), ДПС, Держфінмоніторинг, Міністерство фінансів України, НПУ. Особливу увагу приділено проблематиці ліцензування та оподаткування діяльності у сфері азартних ігор. Відзначено, що до сьогодні в оподаткуванні грального бізнесу використовуються норми Бюджетного Кодексу в редакції 2016 року, які не відповідають положенням Закону №768-ІХ “Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор”. Разом із цим залишається проблемною і низка термінологічних неузгодженостей в чинному законодавстві у сфері азартних ігор, що призводить до постійних проблем із обрахуванням рівня оподаткування як доходів компаній-організаторів, так і вигравів гравців. З огляду на це, артикульовано, що всі чинні механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні потребують серйозного реформування шляхом перерозподілу повноважень між державними органами, запровадження для організаторів азартних ігор більш жорстких обмежень щодо реклами, а також посилення відповідальності та контролю. Такі заходи мають призвести до більш ретельного нагляду держави за ринком азартних ігор в умовах воєнного стану в Україні;

– ринок лотерей. З’ясовано, що наразі діяльність у лотерейній сфері врегульована Законом України “Про державні лотереї в Україні” (2012 рік). При цьому чинним законодавством передбачено введення державної монополії на лотерейному ринку у кількості не більше трьох операторів. Встановлено, що наразі в Україні діяльність з випуску та проведення лотерей здійснюється трьома суб’єктами господарювання (ТОВ “М.С.Л.”, ПрАТ “Патріот” та ПП “УНЛ”), які понад 10 років не мають чинних ліцензій, не сплачують ліцензійної плати та не контролюються органами державного

управління. Окрім того, діючими операторами державних лотерей виступають, як правило, компанії з бенефіціарними власниками переважно з офшорних зон. Така ситуація частково пояснюється тим, що на рівні органів державного управління до цього часу не визначено та не затверджено ліцензійних умов для проведення такої діяльності, не забезпечено проведення відповідних конкурсів. При цьому відсутній контроль щодо відповідності лотерей, що проводяться, вимогам законодавства, а відстеження показників фінансово-економічної діяльності не вбачається можливим, оскільки лотерейна сфера не виокремлена в окремий вид економічної діяльності. Як наслідок неврегульованості вищезгаданих питань, в Україні наразі має місце можливість операторам лотерей залучати громадян України до участі в азартних іграх під виглядом державних лотерей. Тобто, попри чинні законодавчі норми, які наразі дозволяють працювати організаторам гемблінгу за умови дотримання жорстких правил та отримання ліцензії, оператори лотерейного ринку продовжують спокійно та безперешкодно залучати громадян до азартних ігор як різновиду лотерей.

5. Сформовано перспективні напрями удосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням можливостей імплементації прогресивного зарубіжного досвіду в цій сфері. Для цього досліджено прогресивний світовий досвід державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей. З'ясовано, що в світовій практиці всі держави по відношенню до азартних ігор умовно прийнято розділяти на три категорії: категоричних противників азартних ігор, які їх взагалі забороняють; менш негативно налаштованих (допускається часткова легалізація); лояльно налаштованих, які встановлюють загально дозвільний режим азартних ігор (повна легалізація). Встановлено, що найбільше гральний бізнес на території Європи розвинений у Монако, Великобританії та Німеччині. При більшості європейських країн мають своє законодавство про азартні ігри, здебільшого загальнонаціонального рівня, що встановлює уніфікований правовий режим для грального бізнесу на території всієї

держави. Сформовані європейські моделі державного регулювання грального бізнесу враховують інтереси бізнесу, держави і суспільства. При цьому законодавство країн ЄС для забезпечення соціально відповідальної гри застосовує спеціальні законодавчі обмеження. Найпоширенішими є два традиційні обмеження доступу споживачів до гральних послуг: обмеження за віком, тобто забороняється допускати до гри неповнолітніх, та обмеження у вигляді заборони операторам гральних послуг допускати перевитрати на гру гравцями.

З огляду на це, в роботі сформовано перспективні напрями удосконалення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, серед них: визначення належного правового поля шляхом підготовки й прийняття у встановленому порядку нормативно-правових актів у сфері грального бізнесу з урахуванням кращих міжнародних практик щодо унормування доступу (кількості, правил, умов, обмежень тощо) до різних видів азартних ігор відповідно до їх специфіки та зважаючи на “галопающий” науково-технічний прогрес у цій сфері; встановлення прозорих, чітких та зрозумілих умов доступу на ринок для операторів гральних послуг на засадах ринкової конкуренції з урахуванням суспільних інтересів; створення передумов для забезпечення контролю та нагляду відповідними органами публічного адміністрування в реальному часі за оборотом ставок (грошових внесків, оплати участі тощо) та виплат (виграшів), а також “відмиванням” нелегальних доходів; визначення оптимального балансу фіскального навантаження на гральний бізнес та забезпечення спрямування надходжень від цього виду діяльності на розвиток культури споживання таких послуг та інші профілактичні й реабілітаційні заходи; унормування підходів до визначення вимог щодо місць фізичного розміщення гральних закладів та таких закладів в мережі Інтернет, а також вимог до грального обладнання, включаючи відповідне програмне забезпечення, умов виробництва (ввезення), обліку та розповсюдження такого обладнання й програмного забезпечення; встановлення конкурентного доступу до потенційних надавачів гральних

послуг через встановлення вимог в частині організаційно-правової форми, розміру статутного капіталу, страхування відповідальності; створення передумов для соціального діалогу щодо здійснення державної політики у сфері грального бізнесу з метою підвищення за рахунок цього рівня суспільної довіри до функціонування ринку азартних ігор в легальному просторі; встановлення правил (у т. ч. обмежень) щодо рекламування азартних ігор та гральних закладів (у т. ч. тих, що функціонують дистанційно) тощо.

6. Розроблено та обґрунтовано комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні, який представлено як упорядковану управлінську конструкцію вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на об'єкт регулювання, сформованих відповідно до мети, завдань, принципів і функцій державного регулювання, аксіологічно пов'язаних із позиціонуванням перспективного стану національного ринку азартних ігор і лотерей. Така конструкція передбачає інтегративну взаємодію різних механізмів державного регулювання (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного), призначених задля створення належних передумов для досягнення мети державного регулювання ринку азартних ігор і лотерей в Україні з урахуванням публічного запиту суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів у країні. Тобто, обґрунтований у роботі комплексний механізм державного регулювання має бути вибудований так, щоб його функціонування забезпечувало зміцнення цілісності та зростання ефективності функціонування ринку азартних ігор і лотерей в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України : навч. посібник. К. : Юридична думка. 2004. 584 с.
2. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять “державне управління” і “виконавча влада”: полемічні нотатки. *Право України*. 2004. № 5. с. 113–116.
3. Аврелій М. Розмисли. Наодинці з собою / Марк Аврелій ; під заг. ред. П. А. Майбороди, вступ. стаття та комент. П. А. Майбороди. Харків. Книжковий клуб “Клуб сімейного дозвілля”. 2020. 208 с.
4. Амосов О.Ю., Галушко Б.П. Формування механізму державного регулювання паливно-енергетичного комплексу регіона. *Проблеми економіки*. 2013. № 3. С.21–27.
5. Аналіз судової практики розгляду кримінальних справ (проваджень) щодо зайняття гральним бізнесом за 2013–2014 роки. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 1. С. 79-100. URL: file:///D:/DOWNLOADS/Chcks_2016_1_6.pdf.
6. Аналітичні матеріали щодо ситуації із ігровим бізнесом. Міністерство фінансів України. URL : [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Azart_report%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Azart_report%20(1).pdf).
7. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
8. Арістотель. Політика / Арістотель ; пер. з др.-грецьк. С. А. Жебелева. СПб. : Азбука, Азбука-Аттікус. 2019. 352 с.
9. Баєва О.В., Згалат-Лозинська Л.О., Фетісова Н.І. Основи менеджменту: теорія. Навчальний посібник для студентів Вищих навчальних закладів. Київ. 2008. С.121. URL: <https://studfile.net/preview/4532511/page:85/>.

10. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. Київ : Видавництво Ліра-К. 2017. 256 с.
11. Бевз С. Гармонізація адміністративно-правового регулювання державного управління економічною діяльністю в Україні: деякі орієнтири. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 2. С. 44–57. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2020.2.04>.
12. Бебик. В., Гонюкова Л. Політичний маркетинг і менеджмент в системі публічного управління: навч. посіб. Київ: НАДУ. 2019. 224 с.
13. Берн Ерік. Ігри, у які грають люди. – Перекладено за виданням: Berne E. *Games People Play: The Basic Handbook of Transactional Analysis* / Eric Berne. – New York : Ballantine Books. 1996. 216 p.
14. Борк С. Великий словник іншомовних слів. URL: <https://everand.com/book/608464546/A-Dictionary-of-Foreign-Words-and-Phrases>.
15. Боринець С.Я. Міжнародні валютно-фінансові відносини: Підручник. – 5-те вид., переробл. і доп. Київ. Знання. 2008. С. 582.
16. Бронікова С.А. Метафоричність наукового мовлення: термін “механізм” у комунікативній сфері державного управління. *Вісник ОНУ. Сер.: Філологія*. 2017. Т. 22, вип. 2 (16). С. 21–27.
17. Бурик З. М., Лисачок А. В. Основні принципи державного регулювання сталим розвитком. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2020. № 1. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/3/2>.
18. Бурило Ю.П. Сутність державного регулювання в інформаційній сфері господарювання. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3 (15). С.111–122.
19. Бюджетний кодекс України : кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

20. Великий тлумачний словник сучасної мови: Публічний. URL: <https://slovnkyk.me/dict/vts/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9>.

21. Великий тлумачний словник сучасної мови: Регулювання. URL: <https://slovnkyk.me/dict/vts/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.

22. Великий тлумачний словник сучасної мови: Регулювати. URL: <https://slovnkyk.me/dict/vts/%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B8>.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови: Управління. URL: <https://1531.slovaronline.com/search?s=%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.

24. Вікіпедія: Гра. URL : [https://uk.wikipedia.org/wiki/ Гра](https://uk.wikipedia.org/wiki/Гра).

25. Вікіпедія: Ігровий автомат. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Ігровий_автомат.

26. Вікіпедія: Механізм. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_\(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F)).

27. Вілан Ч. Гола економіка. Відкриття нудної науки / Чарльз Вілан ; пер. з англ. О. Дем'янчука. Харків. Книжковий клуб "Клуб сімейного дозвілля". 2018. 320 с.

28. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення державного контролю за лотерейною сферою та спрямування відрахувань від державних лотерей на фінансування медицини, культури і спорту" (реєстр. № 1354-1 від 26.12.2014 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53202.

29. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ до проекту Закону України "Про організацію та проведення лотерей на

території України” (реєстр. № 1691 від 31.12.2014).
URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53286.

30. Віст Микола. Азартні ігри. 10 000 порад для гравців і не лише. Донецьк : ПКФ “БАО”. 2002. 576 с.

31. Владиславський К. Ставка зіграна. Кому належать букмекерські контори в Україні. URL: <http://www.theinsider.ua/business/5a799c645bacb/>.

32. Вольська О.М. Трансформація механізмів державного управління соціальним розвитком. *Публічне управління*. 2013. № 1. С. 30–34.

33. Гетманцев Д. О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші : монографія. К. : ТОВ “СЕЕМ Принт”. 2008. 209 с.

34. Гетманцев Д. Лотерейний ринок: цивілізовані правила на український манер. URL: <https://www.unian.ua/economics/other/700348-lotereyniy-rinok-tsivilizovani-pravila-na-ukrajinskiy-maner.html>.

35. Гін Анна. Cui prodest? Історія грального бізнеса в Україні. URL: http://www.mediaport.ua/articles/85896/Cui_prodest_istoriya_igornogo_biznesa_v_ukraine

36. Гладун О. З. Суспільна небезпечність зайняття гральним бізнесом. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 81-85. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/670/672>

37. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки : підручник. К. Знання. 2008. 398 с.

38. Гонюкова Л.В., Педченко Н.С. Сучасний механізм упровадження гендерної політики в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія : Державне управління*. 2016. № 2. С. 114–120.

39. Господарський кодекс України : кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

40. Державне управління в Україні / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Знання, 2009. 216 с.

41. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 1999. 432 с.
42. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Нижник Н.Р., Олуйка В.М. Л.: Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. 352 с.
43. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
44. Державне управління: Словник-довідник / В.Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
45. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
46. Державне управління : підручник. А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. К. Знання. 2009. 582 с.
47. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. Дніпропетровськ. НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.
48. Державне управління: теорія і практика. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Авер'янова В. Б. К.: Юрінком Інтер. 1998. 432 с.
49. Дідківська Л. І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки: навч. посіб. К.: Знання. 2006. 213 с.
50. Дарп Д., Строй С. Кому війна, а кому ставки на спорт в ордло. URL: https://censor.net.ua/blogs/3067848/komu_vyina_a_komu_stavki_na_sport_v_ordlo.
51. Дроботенко І. В. Основні механізми державного регулювання законотворчої діяльності. *Економіка та держава*. 2008. № 11/2008. С. 97–99. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/11_2008/29.pdf.

52. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

53. Енциклопедія державного управління. Том 2. Методологія державного управління: у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. URL: <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/default.aspx>

54. Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні, станом на 04.11.2020. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D1%80%D0%B5%D1%94%D1%81%D1%82%D1%80_%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B9_04_11.pdf.

55. Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Yedynyi-reiestr-derzhavnykh-loterei-zaprovadzhenykh-v-Ukraini.html>.

56. Звіт за результатами першого в Україні національного дослідження у сфері ігрової залежності. URL: https://drive.google.com/file/d/1CAz_A70D4jGOFs1duwIWp6J25N317Kdt/view.

57. Іваницька О.М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури: монографія. К. : Вид-во НАДУ, 2005. 276 с.

58. Ільницька Н.Ф. Співвідношення понять “державне управління”, “державне регулювання”, “публічне адміністрування”: сучасні тенденції. Тези доповідей міжнародної юридичної науково-практичної конференції “Актуальна юриспруденція” (28 лютого 2018 року). К.: ЦУЛ, 2018. С. 52–55.

59. Інституціоналізація публічного управління в Україні: стан проблем та перспективи розвитку : монографія / [С. К. Хаджирадєва, В. О. Гусєв, А. П. Рачинський та ін.] ; за заг. ред. С. К. Хаджирадєвої. Київ : НАДУ. 2018. 248 с.

60. Інструменти та механізми впровадження публічної політики в Україні : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пукал та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук., проф. Київ : НАДУ. 2018. 240 с.

61. Інформація щодо виданих КРАІЛ ліцензій. Сайт КРАІЛ. URL: <https://www.gc.gov.ua/ua/Plany-roboty-Komisii.html>.

62. Кант І. Критика практичного розуму. СПб. : Азбука, Азбука-Аттикус. 2019. 256 с.

63. Кант І. Критика здібності судження. СПб. : Азбука, Азбука-Аттикус. 2019. 448 с.

64. Капітаненко Н.П. Азартні ігри як суспільне явище: історико-правовий аспект. *Наукова періодика України*. URL: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/drp_2013_3_8%20\(3\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/drp_2013_3_8%20(3).pdf).

65. Клименко Н.Г. Державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки. монографія. Київ: “Видавництво Людмила”, 2020. 342 с.

66. Клименко Н.Г. Державне регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей в контексті забезпечення національної безпеки. *Наукові перспективи*. 2024. № 2(44). С. 275-286. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/9460/9513>.

67. Клименко Н.Г. Підходи, принципи та методи дослідження державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 7. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1706>.

68. Ковбасюк Ю.В., Бакуменко В.Д. Державне регулювання в умовах ринкової економіки. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / [наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. Теорія державного управління

/ [наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.]. 748 с.

69. Ковтун Є. Історія азартних ігор в Україні. OBOZREVATEL.UA. URL: <https://www.obozrevatel.com/life/social/54309-istoriya-azartnyih-igr-na-ukraine-chast-1.htm>.

70. Кодекс України про адміністративні правопорушення : кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

71. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45.

72. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки: Автореф. дис. ... канд. екон. наук. — К., 2000. — 20 с.

73. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

74. Конюшенко В. Українці хочуть грати за правилами. Про це свідчать результати соціологічних опитувань про ставлення жителів нашої країни до азартних ігор: URL: https://dt.ua/ECONOMICS/ukrayintsi_hochut_grati_za_pravilami__pro_tse_svidchat_rezultati_sotsiologichnih_opituvan_pro_stavle.html.

75. Корчак Н.М. Етичні аспекти регулювання азартних ігор та лотерей в Україні. *Держава та регіони*. 2022. № 3 (77). С. 127-132. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2022/22.pdf.

76. Корчак Н.М. Забезпечення прозорості та справедливості ринку азартних ігор через державне регулювання. *Держава та регіони*. 2023. № 4 (82). С. 78-83. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2023/13.pdf.

77. Корчак Н.М. Міжнародний досвід регулювання азартних ігор та його застосування в Україні. *Публічне управління і адміністрування*. 2023. Випуск 37. С. 111-115. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/37-2023/21.pdf>.

78. Костюченко О. Д. Державне регулювання азартних ігор в умовах цифрової трансформації суспільства. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей* : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2020. С. 461-464. (doi: 10.34213/mnkongr/2020). URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9725/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%D0%A5%20%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9D%D0%90%D0%A3%D0%9A%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%93%D0%A0%D0%95%D0%A1%D0%A3.pdf>.

79. Костюченко О. Д. Державне регулювання азартних ігор: соціальні аспекти. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : матеріали IX-ої Міжнародної науково-практичної конференції. Київ : Рекламне агентство “GoToPrint”, 2021. С. 43–46. URL: <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-9-2021.pdf>.

80. Костюченко О. Д. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск № 38. С. 78-85. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/38-2023/14.pdf>.

81. Костюченко О. Д. Передумови легалізації азартних ігор в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі*: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.) : / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє, І.О. Дегтярьової. – Київ : НАДУ, 2019. С. 128–129. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/4aa5a211-2abf-4e91-ac03-6618152145cd.pdf>.

82. Костюченко О. Д. Стан державного регулювання лотерейного ринку в Україні. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 2(20). С. 176–195. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/9134/9183>.

83. Костюченко О. Д. Перспективи легалізації та правового врегулювання сфери грального бізнесу в Україні”. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. Конф. за між нар. Учасцю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. Т.2. С. 108–109.

84. Костюченко О. Д. Правові механізми боротьби з нелегальним азартним іграм в Україні. *Наукові перспективи*. 2020. № 6(6). С. 85–100. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/85/85>.

85. Костюченко О. Д. Розвиток системи управління гральним бізнесом в умовах глобалізації. *Сучасні проблеми публічного управління* : матеріали VIII-ої міжн. наук. конф. (16.01.2020) / за ред. В.Бєбика. Київ: ВАПН-NSG, 2020.: UKRAINIAN POLITICAL SCIENCES ASSOCIATION / ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ НАУК. URL: https://international-conferences.io.ua/s2664745/kostyuchenko_oksana_rozvitok_sistemi_upravlinnya_gralnim_biznesom_v_umovah_globalizacie_materiali_viii-oe_mijn.nauk.konf._suchasni_problemi_publichnogo_upravlinnya_16.01.2020_zo_red._v.bebika._kiev_vapn-nsg_2020.

86. Костюченко О. Д. Транзитивність питання азартних ігор в контексті соціально-економічної компоненти сталого розвитку”. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*: матеріали щоріч. міжнар. Наук.-практ. Конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2020. Т.1. С. 183–185. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/f8593677-87f2-4a5b-96af-5b2bd7498e96.pdf>.

87. Костюченко О. Д. Функції, принципи та комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. *Věda a perspektivy*. 2024. № 2(33). С. 100-111. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/9210/9262>.

88. Костюченко О. Д., Балдич Н. І. Легалізація азартних ігор в Україні: як запобігти негативним проявам”. *EUROPEAN JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT*. 2021. Volume 7 Issue 5. С. 15–25. URL: https://eujem.cz/wp-content/uploads/2021/eujem_2021_7_5/05.pdf.

89. Котелевець Д. О. Механізм державного регулювання економіки: сутнісний вимір. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2022. Збірник наукових праць №11-12 (300-301). URL: <http://n-visnik.oneu.edu.ua/collections/2022/300-301/pdf/41-49.pdf>.

90. Кримінальний кодекс України : кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

91. Куйбіда В., Бурик З. Сталий розвиток України: цілі та механізми реалізації: монографія. Київ: НАДУ. 2019. 384 с.

92. 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. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/68>.

93. Лисий В. Категорії і поняття, їхнє співвідношення. *Вісник Львівського університету. Серія філософські науки*. 2012. Випуск 15. С. 22–28. URL: http://fs-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/15_2012/5.pdf.

94. Лист Державної казначейської служби України від 25.09.2023 № 11-12-12/17412.

95. Лист Державної податкової служби України від 11.08.2020 № 1428/ЗП/99-00-05-01-02-10.

96. Лист Державної податкової служби України від 23.10.2023 № 2044/ЗП/99-00-19-03-02-10.

97. Лист Державної фіскальної служби України від 13.12.2018 № 19786/К/99-99-11-01-03-14.

98. Лист Державної фіскальної служби України від 05.08.2020 № 3559/5/99-99-04-02-03-16

99. Лист Державної фіскальної служби України від 28.12.2018 № 20791/К/99-99-11-01-03-14.
100. Лист Державної фіскальної служби України від 28.12.2018 № 20794/К/99-99-11-01-03-14.
101. Лист Державної фіскальної служби України від 28.12.2018 № 20800/К/99-99-11-01-03-14.
102. Лист Державної фіскальної служби України від 28.12.2018 № 20797/К/99-99-11-01-03-14.
103. Лист Державної фіскальної служби України від 28.11.2018 № П18671/К/99-99-07-02-02-14.
104. Лист Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 07.12.2023 № 12-ЗП/75.
105. Лист Міністерства фінансів України від 06.10.2023 № 26110-08/677-ЗП/576.
106. Лист Міністерства фінансів України від 06.08.2014 № 31-14040-03-10/20281.
107. Лист Національної поліції України від 27.10.2023 № 256зі/27/01/2-2023.
108. Лист Офісу Генерального прокурора від 06.11.2023 № 27/3-2083ВИХ-23.
109. Лиськов М. О. Поняття та особливості суб'єктів публічного адміністрування в сфері лотереї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 38 (1). С. 176–179.
110. Лотереї – єдиний вид азартних ігор, який на думку більшості киян має бути дозволеним. URL: <https://www.gfk.com/uk-ua/rishennja/press-release/lotteries-opinion-poll-kyiv-2018/>.
111. Майданик Н. І. Договори цивільної гри в цивільному праві України : Монографія. К. : Юстініан. 2007. 264 с.
112. Макіавеллі, Нікколо. Державотворець / Нікколо Макіавеллі; переклад Валентини Балог. К. : Арій. 2015. 224 с.

113. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. 3-тє вид., переробл. та допов. К.: Атіка. 2009. 608 с.
114. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. 204 с.
115. Михайлів Г.В. Механізм фінансового регулювання розвитку послуг у сфері дозвілля і розваг: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08. Л. 2009. 20 с. URL : <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/>.
116. Михайлова В. Д. Гральний бізнес як механізм тіньової економіки країни. *Стратегія інноваційного оновлення економіки України в сучасних умовах : збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції*. Маріуполь. 26.03.2020. С. 189–191. URL: <http://eir.pstu.edu/handle/123456789/26320>.
117. 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. URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.7699512>.
118. Надоша О.В. Державне управління в умовах переходу до сталого розвитку: аналіз сучасних дослідницьких підходів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 4. С. 48–55.
119. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України : за заг. ред. Грудницької С.М. К. : “Центр учбової літератури”. 2017. 496 с.
120. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : за заг. ред. Бобрика В.І. К. : “Центр учбової літератури”. 2016. 784 с.
121. Некрасов В. А., Айдемський Є. В. Боротьба зі злочинами у сфері грального бізнесу: оперативно-розшуковий ефект : монографія. К. : КНТ. 2015. 164 с.
122. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ. 1998. 160 с.

123. Нурані. Історія грального бізнеса: реальності та легенди. *AZER HISTORY*. URL: <http://history.echo.az/?p=5510>.

124. Оболенський О.Ю., Борисевич С.О., Коник С.М. Опорний конспект лекцій з дисципліни “Публічне управління”. К. : НАДУ, 2011. 56 с.

125. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с. (с. 3–9).

126. Обушна Н.І. Механізми формування та розвитку публічного аудиту в Україні: дис. ... д. держ. упр.; 25.00.02 – механізми державного управління. Київ : 2018. 469 с.

127. Обушна Н.І. Модернізація системи державного фінансового контролю в Україні в контексті утвердження парадигми публічного аудиту. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. № 4. С. 64-71.

128. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. № 44 (1). С. 53-63.

129. Овчаренко А.Є. Легалізація грального бізнесу на теренах України. *Молодий вчений*. 2018. № 4 (56). С. 734-738. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/4/169.pdf>.

130. Орлів М.С. Механізми державного регулювання підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні: дис. ... д. держ. упр.; 25.00.02 – механізми державного управління. Київ : НАДУ, 2019. 440 с.

131. Орлів М.С. Теоретико-методичні аспекти формування механізмів державного регулювання системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Зб. наук. пр. НАДУ*. 2015. Вип. 2. С. 101–113.

132. Основи економічної теорії: Підручник / За ред. проф. С. В. Мочерного; Худож. оформл. В. М. Щогрина. Тернопіль: АТ “Тарнекс” за участю АТ “НОЙ” та вид-ва “Світ”. 1993. 688 с.

133. Основи економічної теорії: політекономічний аспект: Підручник / Г. Н. Климко, В. П. Нестеренко, Л. О. Каніщенко та ін.; За ред. Г. Н. Климка, В. П. Нестеренка. К. : Вища шк. 1994. 559 с.

134. Основи публічного управління та адміністрування: навчально-методичний посібник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Юник. К. : Ліра-К. 2018. 268 с.

135. Офіційний Сайт ТОВ “М.С.Л.”. URL: <https://msl.ua/uk/static/about-us>.

136. Офіційний Сайт ПрАТ “Патріот”. URL: <https://ukrloto.com/ua/>.

137. Офіційний Сайт ПП “Українська Національна Лотерея”. URL: https://unl.ua/uk/law_license.

138. Панасицька, О., Іванцова, А., Чек, В. Ігри в законі: як регулюють гральний бізнес в Україні та у світі. *Вокс Україна*. 2021. URL: <https://voxukraine.org/igri-v-zakoni-yak-regulyuyut-gralnij-biznes-v-ukrayini-ta-u-sviti>.

139. Пархоменко-Куцевіл О.І. Інституційні механізми державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей. *Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2023. Том 34 (73) № 3. С. 154-160. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/3_2023/24.pdf.

140. Пархоменко-Куцевіл О. І. Особливості державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей в Україні та світі. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 3 (31). С. 277-288. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/наука/article/view/9711/9764>.

141. Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасні аспекти формування механізмів державного регулювання ринку азартних ігор та лотерей: світовий досвід. *Наукові перспективи*. 2024. № 2(44). С. 416-426. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/9473/9526>.

142. Платон. Государство / Платон ; пер. с др.-греч. А. Егунова. СПб. : Азбука, Азбука-Аттикус. 2019. 480 с.
143. Погорецький М. А., Топорецька З. М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. К. : ВД “Дакор”. 2014. 92 с.
144. Політика в публічному Управлінні : навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О. Кравченко В.В. Київ : Видавництво Ліра-К. 2017. 200 с.
145. Політична економія. Навч. посіб. / За заг. редакцією В.О.Рибалкіна, В.Г.Бодрова. К.: Академвидав. 2007. 672 с.
146. Політологія. Підручник / За загальною редакцією проф. Кремень В. Г., проф. Горлача М. І. Харків: Друкарський центр “Єдинорог”. 2002. 640 с.
147. 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.
148. Приходько В.П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013. № 15. С.6–8.
149. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
150. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою запровадження державного контролю за здійсненням лотерейної діяльності: Закон України від 21 вересня 2000 року № 1969-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1969-14>.
151. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації: Закон України від 18 лютого 2016 року № 1019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1019-19#Text>.

152. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>.

153. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків: Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#top>.

154. Про державні лотереї в Україні: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5204-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5204-17>.

155. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17#Text>.

156. Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань: Проект Закону України реєстраційний № 4663 від 13.05.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59089.

157. Про заборону грального бізнесу в Україні: Проект Закону України, реєстраційний № 4268 від 13.05.2009. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34855.

158. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.

159. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: Закон України від 28.11.2002 № 249-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-15/ed20021128>.

160. Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності випуску та проведення лотерей: Закон України від 02.06.2005 № 2630-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-15#Text>.

161. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей: Спільний наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів

України від 12.12.2002 № 128/1037. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1005-02>.

162. Про затвердження Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор: Спільний наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 18.04.2006 № 40/374. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0622-06>.

163. Про запровадження мораторію на видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей: Закон України від 02 червня 2005 року № 2630-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-15>.

164. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та встановлення розміру плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей: Проект постанови Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekty-rehuliatornykh-aktiv-dlia-obhovorennia?category=aspekti-roboti&subcategory=proekti-dokumentiv>.

165. Про затвердження переліку органів ліцензування: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF/ed20001114>.

166. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>.

167. Про затвердження Порядку проведення внутрішнього фінансового моніторингу суб'єктами господарювання, що провадять господарську діяльність з організації та утримання казино, інших гральних закладів, і ломбардами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 № 1800. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1800-2003-%D0%BF>.

168. Про затвердження Принципів відповідальної гри: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 11.08.2021 № 483. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2021/08/R-483.pdf>.

169. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20.11.2003 № 1296-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1296-15#Text>.

170. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed20060528/find?tex#Text>.

171. Прокуратура спільно з правоохоронними органами припинили діяльність 911 нелегальних гральних закладів. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=264342.

172. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 року № 1775-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>.

173. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

174. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12#Text>.

175. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

176. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України від 23 березня 1996 року № 98/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/98/96-%D0%B2%D1%80/ed19960323>.

177. Про підприємництво: Закон України від 07.02.1991 № 698-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12>.

178. Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.1994 № 316. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-94-%D0%BF>.

179. Про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності та про розмір плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємництва: Постанова Ради Міністрів УРСР від 15.04.1991 № 99. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-91-%D0%BF/ed19940314>.

180. Про протидію гральному бізнесу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2019 р. № 1325-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-protidiyu-gralnom1325mu-biznesu>.

181. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>.

182. Про розміри та порядок зарахування плати за видачу та переоформлення ліцензій на провадження певних видів підприємницької діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 № 6. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-99-%D0%BF?find=1&text=%E3%F0%E0%EB%FC%ED%E8%F5#w11>.

183. Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 № 1755. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1755-2000-%D0%BF>.

184. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14.12.2021 № 1953-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20/ed20211214#Text>.

185. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення фінансової підтримки вітчизняної кінематографії”: проект Закону України. Реєстраційний № 1354 від 10.12.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jh11m00i?an=&ed=&dtm=&le=>.

186. Про лотереї в Україні: проект Закону України. Реєстраційний № 1570 від 22.12.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jh17m00i>.

187. Про діяльність казино в Україні: проект Закону України. Реєстраційний № 1571 від 22.12.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH17N00A>.

188. Про букмекерську діяльність в Україні: проект Закону України. Реєстраційний № 1572 від 22.12.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH17O00I>.

189. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення державного контролю за лотерейною сферою та спрямування відрахувань від державних лотерей на фінансування медицини, культури і спорту: проект Закону України. Реєстраційний № 1354-1 від 26.12.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH11M1AI>.

190. Про організацію та проведення лотерей на території України проект Закону України. Реєстраційний № 1691 від 31.12.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1AZ00A>.

191. Про внесення змін до податкового кодексу України щодо оподаткування лотерейної діяльності проект Закону України. Реєстраційний № 1702 від 12.01.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1BA00A>.

192. Про державне регулювання азартних ігор в Україні проект Закону України. Реєстраційний № 1807 від 21.01.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1E700A>.

193. Про діяльність казино в Україні проект Закону України. Реєстраційний № 1869 від 28.01.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jh1fx00i>.

194. Про букмекерську діяльність в Україні проект Закону України. Реєстраційний № 1870 від 28.01.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jh1fy00i?an=&ed=&dtm=&le=>.

195. Про букмекерську діяльність в Україні проект Закону України. Реєстраційний № 2268 від 02.03.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1R000A>.

196. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування букмекерської діяльності проект Закону України. Реєстраційний № 2385 від 16.03.2015. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54414.

197. Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор проект Закону України. Реєстраційний № 2441а від 24.07.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jh1vt68a>.

198. Про азартні ігри проект Закону України. Реєстраційний № 3094 від 15.09.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2DY00I>.

199. Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань: проект Закону України. Реєстраційний № 3632 від 11.12.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jh2sw00i?an=&ed=&dtm=&le=>.

200. Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань: проект Закону України. Реєстраційний № 4663 від 13.05.2016. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59089.

201. Про детінізацію ринку азартних ігор в Україні: проект Закону України. Реєстраційний № 4663-1 від 01.06.2016. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH3LJ1AA>.

202. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. К. : НАДУ. 2016, 192 с.

203. Публічне адміністрування: навч. посіб. / А.С. Даниленко та ін., за заг. ред. д-ра екон. наук, професора академії НААН України Даниленка А.С., д-ра екон. наук, професора Юхименка П.І., д-ра екон. наук, доцента Соколовської Т.В. К. : Центр учбової літератури. 2019. 288 с.

204. Публічне управління: теорія і практика : монографія / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін. ; заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ. 2011. 212 с.

205. Райз К. Демократія. Харків. Книжковий клуб “Клуб сімейного дозвілля”. 2018. 320 с.
206. Розслідування зайняття гральним бізнесом : навч. посібник / За ред. проф. М. А. Погорецького. К. : Алтера. 2015. 176 с.
207. Рябчук С. В. Гральний бізнес: кримінологічна характеристика та тенденції розвитку в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 4 ч. 2. С. 182-188. URL : http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/4_2016/part_2/34.pdf.
208. Самуельсон П. Економіка: Підручник. Львів. Світ. 1993. 496 с.
209. Сафонов Ю. М., Григор'єв Г. С. Механізм державного регулювання фінансово-економічних процесів. *Ефективна економіка*. 2018. № 1. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/aa1c50bf-e7dd-4062-8f99-12c767d7bf93/content>.
210. Сергєєва Д.Б., Топорецька З.М. Особливості оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним з гральним бізнесом *НАУКОВИЙ ВІСНИК*. 27 (2), 28.
211. Серьохіна С. Г., Миколенко О. М., Селюков В. С., Лялюк О. (2021). Державне управління як одна з форм здійснення державної влади. *Індонезійський юридичний журнал*, 9(2), 279–290. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692> .
212. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків: Еспада. 2009. 752 с.
213. Словник української мови: Керувати. URL: <http://sum.in.ua/s/keruvannja>.
214. Словник української мови: Управління. URL: <http://sum.in.ua/s/upravlinnja>.
215. Словник української мови: Управляти. URL: <http://sum.in.ua/s/upravljaty>.
216. Сорока Л.В. Державне регулювання і управління та їх співвідношення з публічним адмініструванням. Актуальні проблеми держави і права. 2020. № 86. С.201-209.

217. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки: навч. посібник. Тернопіль : ТАНГ, 2000. 315 с.

218. Сурмін Ю.П., Штика Л.Г., Бакуменко В.Д., Гогіна Л.М. Словник системного аналізу в державному управлінні. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 148 с.

219. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–37.

220. Ткач М. П. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 110–113.

221. Топорецька З.М. Лотереї: 50 питань і відповідей: наук.-практ. вид. / Київ: Алтера, 2019. 222 с.

222. Топорецька З.М. Об'єкти публічного управління гральним бізнесом. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=3327.

223. 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. URL: https://sipl.com.ua/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=/wp-content/uploads/2021/01/%D0%A2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0_%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%8F.pdf&dButton=false&pButton=false&oButton=false&sButton=true#zoom=auto&pagemode=none.

224. Топорецька З. Система публічного управління гральним бізнесом в Україні та її елементи. Knowledge, Education, Law, Management. 2022. № 1 (45). С. 215–221. URL: <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.1.33>.

225. Топорецька З.М. У 2020 році в Україні дозволено гральний бізнес. Це було однією з передвиборчих обіцянок Президента. У 2021 році видано

перші ліцензії організаторам азартних ігор. URL:
<https://blog.liga.net/user/ztoporetska/article/51503>.

226. Торгашова К. О. (). Доцільність легалізації гравального бізнесу в Україні. *Young Scientist*". 2019. № 4 (68). С. 433-436. URL:
<http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2019/4/97.pdf>.

227. Третьяк Г.С., Бліщук К.М. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.

228. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

229. Уінстон Черчіль. Афоризми та крилаті вислови. / Переклад Лесі Дудченко. К. : Арій. 2015. 208 с.

230. Управлінські інновації: соціально-економічний аспект : монографія / авт. кол. : В.С. Куйбіда, О.М. Петроє, І.Л. Федулової. Київ : НАДУ. 2018. 304с.

231. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Науковий вісник*. 2008. Вип. 1. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf>.

232. Філософія Економіки: Навч. Посібн. для вищ. навч. закладів / Відп. ред. С. В. Синяков. К.: "Альтерпрес". 2002. 384 с.

233. Фрейд З. Введення до психоаналізу. Харків. ТОВ "Книжнковий клуб "Клуб семейного дозвілля". 2012. 480 с.

234. Фрейд З. Дотепність та її ставлення до несвідомого. СПб. Азбука. Азбука-Аттикус. 2015. 288 с.

235. Фрейд З. По ту сторону принципа насолоди. Тотем і табу. "Я" и "Воно". Незадоволеність культурою. Харків. ТОВ "Книжнковий клуб "Клуб семейного дозвілля". 2015. 480 с.

236. Фрідман Мілтон. Капіталізм і свобода / Фрідман Мілтон, Роуз Фрідман ; пер. з англ. Н. Рогачевська. К. : Наш формат. 2017. 216 с.

237. Цивільний кодекс України: кодекс України від 16.01. 2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
238. Чайка А., Соколов О., Стежар Т. Гравцям вийти із сутінків. Навіщо Україні легалізація грального бізнесу. Інформаційне агентство УНІАН. 2017. URL: <https://www.unian.ua/society/10726749-gravcyam-viyti-iz-sutinkiv-navishcho-ukrajini-legalizaciya-gralnogo-biznesu.html>.
239. Чечель О. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Науковий вісник*. 2014. Вип. 13. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-13-2014/pryncypy-ta-mehanizm-derzhavnogo-regulyuvannya-ekonomiky>.
240. Шестаковська Т.Л. Реформування ринку азартних ігор в Україні: проблеми та перспективи. *Публічне управління і адміністрування*. 2022. Випуск 32. С. 92-96. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/32-2022/18.pdf>:
241. Шестаковська Т.Л. Роль держави у захисті прав споживачів азартних ігор в Україні. *Держава та регіони*. 2023. Випуск 37. С. 84-89. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2023/14.pdf.
242. Шестаковська Т.Л. Цифровізація ринку азартних ігор: нові можливості та виклики для державного регулювання. *Публічне управління і адміністрування*. 2023. № 4 (82). С. 106-110. URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/37-2023/37-2023.pdf>.
243. Щодо тимчасового застосування міжнародного договору: Лист Міністерства закордонних справ України від 30.11.2015 № 72/14-612/1-2980. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2980321-15#n2>.
244. Яремчук І.М., Костюченко О.Д., Пукір Ю.Г. Перспективи та передумови впровадження стратегічного аудиту державної політики як необхідної компоненти стратегування соціально-економічного розвитку. *Наукові перспективи*. 2021. № 5(11). С. 299–319. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/256/258>.
245. ANJ, The National Gambling Authority. URL: <https://anj.fr/english>.

246. Criminological Measures to Counteract Corruption Offences in the Field of Illegal Gambling 30 *J. Fin. Crime* 4 (2023). URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jfc30&div=4&id=&page=>.

247. ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics. 2024-01. URL: <https://icd.who.int/browse/2024-01/mms/en#1041487064>.

248. Including gaming disorder in the ICD-11: The need to do so from a clinical and public health perspective. Hans-Jürgen Rumpf, Sophia Achab, Joël Billieux, Henrietta Bowden-Jones, Natacha Carragher, Zsolt Demetrovics, Susumu Higuchi, Daniel L. King, Karl Mann, Marc Potenza, John B. Saunders, Max Abbott, Atul Ambekar, Osman Tolga Aricak, Sawitri Assanangkornchai, Norharlina Bahar, Guilherme Borges, Matthias Brand, Elda Mei-Lo Chan, Thomas Chung, Jeff Derevensky, Ahmad El Kashef, Michael Farrell, Naomi A. Fineberg, Claudia Gandin, Douglas A. Gentile, Mark D. Griffiths, Anna E. Goudriaan, Marie Grall-Bronnec, Wei Hao, David C. Hodgins, Patrick Ip, Orsolya Király, Hae Kook Lee, Daria Kuss, Jeroen S. Lemmens, Jiang Long, Olatz Lopez-Fernandez, Satoko Mihara, Nancy M. Petry, Halley M. Pontes, Afarin Rahimi-Movaghar, Florian Rehbein, Jürgen Rehm, Emanuele Scafato, Manoi Sharma, Daniel Spritzer, Dan J. Stein, Philip Tam, Aviv Weinstein, Hans-Ulrich Wittchen, Klaus Wölfling, Daniele Zullino, and Vladimir Poznyak. *Journal of Behavioral Addictions*. Volume 7: Issue 3. URL: <https://akjournals.com/view/journals/2006/7/3/article-p556.xml>.

249. Latvala, T., Lintonen, T. & Konu, A. (2019). Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. *BMC Public Health*. 1077. № 19. URL: https://www.researchgate.net/publication/335082520_Public_health_effects_of_gambling_-_debate_on_a_conceptual_model.

250. Law Regulating the Establishment, Operation, Function, Supervision and Control of Casinos and Related Matters of 2015. URL: <https://www.cgc.org.cy/uploads/Law/6738ea2f95.pdf>

251. Pohoretskyi, M., Cherniak, A., Serhieieva, D., Toporetska, Z., & Iskenderov, E. State monopoly on gambling on the example of the organization

lotteries by state-owned banks. *Amazonia Investiga*, 11(54), 357-366. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2022.54.06.3>

252. Problems of Qualifying and Detecting Illegal Organization and Conduction of Gambling Vitaly Alekseevich Kanubrikov, Alexander Alexandrovich Likholetov, Tatyana Vasilyevna Ialovenko and Yekaterina Petrovna Yevstifeyeva. URL: <https://www.scitepress.org/PublishedPapers/2021/106332/106332.pdf>

253. Ruslan O. Danylo O. Hetmantsev, Zoriana M. Toporetska. MODELS OF PUBLIC GAME BUSINESS GOVERNANCE IN THE WORLD. Yearbook of Ukrainian law : Coll. of scientific papers / responsible for the issue Ye. A. Hetman. – Kharkiv : Pravo, 2023. – № 15. – 560 p. URL: https://nals.com.ua/wp-content/uploads/2023/10/shhorichnyk_ukr_prava-2023.pdf#page=328.

254. Secretariat. Gaming Commission. URL: <https://www.gamingcommission.be/en/gaming-commission/secretariat>.

255. State Treaty on the re-regulation of gaming in Germany. URL: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/GluStV_2021_english.pdf.

256. Vishruti Chauhan. Gambling laws across the world. iPleaders. 2020. URL: <https://blog.ipleaders.in/gambling-laws-across-world>.

257. Where is online gambling legal in 2021? *Slotegrator*. 2021. URL: https://slotegrator.pro/gambling_blog/where-online-gambling-is-legal.html.

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України

1. **Костюченко О. Д.** Правові механізми боротьби з нелегальними азартними іграми в Україні. *Наукові перспективи*. 2020. № 6(6). С. 85–100. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/85/85>. DOI: [https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-6\(6\)-85-100](https://doi.org/10.32689/2708-7530-2020-6(6)-85-100).

2. **Костюченко О. Д., Яремчук І. М., Пукір Ю. Г.** Перспективи та передумови впровадження стратегічного аудиту державної політики як необхідної компоненти стратегування соціально-економічного розвитку. *Наукові перспективи*. 2021. № 5(11). С. 299–319. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/256/258>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5\(11\)-299-319](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-299-319).

Особистий внесок: досліджено зміст понять “стратегія”, “стратегічний план”, “стратегічне планування”, охарактеризовано наукові підходи до визначення відмінностей та взаємозв’язків між цими поняттями. Встановлено відсутність формального визначення в законодавстві України поняття “стратегія” у контексті державної політики, вимог щодо призначення, форми, змісту документів такого спрямування, варіативність їх застосування в нормативно-правових актах України. Досліджено передбачені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами України повноваження органів державної влади щодо визначення та здійснення державної політики, досліджено кількісний стан умовно виділених сфер державної політики, охарактеризовано кількісний та якісний стан прийнятих за період незалежності України Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України стратегій, концепцій, державних цільових та інших державних програм.

Продовження додатка А

3. **Костюченко О. Д.** Механізми державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск № 38. С. 78-85. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/38-2023/14.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.14>.

4. **Костюченко О. Д.** Стан державного регулювання лотерейного ринку в Україні. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 2(20). С. 176–195. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/9134/9183>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-2\(20\)-176-195](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-2(20)-176-195).

Статті у закордонних наукових виданнях

5. **Костюченко О. Д.**, Балдич Н. І. Легалізація азартних ігор в Україні: як запобігти негативним проявам”. *EUROPEAN JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT*. 2021. Volume 7 Issue 5. С. 15–25. URL: https://eujem.cz/wp-content/uploads/2021/eujem_2021_7_5/05.pdf. DOI: 10.46340/eujem.2021.7.5.3.

Особистий внесок: здійснено дослідження й порівняння позитивних і негативних наслідків легалізації азартних ігор, а також пов'язаних з цим факторів, що мають вплив на суспільство; проведено аналіз законодавчо встановлених умов функціонування азартних ігор в Україні; надано обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення превентивних інструментів, спрямованих на запобігання негативним проявам азартних ігор, та запропоновано додаткові запобіжні заходи для підвищення соціальної відповідальності організаторів азартних ігор.

6. **Костюченко О. Д.** Функції, принципи та комплексний механізм державного регулювання ринку азартних ігор в Україні. *Věda a perspektivy*. 2024. № 2(33). С. 100–111. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/vp/article/view/9210/9262>. DOI: [https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-2\(33\)-100-111](https://doi.org/10.52058/2695-1592-2024-2(33)-100-111).

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

Тези конференцій

7. **Костюченко О. Д.** Перспективи легалізації та правового врегулювання сфери грального бізнесу в Україні. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за між нар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т.2. С. 108–109.

8. **Костюченко О. Д.** Передумови легалізації азартних ігор в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі*: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.): / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. С. 128–129. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/4aa5a211-2abf-4e91-ac03-6618152145cd.pdf>.

9. **Костюченко О. Д.** Державне регулювання азартних ігор в умовах цифрової трансформації суспільства. *Публічне управління XXI століття: портал можливостей*: зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2020. С. 461-464. (DOI: 10.34213/mnkongr/2020). URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/9725/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%D0%A5%20%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9D%D0%90%D0%A3%D0%9A%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%93%D0%A0%D0%95%D0%A1%D0%A3.pdf>..

10. **Костюченко О. Д.** Транзитивність питання азартних ігор в контексті соціально-економічної компоненти сталого розвитку”. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку*: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ.

конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білінської, О. М. Петрос. Київ: НАДУ, 2020. Т.1. С. 183–185. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/f8593677-87f2-4a5b-96af-5b2bd7498e96.pdf>.

11. **Костюченко О. Д.** Розвиток системи управління гральним бізнесом в умовах глобалізації. *Сучасні проблеми публічного управління* : матеріали VIII-ої міжн. наук. конф. (16.01.2020) / за ред. В. Бебика. Київ: ВАПН-NSG, 2020. URL: UKRAINIAN POLITICAL SCIENCES ASSOCIATION / ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ НАУК. URL: https://intern-conferences.io.ua/s2664745/kostyuchenko_oksana._rozvitok_sistemi_upravlinnya_gralnim_biznesom_v_umovah_globalizacie_materiali_viii-oe_mijn.nauk.konf._suchasni_problemi_publichnogo_upravlinnya_16.01.2020_zh_red._v.bebika._kiev_vapn-nsg_2020.

12. **Костюченко О. Д.** Державне регулювання азартних ігор: соціальні аспекти. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : матеріали IX-ої Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: Рекламне агентство “GoToPrint”, 2021. С. 43–46. URL: <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-9-2021.pdf>.

Додаток Б

Ключові характеристики категорій “державне регулювання”, “державне управління”, “публічне управління”, і “публічне адміністрування”*

Критерій	Характеристика категорії			
	державне регулювання	державне управління	публічне управління	публічне адміністрування
Спрямування діяльності	цілеспрямований вплив	цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив; владний вплив	цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив	реалізація адміністративних процедур
Об’єкт	загальне середовище та процеси	стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінка та діяльність особи і громадянина; суспільна і приватна життєдіяльність	суспільні відносини, суспільні сфери, галузі, регіони, території	суспільство (структура, відносини, процеси, діяльність)
Суб’єкт	державні органи та суспільні організації	органи державної влади	публічна влада у вигляді спеціально утворених органів та їх системи; народ	виконавча гілка влади та виконавчі органи місцевого самоврядування
Мета	забезпечення необхідних змін та досягнення наперед визначених цілей	досягнення та реалізація функцій держави шляхом запровадження державної політики	задоволення потреб держави і суспільства	надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадянина
Принципи	збалансованість ефективність реалістичність обґрунтованість	об’єктивність, демократизм, правова впорядкованість, законність, поділ влади, публічність, поєднання централізації і децентралізації	соціальна відповідальність, єдність цілей, управління та відповідальності, контроль, релевантність, самоорганізація	верховенство права; об’єктивність; пропорційність (рішення/цілі/способи); ефективність; субсидіарність; демократія
Функції	адміністративна стимулююча регулююча компенсаційна	загальні (планування, організація, контроль, мотивація, аналіз, облік, робота з персоналом); спеціальні (економічні, соціальні, культурно-освітні, політико-адміністративні)	публічно-політичні, адміністративні, планування, організація, мотивація, контроль, комунікації, прийняття рішень	регламентаційна; забезпечення соціальних потреб громадян; регулювання господарчого життя; організаційно-інституційна; виконання норм права; контроль-наглядова; прогностично-планувальна
Методи	прямі (нормативно-правові, адміністративні) непрямі заохочувальні, стимулювальні)	прямі (правове регулювання, переконання, примус, державний контроль); непрямі (виховання, демократизація, оподаткування, визначення митної вартості товару)	організуючі, координуючі, контролюючі	імперативні, рекомендовані, заохочувальні, уповноважуючі; нормативні, групові, індивідуальні; адміністративні, економічні, соціально-психологічні, правові, соціально-політичні, морально-етичні;
Механізми	заходи законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру	політичні, організаційні, економічні, соціальні, правові	публічно-управлінські, правові, організаційні, ресурсні	адміністративні, правові, економічні, політичні, соціальні, інформаційні, психологічні, моральні, етичні, комбіновані

* Джерело: узагальнено автором з використанням [7, 15, 32, 60, 118]

Додаток В

Перелік законодавчих ініціатив щодо легалізації грального бізнесу в Україні в 2014-2018 роках*

Назва законопроекту, реєстраційний номер і дата	Суб'єкт законодавчої ініціативи	Статус законопроекту станом на 31.12.2018
“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення фінансової підтримки вітчизняної кінематографії”, № 1354 від 10.12.2014 [185]	н.д. М.Княжицький, н.д. С.Тарута	Негативний висновок Комітету ВРУ з питань культури та духовності. У порядок денний сесії ВРУ не включався
“Про лотереї в Україні”, № 1570 від 22.12.2014 [186]	КМУ (А. Яценюк)	У порядок денний сесії ВРУ не включався
“Про діяльність казино в Україні”, № 1571 від 22.12.2014 [187]	КМУ (А.Яценюк)	У порядок денний сесії ВРУ не включався
“Про букмекерську діяльність в Україні”, № 1572 від 22.12.2014 [188]	КМУ (А.Яценюк)	У порядок денний сесії ВРУ не включався
“Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення державного контролю за лотерейною сферою та спрямування відрахувань від державних лотерей на фінансування медицини, культури і спорту”, № 1354-1 від 26.12.2014 [189]	н.д. В. Денисенко	У порядок денний сесії ВРУ не включався
“Про організацію та проведення лотерей на території України”, № 1691 від 31.12.2014 [190]	н.д. П. Кишкар	Надано для ознайомлення 13.01.2015
“Про внесення змін до податкового кодексу України щодо оподаткування лотерейної діяльності”, № 1702 від 12.01.2015 [191]	н.д. П. Кишкар	Надано для ознайомлення 14.01.2015
“Про державне регулювання азартних ігор в Україні”, № 1807 від 21.01.2015 [192]	н.д. Б. Береза	Надано для ознайомлення 25.01.2015
“Про діяльність казино в Україні”, № 1869 від 28.01.2015 [193]	н.д. В. Романюк	Відкликано автором 29.01.2015
“Про букмекерську діяльність в Україні”, № 1870 від 28.01.2015 [194]	н.д. В. Романюк	Відкликано автором 29.01.2015
“Про букмекерську діяльність в Україні”, № 2268 від 02.03.2015 [195]	н.д. П. Кишкар	Надано для ознайомлення 03.03.2015
“Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування букмекерської діяльності”, № 2385 від 16.03.2015 [196]	н.д. П Кишкар	Надано для ознайомлення 17.03.2015
“Про державний контроль і правові засади діяльності з організації та проведення азартних ігор”, № 2441а від 24.07.2015 [197]	н.д. В. Романюк., н.д. Г. Кривошея	Надано для ознайомлення 29.07.2015
“Про азартні ігри”, № 3094 від 15.09.2015 [198]	н.д. А.Немировський	Вручено пропозиції 26.11.2015
“Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань”, № 3632 від 11.12.2015 [199]	КМУ	Проект відкликано 14.04.2016
“Про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань”, № 4663 від 13.05.2016 [200]	КМУ	Надано для ознайомлення 18.05.2016
“Про детінізацію ринку азартних ігор в Україні”, № 4663-1 від 01.06.2016 [201]	н.д. І. Молоток	Надано для ознайомлення 06.06.2016

* Джерело: складено автором з використанням [185-201].

Додаток Г

**Лист Державної податкової служби України від 23.10.2023
№ 2044/ЗП/99-00-19-03-02-10****ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА СЛУЖБА УКРАЇНИ
(ДПС)**

Львівська пл., 8, м. Київ, 04053, тел.: (044) 272-62-55
E-mail: post@tax.gov.ua, сайт: www.tax.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 43005393

від 23.10.2023 р. № 2044/ЗП/99-00-19-03-02-10 На № _____ від _____ 20__ р.

Оксані Костюченко

okkostyuchenko@ukr.net

Державна податкова служба України розглянула запит на отримання публічної інформації від 17.10.2023 б/н (вх. ДПС № 1732/зп/ від 17.10.2023) та надає запитувану інформацію у розумінні статті 1 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», згідно з додатком.

Додаток: на 1 арк. у 1 прим.

В. о. директора Департаменту
економічного аналізу

Нонна БАГМЕТ

Продовження Додатку Г

від 23.10.2023 № 244 Додаток до листа ДПС
ЗП/199-00-19-03-04-10ІНФОРМАЦІЯ
щодо кількості платників, які сплатили та сума сплати податкових платежів
за видом економічної діяльності "R92" - "Організація азартних ігор"
за 2020 - 2022 рр. та станом на 01.10.2023

Код бюджетної класифікації		Назва бюджетної класифікації	станом на 01.01.2021		станом на 01.01.2022		станом на 01.01.2023		станом на 01.10.2023	
			Кількість платників, які сплатили	Сплата	Кількість платників, які сплатили	Сплата	Кількість платників, які сплатили	Сплата	Кількість платників, які сплатили	Сплата
11010100	Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати		63	7 248,8	99	41 146,8	82	53 751,5	79	61 266,9
11010400	Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку інших ніж заробітня плата		13	48 159,8	43	82 358,0	45	316 084,9	34	3 218 052,6
11011000	Військовий збір		56	4 358,1	66	14 268,1	62	30 068,2	59	300 203,3
11020300	Податок на прибуток підприємств, створених за участю іноземних інвесторів		2	0,1	7	5 753,6	6	3 553,9	5	32 725,2
11020500	Податок на прибуток іноземних юридичних осіб		1	306,8	6	1 240,8	9	7 106,9	6	69 461,0
11021000	Податок на прибуток підприємств, який сплачують інші платники		10	74,9	8	3 753,8	26	147 704,4	10	335 486,7
11024700	Податок на дохід, який сплачують суб'єкти, що здійснюють діяльність з азартних ігор (у тому числі казино)		3	51 802,3	3	51 751,9	2	26 752,9	2	21 903,8
11024800	Податок на дохід, отриманий від букмекерської діяльності та азартних ігор (у тому числі казино)		0	0,0	0	0,0	9	80 064,9	17	2 489 685,1
13060000	Рентні платежі за використання робочою силою ресурсом України		0	0,0	3	1,5	3	10,9	2	0,4
14060100	Податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів(робіт, послуг)		4	250,0	5	594,1	4	450,3	13	949,4
14040000	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздріб торгівлі підакцизних товарів		2	67,1	1	2,6	0	0,0	0	0,0
14040001	Акциз подат з реалізації суб'єктами господарювання роздріб торгівлі підакцизних товарів (Донець, Лугань, Харь Київ)		2	10,7	4	411,3	0	0,0	0	0,0
14040200	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздріб торгівлі підакцизних товарів(крім тмх, що оподатковуються згідно з пп 213.1.14 п.213.1 ст.213 ПКУ)		0	0,0	0	0,0	3	42,1	2	4,0
14040201	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздріб торгівлі підакцизних товарів(крім тмх, що оподатковуються згідно з пп 213.1.14 п.213.1 ст.213 ПКУ)		0	0,0	0	0,0	7	280,9	6	116,2
18010100	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними особами, які є власниками об'єктів житлової нерухомості		1	11,6	1	14,8	1	16,0	1	16,5
18010400	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними особами, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості		2	7,0	3	912,9	3	858,9	3	569,2
18010500	Земельний податок з юридичних осіб		5	93,0	6	102,4	5	51,9	5	418,3
18010600	Орендна плата з юридичних осіб		2	107,6	2	1 062,0	2	360,4	3	156,8
18011101	Транспортний податок з юридичних осіб		0	0,0	1	12,5	0	0,0	0	0,0
18020100	Збір за місце для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами		0	0,0	1	1,7	1	35,0	1	33,7
18030100	Туристичний збір, сплачений юридичними особами		0	0,0	1	1 125,8	0	0,0	1	770,0
18050300	Єдиний податок з юридичних осіб		3	140,1	0	0,0	9	63 507,3	10	123 123,0
19010100	Екологічний податок, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення (за винятком викидів в атмосферне повітря двоокису вуглецю)		0	0,0	1	8,9	0	0,0	2	165,8
19010200	Надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти		0	0,0	1	1,9	0	0,0	1	19,1
19011000	Екологічний податок, який справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення		0	0,0	1	27,7	0	0,0	2	118,0
21080900	Штрафні санкції за порушення законодавства про патентування, за порушення норм регулювання обігу готівки та про застосування рестрикторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг		1	5,1	3	15,3	5	107,7	7	236,6
21081103	Адміністративні штрафи та інші санкції (надходження коштів, контроль за спрвалянням яких закріплено за ГУ ДФС (районний рівень)		2	3,9	1	1,0	4	11,2	7	15,3
21081500	Штрафні санкції, що застосовуються відповідно до Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, та папирос"		0	0,0	0	0,0	1	17,0	0	0,0
22011100	Плата за ліцензію на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та рідинами, що використовуються в електронних сигаретах		5	31,0	9	113,5	8	96,0	4	35,1

Додаток Д

Інформація щодо ліцензій у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор

Таблиця 1

Інформація щодо кількості виданих та анульованих КРАІЛ ліцензій у сфері діяльності з організації та проведення азартних ігор і ліцензій на випуск та проведення лотерей, а також сплачених коштів до державного бюджету за ліцензії за 2021 р., 2022 р. та 2023 р. (станом на 01.06.2023)

№ з/п	Види ліцензій	2021 рік			2022 рік			2023 рік (станом на 01.06.2023)			З початку діяльності КРАІЛ за 2021–2023 рр. (станом на 01.06.2023)		
		Кількість виданих КРАІЛ ліцензій*	Кількість анульованих ліцензій	Сума сплачених коштів до державного бюджету** (тис. грн)	Кількість виданих КРАІЛ ліцензій*	Кількість анульованих ліцензій	Сума сплачених коштів до державного бюджету** (тис. грн)	Кількість виданих КРАІЛ ліцензій*	Кількість анульованих ліцензій	Сума сплачених коштів до державного бюджету** (тис. грн)	Кількість виданих КРАІЛ ліцензій*	Кількість анульованих ліцензій	Сума сплачених коштів до державного бюджету** (тис. грн)
1.	Ліцензія на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у гральних закладах казино	8	0	432 000,0	0	0	72 000,0	0	0	108 000,0	8	0	612 000,0
2.	Ліцензія на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор казино у мережі Інтернет	13	0	304 200,0	3	4	286 650,0	0	0	257 400,0	16	4	848 250,0
3.	Ліцензія на провадження діяльності з організації та проведення букмекерської діяльності	1	0	108 000,0	4	2	693 000,0	0	0	108 000,0	5	2	909 000,0
4.	Ліцензія на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у залах гральних автоматів	19	0	171 000,0	0	0	5 000,0	0	0	58 000,0	19	0	234 000,0
5.	Ліцензія на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор у покер у мережі Інтернет	3	0	18 000,0	0	0	18 000,0	0	0	6 000,0	3	0	42 000,0
6.	Ліцензія на гральний стіл	106	0	57 240,0	0	20	5 400,0	0	0	14 040,0	106	20	76 680,0
7.	Ліцензія на гральний стіл з кільцем рулетки	43	0	45 150,0	0	7	6 300,0	0	0	9 450,0	43	7	60 900,0
8.	Ліцензія на букмекерський пункт	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
9.	Ліцензія на гральний автомат	3 811	0	411 804,0	593	327	72 513,0	8	0	57 466,8	4 412	327	541 783,8
10.	Ліцензія на провадження діяльності з надання послуг у сфері азартних ігор	18	0	32 550,0	3	0	7 260,0	0	0	0,0	21	0	39 810,0
11.	Ліцензія на провадження діяльності з проведення парі тоталізатора на іподромі	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
12.	Ліцензія на випуск та проведення лотерей***	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
13.	Інвестиційна ліцензія	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
	<i>Інші надходження (помілково сплачені кошти)</i>						<i>1,20</i>			<i>0,27</i>			<i>1,47</i>
	Всього	4 022	0	1 579 944,0	603	360	1 166 124,2	8	0	618 357,07	4 633	360	3 364 425,27

* Кількість виданих КРАІЛ ліцензій - фактична кількість ліцензій, включених до реєстрів, ведення яких віднесено до компетенції КРАІЛ, після отримання документа, що підтверджує внесення плати за перший рік дії ліцензії (ст. 49 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»). У березні – травні 2023 р. рішення КРАІЛ про видачу/анулювання ліцензій не приймалися через відсутність кворуму.

** Сума сплачених коштів до державного бюджету - фактично сплачені кошти за ліцензії (у тому числі щорічні плати) за інформацією Державної казначейської служби України.

*** Видача КРАІЛ ліцензій на випуск та проведення лотерей буде запроваджена після прийняття Кабінетом Міністрів України ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та порядку плати за ліцензію на випуск і проведення лотерей.

Додаток Е

Лист Офісу Генерального прокурора від 06.11.2023 № 27/3-2083ВИХ-23



Прокуратура України
ОФІС ГЕНЕРАЛЬНОГО ПРОКУРОРА

вул. Різницька, 13/15, м. Київ, 01011 факс: (044) 280-26-03
e-mail: office@gp.gov.ua, web: www.gp.gov.ua
Код ЄДРПОУ 00034051

06.11.2023 № 27/3-2083 Вих 23

На № _____ від _____

Оксані Костюченко
okkostyuchenko@ukr.net

Ваш запит про надання статистичної інформації щодо виявлених порушень у сфері організації азартних ігор та лотерейної діяльності у розрізі видів порушень та стану їх провадження у 2020 – 2023 роках розглянуто.

Роз'яснюємо, що відповідно до статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Визначальним для публічної інформації є те, що вона повинна бути заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків.

Ураховуючи викладене надаємо відомості про кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень (проваджень), передбачених статтею 203-2 (незаконна діяльність з організації або проведення азартних ігор, лотерей) Кримінального кодексу України та результати їх досудового розслідування відповідно до звітності за формою № 1 «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення» упродовж 2020-2022 років, січня - вересня 2023 року.

У разі незгоди з отриманою відповіддю, відповідно до статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» Ви маєте право оскаржити її до керівництва Офісу Генерального прокурора або до суду.

Додаток: на 1 арк.

Начальник відділу розгляду
запитів на публічну інформацію

 Андрій СЬОМІЧ

Офіс Генерального прокурора
06.11.2023 №27/3-2083ВИХ-23



Продовження Додатку Е

Управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи

**Відомості
про кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень (проваджень) за ст. 203-2 (незаконна діяльність з організації або проведення азартних ігор, лотерей) КК України та результати їх досудового розслідування упродовж 2020, 2021, 2022 років, січня-вересня 2023 року***

Період	Зареєстровано кримінальних правопорушень у звітному періоді	Кримінальні правопорушення, у яких провадження закрито	у т. ч.	Обліковано** кримінальних правопорушень у звітному періоді	з них:
			за п.п. 1, 2, 4 (4-1), 6, 9-1 ч. 1 ст. 284 КПК України		кримінальні правопорушення, за якими провадження направлені до суду (п.п. 2,3 ст. 283 КПК України)
2020 рік	571	208	208	363	29
2021 рік	728	464	461	267	44
2022 рік	242	68	68	174	4
січень-вересень 2023 року	206	12	12	194	16

* За даними звітності за формою № 1 "Єдиний звіт про кримінальні правопорушення"

** Без урахування кримінальних правопорушень, виключених з обліку у зв'язку із закриттям провадження на підставі п.п. 1, 2, 4, 6, 9-1 ст. 284 КПК України до 2023 року та п.п. 1, 2, 4-1, 6, 9-1 ст. 284 КПК України з 2023 року

Додаток Ж

Лист Національної поліції України від 27.10.2023 № 256зі/27/01/2-2023

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ
УКРАЇНИДепартамент інформаційно-
аналітичної підтримкивул. Богомольця, 10, м. Київ, 01601,
тел. 254-76-10, 256-14-40
E-mail: duty.it@police.gov.ua

Оксана КОСТЮЧЕНКО

okkostyuchenko@ukr.net

від 27 жовтня 2023 № 256зі/27/01/2-2023На № б/н від 24.10.2023

Про надання інформації

У Департаменті в межах компетенції розглянуто запит про отримання публічної інформації щодо кількості виявлених і зареєстрованих правопорушень у сфері організації азартних ігор та лотерейної діяльності за 2020, 2021, 2022 та 2023 роки у розрізі видів правопорушень та стану їх провадження.

За результатами опрацювання інформаційного запиту на отримання публічної інформації надаємо наявні відомості щодо кількості виявлених адміністративних правопорушень, передбачених частинами 1, 2, 3 статті 181 (Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях), за 2020-2022 роки та за 9 місяців 2023 року, на території України і з розбивкою по областях.

Крім того інформуємо, що відповідно до Кримінального процесуального кодексу України та Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 30.06.2020 № 298, створено Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі - ЄРДР) з метою забезпечення реєстрації кримінальних правопорушень (проваджень) та обліку прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх учинили, та результатів судового провадження.

Згідно з пунктом 4 розділу 1 зазначеного Положення, володільцем ЄРДР є Офіс Генерального прокурора. Відповідно до пункту 6 розділу 4 Володільець надає відомості з Реєстру з додержанням вимог КПК України та Закону України «Про захист персональних даних». На підставі даних ЄРДР органами прокуратури здійснюється формування єдиної звітності про кримінальні правопорушення та осіб, які їх учинили, а також рух кримінальних проваджень.

При цьому відповідно до статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом, зобов'язаний виключно розпорядник.

З огляду на вищевикладене та з метою отримання запитуваної інформації, на підставі ч.3 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», зазначений запит направлено за належністю до Офісу Генерального прокурора.

Додаток: на 4 арк. в 1 прим.

Начальник Департаменту



Олексій ГРИГОРОВИЧ

Продовження додатка Ж

12 місяців 2020 року

1

ДІАП НП України

Відомості
про виявленні адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1, 2, 3 статті 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення,
за 12 місяців 2020 року

Найменування областей, міст	Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.1 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.2 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.3 ст.181 КУпАП)			
	Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністра тивних правопору шень	з них		
		розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянут о та прийнято рішення	у.т.ч.	
			ОНП	судом			ОНП	судом			ОНП	судом
АР Крим												
Вінницька												
Волинська	5	4		4								
Дніпропетровська	99	68		68	1	1		1				
Донецька	11	3		3								
Житомирська	3	1		1								
Закарпатська	2											
Запорізька	19	18		18	1	1		1				
Івано-Франківська												
Київська	2	1		1								
місто Київ	5											
Кіровоградська	2											
Луганська	1	1		1								
Львівська												
Миколаївська												
Одеська	11	11		11	3							
Полтавська	2	2		2								
Рівненська					1							
місто Севастополь												
Сумська	2	1		1								
Тернопільська	3	3		3								
Харківська					1							
Херсонська					1							
Хмельницька												
Черкаська	7	4		4								
Чернігівська												
Чернівецька												
Всього по Україні	174	117		117	8	2		2				

Продовження додатка Ж

12 місяців 2021 року

2

ДІАП НП України

Відомості
про виявленні адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1, 2, 3 статті 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення,
за 12 місяців 2021 року

Найменування областей, міст	Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.1 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.2 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.3 ст.181 КУпАП)			
	Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністра тивних правопору шень	з них		
		розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.	
		ОНП	судом		ОНП	судом		ОНП	судом		ОНП	судом
АР Крим												
Вінницька												
Волинська	3	3	3	1	1		1					
Дніпропетровська	57	49	49	4	3		3	1	1			1
Донецька	1											
Житомирська												
Закарпатська												
Запорізька	16	13	13									
Івано-Франківська												
Київська												
місто Київ												
Кіровоградська	1	1	1									
Луганська	1	1	1									
Львівська												
Миколаївська												
Одеська	14	13	13	2								
Полтавська												
Рівненська												
місто Севастополь												
Сумська												
Тернопільська												
Харківська					1							
Херсонська	1	1	1	1								
Хмельницька												
Черкаська	39	28	28									
Чернігівська												
Чернівецька												
Всього по Україні	133	109	109	9	4	4	4	1	1	1	1	1

Продовження додатка Ж

12 місяців 2022 року

3

ДІАП НП України

Відомості
про виявленні адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1, 2, 3 статті 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення,
за 12 місяців 2022 року

Найменування областей, міст	Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.1 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.2 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.3 ст.181 КУпАП)			
	Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністра тивних правопору шень	з них		
		розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.	
		ОНП	судом			ОНП	судом			ОНП	судом	
АР Крим												
Вінницька												
Волинська												
Дніпропетровська												
Донецька												
Житомирська	2											
Закарпатська	1											
Запорізька	73	23	23	1	1							
Івано-Франківська					1							
Київська												
місто Київ	1											
Кіровоградська												
Луганська												
Львівська												
Миколаївська												
Одеська	31	21	21	1	1			1				
Полтавська												
Рівненська												
місто Севастополь												
Сумська												
Тернопільська												
Харківська												
Херсонська												
Хмельницька												
Черкаська	16	16	16									
Чернігівська												
Чернівецька												
Всього по Україні	124	60	60	3	1			1				

Продовження додатка Ж

9 місяців 2023 року

д

ДІАП НП України

Відомості
про виявленні адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1, 2, 3 статті 181 Кодексу України про адміністративні правопорушення,
за 9 місяців 2023 року

Найменування областей, міст	Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.1 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.2 ст.181 КУпАП)				Азартні ігри, ворожіння в громадських місцях (ч.3 ст.181 КУпАП)			
	Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністративних правопорушень	з них			Виявлено адміністративних правопорушень	з них		
		розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.			розглянуто та прийнято рішення	у.т.ч.	
		ОНП	судом			ОНП	судом			ОНП	судом	
АР Крим												
Вінницька												
Волинська												
Дніпропетровська	14	9	9									
Донецька												
Житомирська												
Закарпатська												
Запорізька	73	62	62	2	2			2				
Івано-Франківська												
Київська	27	11	11									
місто Київ	234	122	122									
Кіровоградська												
Луганська												
Львівська												
Миколаївська	4											
Одеська	31	26	26									
Полтавська												
Рівненська	1	1	1									
місто Севастополь												
Сумська												
Тернопільська	6	6	6									
Харківська												
Херсонська												
Хмельницька												
Черкаська	11	11	11									
Чернігівська												
Чернівецька	1	1	1									
Всього по Україні	402	249	249	2	2			2				

Додаток 3

Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні станом, вівся Міністерством фінансів України станом на 04.11.2020

№ п/п	Назва державної лотереї	Найменування оператора державних лотерей	Період проведення державної лотереї	
			розпочато (дата)	завершено (припинено) (дата)
1	2	3	4	5
1	державна грошова лотерея тото "Спортпрогноз"	ТОВ "М.С.Л."	05.03.1987	
2	державна числова тиражна лотерея "Мегалот"	ТОВ "М.С.Л."	05.03.1997	
3	державна грошова лотерея "Лото-Забава"	ТОВ "М.С.Л."	01.08.1999	
4	державна грошова миттєва лотерея "Олімпійська"	ТОВ "М.С.Л."	02.02.2000	01.07.2013
5	державна грошова миттєва лотерея "Віртуальне казино"	ТОВ "М.С.Л."	01.01.2001	01.02.2014
6	державна грошова числова тиражна лотерея "СУПЕР ЛОТО"	ПП "Українська Національна Лотерея"	09.04.2001	
7	державна грошова числова тиражна лотерея "КЕНО"	ПП "Українська Національна Лотерея"	11.04.2001	
8	державна грошова миттєва лотерея "Орел-Решка"	ПрАТ "Патріот"	26.08.2002	
9	державна грошова миттєва лотерея "Лампа Аладдіна"	ПрАТ "Патріот"	28.11.2002	
10	державна грошова миттєва лотерея "Амазонка"	ПрАТ "Патріот"	03.04.2003	
11	державна грошова миттєва лотерея "Спокуса"	ПрАТ "Патріот"	05.04.2003	
12	державна грошова миттєва лотерея "Гривенька"	ПрАТ "Патріот"	01.06.2003	
13	державна грошова миттєва лотерея "Лідер"	ПрАТ "Патріот"	29.06.2003	
14	державна грошова миттєва лотерея "Зодіак"	ПрАТ "Патріот"	01.02.2004	
15	державна грошова миттєва лотерея "Хмільна"	ПрАТ "Патріот"	01.05.2004	
16	державна грошова числова тиражна лотерея "ЛОТО ТРІЙКА"	ПП "Українська Національна Лотерея"	01.06.2004	
17	державна грошова миттєва лотерея "ХТО ТАМ"	ТОВ "М.С.Л."	15.08.2004	
18	державна грошова миттєва лотерея "ПРИРОДА"	ПрАТ "Патріот"	27.02.2007	
19	державна грошова миттєва лотерея "Справжнє золото"	ТОВ "М.С.Л."	II кв. 2008	
20	державна грошова миттєва лотерея "Три алмази"	ТОВ "М.С.Л."	II кв. 2008	
21	державна грошова миттєва лотерея "Купа грошей"	ТОВ "М.С.Л."	II кв. 2008	
22	державна тиражна числова лотерея "Гонка на гроші"	ТОВ "М.С.Л."	21.07.2008	

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
23	державна грошова миттєва лотерея “Гроші плюс гроші”	ТОВ “М.С.Л.”	IV кв. 2008	
24	державна грошова миттєва лотерея “П’ять смарагдів”	ТОВ “М.С.Л.”	IV кв. 2008	
25	державна грошова миттєва лотерея “Щаслива трійка”	ТОВ “М.С.Л.”	IV кв. 2008	
26	державна грошова миттєва лотерея “ЧЕМПІОН”	ПрАТ “Патріот”	25.11.2008	
27	державна грошова числова тиражна лотерея “ЛОТО МАКСИМА”	ПП “Українська Національна Лотерея”	08.12.2008	
28	державна грошова миттєва лотерея “Свято грошей”	ТОВ “М.С.Л.”	02.03.2009	
29	державна грошова миттєва лотерея “ЕЛЬДОРАДО”	ПрАТ “Патріот”	25.03.2009	
30	державна грошова миттєва лотерея “ІМПЕРІЯ РОЗВАГ”	ПрАТ “Патріот”	25.03.2009	
31	державна грошова миттєва лотерея “Виграшні лінії”	ТОВ “М.С.Л.”	27.07.2009	
32	державна грошова миттєва лотерея “Зіркова трійка”	ТОВ “М.С.Л.”	27.07.2009	
33	державна грошова миттєва лотерея “Три бажання”	ТОВ “М.С.Л.”	27.07.2009	
34	державна грошова миттєва лотерея “Скарби долі”	ТОВ “М.С.Л.”	27.08.2009	
35	державна грошова миттєва лотерея “Твоя готівка”	ТОВ “М.С.Л.”	27.08.2009	
36	державна грошова миттєва лотерея “250 000 миттєво”	ТОВ “М.С.Л.”	07.09.2009	
37	державна грошова миттєва лотерея “Живі гроші”	ТОВ “М.С.Л.”	07.09.2009	
38	державна грошова лотерея тотото “Спортліга”	ТОВ “М.С.Л.”	11.09.2009	
39	державна грошова миттєва лотерея “Зорепад”	ТОВ “М.С.Л.”	07.10.2009	
40	державна грошова миттєва лотерея “САФАРИ”	ПрАТ “Патріот”	10.11.2009	
41	державна грошова миттєва лотерея “Володар гри”	ТОВ “М.С.Л.”	20.11.2009	
42	державна грошова миттєва лотерея “Кльові гроші”	ТОВ “М.С.Л.”	20.11.2009	
43	державна грошова миттєва лотерея “Твій сейф”	ТОВ “М.С.Л.”	20.11.2009	
44	державна грошова миттєва лотерея “АЗАРТ”	ПрАТ “Патріот”	10.12.2009	
45	державна грошова миттєва лотерея “ФУРОР”	ПрАТ “Патріот”	10.12.2009	
46	державна грошова миттєва лотерея “Чародійна дев’ятка”	ТОВ “М.С.Л.”	22.02.2010	
47	державна грошова миттєва лотерея “Подвійний шанс”	ТОВ “М.С.Л.”	01.03.2010	
48	державна грошова миттєва лотерея “Золота сімка”	ТОВ “М.С.Л.”	05.03.2010	
49	державна грошова миттєва лотерея “БЛІЦ ЛОТО”	ПрАТ “Патріот”	20.05.2010	
50	державна грошова миттєва лотерея “Золота копальня”	ТОВ “М.С.Л.”	12.07.2010	
51	державна грошова миттєва лотерея “Загадки моря”	ТОВ “М.С.Л.”	15.07.2010	

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
52	державна грошова миттєва лотерея “Багатство фараонів”	ТОВ “М.С.Л.”	20.08.2010	
53	державна грошова миттєва лотерея “Казкові гроші”	ТОВ “М.С.Л.”	20.09.2010	
54	державна грошова миттєва лотерея “Моя країна Україна”	ПрАТ “Патріот”	25.05.2011	
55	державна грошова миттєва лотерея “СУПЕР ГОЛ”	ПрАТ “Патріот”	25.05.2011	
56	державна грошова миттєва лотерея “Десять перлин”	ТОВ “М.С.Л.”	01.06.2011	
57	державна грошова миттєва лотерея “Королівська сімка”	ТОВ “М.С.Л.”	01.06.2011	
58	державна грошова миттєва лотерея “Крута відпустка”	ТОВ “М.С.Л.”	01.06.2011	
59	державна грошова миттєва лотерея “Сто штук”	ТОВ “М.С.Л.”	01.06.2011	
60	державна грошова миттєва лотерея “Сонечко кохання”	ТОВ “М.С.Л.”	11.07.2011	
61	державна грошова миттєва лотерея “Гол!”	ТОВ “М.С.Л.”	11.07.2011	
62	державна грошова миттєва лотерея “Футбольний тріумф”	ТОВ “М.С.Л.”	15.08.2011	
63	державна грошова числова тиражна лотерея “СЕКUNДА УДАЧИ”	ПІІ “Українська Національна Лотерея”	11.09.2011	
64	державна грошова миттєва лотерея “Три п’ятірки”	ТОВ “М.С.Л.”	03.10.2011	
65	державна грошова миттєва лотерея “Чарівна пара”	ТОВ “М.С.Л.”	17.10.2011	
66	державна грошова миттєва лотерея “ФАРТ”	ПрАТ “Патріот”	10.11.2011	
67	державна грошова миттєва лотерея “Золото та срібло”	ТОВ “М.С.Л.”	01.05.2012	
68	державна грошова миттєва лотерея “Королівська велич”	ТОВ “М.С.Л.”	01.06.2012	
69	державна грошова миттєва лотерея “Голкіпер”	ТОВ “М.С.Л.”	14.09.2012	
70	державна грошова миттєва лотерея “Мільйонер”	ТОВ “М.С.Л.”	01.10.2012	
71	державна грошова миттєва лотерея “Святкова”	ТОВ “М.С.Л.”	01.10.2012	
72	державна грошова миттєва лотерея “Щаслива подорож”	ТОВ “М.С.Л.”	01.11.2012	
73	державна грошова миттєва лотерея “3 перця”	ТОВ “М.С.Л.”	11.02.2013	
74	державна грошова миттєва лотерея “Багата ферма”	ТОВ “М.С.Л.”	11.02.2013	
75	державна грошова миттєва лотерея “Веселик”	ТОВ “М.С.Л.”	11.02.2013	
76	державна грошова миттєва лотерея “ЗІРВИ МІЛЬЙОН”	ПІІ “Українська Національна Лотерея”	03.04.2013	01.02.2018
77	державна грошова миттєва лотерея “Щаслива 13”	ТОВ “М.С.Л.”	01.05.2013	
78	державна грошова миттєва лотерея “Щасливі числа”	ТОВ “М.С.Л.”	15.05.2013	
79	державна тиражна грошова лотерея тото “ФАВОРИТ ТОТО”	ПІІ “Українська Національна Лотерея”	01.06.2013	30.10.2013

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
80	державна грошова миттєва лотерея “МОМЕНТ ЛОТО”	ПрАТ “Патріот”	01.06.2013	
81	державна миттєва лотерея “ВА-БАНК лото”	ПрАТ “Патріот”	01.06.2013	
82	державна грошова миттєва лотерея “Рубіни”	ТОВ “М.С.Л.”	03.06.2013	
83	державна миттєва лотерея “Фенікс”	ПрАТ “Патріот”	01.07.2013	
84	державна грошова лотерея “Мить успіху”	ТОВ “М.С.Л.”	10.02.2014	
85	державна грошова тиражна лотерея “Швидке Кіно”	ТОВ “М.С.Л.”	01.12.2014	26.05.2014 *
86	державна тиражна лотерея “Карти в руки”	ТОВ “М.С.Л.”	01.11.2014	22.02.2016 *
87	державна грошова миттєва лотерея “КОЗИРНА МАСТЬ”	ПрАТ “Патріот”	01.09.2013	
88	державна грошова миттєва лотерея “ТАРО плюс”	ПрАТ “Патріот”	01.11.2013	
89	державна миттєва лотерея “Чесна Гра”	ПрАТ “Патріот”	01.11.2013	
90	державна грошова тиражна лотерея бінго “ТІП”	ТОВ “М.С.Л.”	14.10.2013	
91	державна грошова тиражна лотерея бінго “ТОП”	ТОВ “М.С.Л.”	14.10.2013	
92	державна грошова Інтернет-лотерея “Вінго”	ТОВ “М.С.Л.”	01.09.2014	22.09.2014 *
93	державна грошова Інтернет-лотерея “Джаст Кеш”	ТОВ “М.С.Л.”	15.01.2014	01.08.2016
94	державна грошова Інтернет-лотерея “Моменто”	ТОВ “М.С.Л.”	15.01.2014	01.08.2016
95	державна грошова Інтернет-лотерея “Сайбер Кеш”	ТОВ “М.С.Л.”	15.01.2014	01.08.2016
96	державна грошова Інтернет-лотерея “Стрім Кеш”	ТОВ “М.С.Л.”	15.01.2014	01.08.2016
97	державна грошова Інтернет-лотерея “Фаст Кеш”	ТОВ “М.С.Л.”	15.01.2014	01.08.2016
98	державна грошова Інтернет-лотерея “Хай-Лоу”	ТОВ “М.С.Л.”	15.01.2014	01.08.2016
99	державна грошова миттєва лотерея “Супер золото”	ТОВ “М.С.Л.”	20.11.2013	
100	державна грошова Інтернет-лотерея “Амулети”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
101	державна грошова Інтернет-лотерея “Кеглі”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
102	державна грошова Інтернет-лотерея “Дартс”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
103	державна грошова Інтернет-лотерея “Сімковий бум”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
104	державна грошова Інтернет-лотерея “Альфредо”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
105	державна грошова Інтернет-лотерея “Золотий острів”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
106	державна грошова Інтернет-лотерея “Різдвяна”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
107	державна грошова Інтернет-лотерея “Еспресо”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016
108	державна грошова Інтернет-лотерея “Євро м'яч”	ТОВ “М.С.Л.”	25.11.2013	01.08.2016

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
109	державна грошова Інтернет-лотерея "Макс+"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2013	01.08.2016
110	державна грошова Інтернет-лотерея "Влучна"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2013	01.08.2016
111	державна грошова Інтернет-лотерея "Бінго Бонанза"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2013	01.08.2016
112	державна грошова Інтернет-лотерея "Дискошар"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2013	01.08.2016
113	державна грошова Інтернет-лотерея "Бульки Бінго"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2013	01.08.2016
114	державна грошова Інтернет-лотерея "Гороскоп"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2013	01.08.2016
115	державна грошова миттєва лотерея "Спринт"	ТОВ "М.С.Л."	03.12.2013	
116	державна грошова миттєва лотерея "Супер 7"	ТОВ "М.С.Л."	15.12.2013	
117	державна грошова миттєва лотерея "Пачка грошей"	ТОВ "М.С.Л."	15.12.2013	
118	державна тиражна грошова лотерея тото "ФАВОРИТ СПОРТ"	ПП "Українська Національна Лотерея"	15.04.2014	
119	державна грошова миттєва лотерея "Ювілейна"	ТОВ "М.С.Л."	07.05.2014	
120	державна грошова миттєва лотерея "Великі гроші"	ТОВ "М.С.Л."	26.05.2014	
121	державна грошова миттєва лотерея "ЗОЛОТИЙ КУБОК"	ПП "Українська Національна Лотерея"	10.10.2014	
122	державна грошова миттєва лотерея "ЛОТО ПЛАТИНУМ"	ПП "Українська Національна Лотерея"	01.12.2016	
123	державна грошова миттєва лотерея "ЛОВИ МОМЕНТ"	ПП "Українська Національна Лотерея"	01.02.2019	
124	державна тиражна грошова лотерея тото "ФОРТУНА ЛАЙВ"	ПП "Українська Національна Лотерея"	11.07.2016	
125	державна грошова миттєва лотерея "Смайлото"	ПрАТ "Патріот"	01.08.2014	
126	державна грошова миттєва лотерея "Швидкогроші"	ТОВ "М.С.Л."	24.06.2014	
127	державна грошова миттєва лотерея "ШАНСлото"	ПрАТ "Патріот"	01.10.2014	
128	державна грошова миттєва лотерея "Фартова 7"	ТОВ "М.С.Л."	19.08.2014	
129	державна грошова миттєва лотерея "Ювелірна"	ТОВ "М.С.Л."	19.08.2014	
130	державна грошова миттєва лотерея "Своє житло"	ПрАТ "Патріот"	10.04.2015	
131	державна миттєва лотерея "ДЖОКЕР ЛОТ"	ПрАТ "Патріот"	01.02.2019	
132	державна грошова миттєва лотерея "Морський бій"	ТОВ "М.С.Л."	26.02.2015	
133	державна грошова миттєва лотерея "Експрес - лото"	ТОВ "М.С.Л."	21.04.2015	06.12.2016
134	державна грошова миттєва лотерея "Сузір'я"	ПрАТ "Патріот"	01.02.2019	
135	державна грошова лотерея "Золотий тріумф"	ТОВ "М.С.Л."	05.06.2015	
136	державна грошова Інтернет-лотерея "9 муз"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
137	державна грошова Інтернет-лотерея "Автомайстерня"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
138	державна грошова Інтернет-лотерея "Алхімік"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
139	державна грошова Інтернет-лотерея "Банк"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
140	державна грошова Інтернет-лотерея "Більярд"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
141	державна грошова Інтернет-лотерея "Бодіблдинг"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
142	державна грошова Інтернет-лотерея "Подорож до мрій"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
143	державна грошова Інтернет-лотерея "Сам собі бармен"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
144	державна грошова Інтернет-лотерея "Стріли Амура"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
145	державна грошова Інтернет-лотерея "Щедрий урожай"	ТОВ "М.С.Л."	01.06.2015	
146	державна грошова миттєва лотерея "ГРОШЕНЯТА"	ТОВ "М.С.Л."	04.09.2015	
147	державна грошова миттєва лотерея "Зірка лото"	ПрАТ "Патріот"	01.02.2019	
148	державна грошова миттєва лотерея "Скарбничка"	ПрАТ "Патріот"	01.02.2019	
149	державна грошова миттєва лотерея "До свята"	ТОВ "М.С.Л."	15.10.2015	
150	державна тиражна лотерея "Гарячі гроші"	ТОВ "М.С.Л."	01.10.2015	
151	державна грошова миттєва лотерея "Щасливий квиток"	ТОВ "М.С.Л."	25.11.2015	
152	державна грошова миттєва лотерея "Товстий гаманець"	ТОВ "М.С.Л."	04.12.2015	
153	державна грошова миттєва лотерея "Золота гора"	ТОВ "М.С.Л."	17.12.2015	
154	державна грошова миттєва лотерея "Хрестики нолики"	ТОВ "М.С.Л."	01.02.2016	
155	державна грошова миттєва лотерея "Швидкі 7"	ТОВ "М.С.Л."	15.03.2016	
156	державна грошова миттєва лотерея "Шалена п'ятірка"	ТОВ "М.С.Л."	29.04.2015	
157	державна миттєва лотерея "ФУРОР НОВА"	ПрАТ "Патріот"	22.06.2016	
158	державна грошова миттєва лотерея "Максі лото"	ТОВ "М.С.Л."	17.06.2016	
159	державна миттєва лотерея "ПЕРША БЛАГОДІЙНА ЛОТЕРЕЯ"	ПрАТ "Патріот"	01.02.2019	
160	державна грошова лотерея "Золота підкова"	ТОВ "М.С.Л."	19.07.2016	
161	державна грошова Інтернет-лотерея "Вдала втеча"	ТОВ "М.С.Л."	05.10.2016	
162	державна грошова числова тиражна лотерея "ЛОТО БЛЦ"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	09.12.2016	
163	державна тиражна грошова лотерея тото "БАЗАБЕТ"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	15.01.2017	
164	державна грошова миттєва лотерея "Як козаки"	ТОВ "М.С.Л."	03.01.2017	
165	державна грошова миттєва лотерея "ВЕСЕЛА СКАРБНИЧКА"	ТОВ "М.С.Л."	14.02.2017	

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
166	державна грошова миттєва лотерея “ГОРОСКОП”	ТОВ “М.С.Л.”	01.03.2017	
167	державна грошова числова тиражна лотерея “ГРІДГОЛ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	27.03.2017	
168	державна грошова числова тиражна лотерея “СЕЙФ ЛОТО”	ПП “Українська Національна Лотерея”	27.03.2017	
169	державна грошова числова тиражна лотерея “ЛОТО БАБЛ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	27.03.2017	
170	державна грошова миттєва лотерея “ВИГРАВАЙКА”	ПП “Українська Національна Лотерея”	12.06.2017	
171	державна грошова миттєва лотерея “ЗОЛОТА СКРИНЯ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	12.06.2017	
172	державна грошова миттєва лотерея “КЛУБ МІЛЬЙОНЕРІВ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	12.06.2017	
173	державна грошова миттєва лотерея “ШАЛЕНИЙ ЛИМОН”	ПП “Українська Національна Лотерея”	12.06.2017	
174	державна грошова миттєва лотерея “Гаряча штучка!”	ТОВ “М.С.Л.”	03.07.2017	
175	державна грошова миттєва лотерея “КОСМОЛОТ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	15.11.2017	
176	державна грошова миттєва лотерея “ПАРІ-МАТЧ ЛОТО”	ПП “Українська Національна Лотерея”	24.02.2018	
177	державна грошова лотерея “ЛОТО ЗОЛОТО”	ТОВ “М.С.Л.”	18.01.2018	
178	державна грошова числова тиражна лотерея “КЕШ ЛОТО”	ПП “Українська Національна Лотерея”	04.05.2018	
179	державна грошова числова тиражна лотерея “БаблБол”	ПП “Українська Національна Лотерея”	04.05.2018	
180	державна грошова миттєва лотерея “ЧОРНА ПЕРЛИНА”	ТОВ “М.С.Л.”	16.04.2018	
181	державна грошова миттєва лотерея “КОЛЕСО УДАЧИ”	ТОВ “М.С.Л.”	16.04.2018	
182	державна грошова миттєва лотерея “Золото ацтеків”	ТОВ “М.С.Л.”	16.04.2018	
183	державна тиражна грошова лотерея тото “ПАРІ-МАТЧ СПОРТ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	07.07.2018	
184	державна грошова миттєва лотерея “ПОЛЮВАННЯ ЗА СКАРБАМИ”	ТОВ “М.С.Л.”	31.08.2018	
185	державна грошова числова тиражна лотерея “ШЕЙК”	ПП “Українська Національна Лотерея”	15.09.2018	
186	державна грошова числова тиражна лотерея “ФОРТУНА”	ПП “Українська Національна Лотерея”	15.09.2018	
187	державна грошова числова тиражна лотерея “КЕНО РАПІД”	ПП “Українська Національна Лотерея”	15.09.2018	
188	державна грошова числова тиражна лотерея “ПЕНАЛЬТІ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	15.09.2018	
189	державна грошова миттєва лотерея “ЛОТОЛОТ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	10.10.2018	
190	державна грошова миттєва лотерея “ПІРАТСЬКІ ЛЕГЕНДИ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	06.10.2018	
191	державна грошова миттєва лотерея “ЛУЧНИК”	ПП “Українська Національна Лотерея”	06.10.2018	
192	державна грошова миттєва лотерея “ГОЛ”	ПП “Українська Національна Лотерея”	06.10.2018	
193	державна грошова миттєва лотерея “ЛОТТО”	ПП “Українська Національна Лотерея”	06.10.2018	

Продовження Додатку 3

1	2	3	4	5
194	державна грошова миттєва лотерея “ШАЛЕНА ЖАБКА”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	06.10.2018	
195	державна грошова миттєва лотерея “ЗОРЯНІ ВІЙНИ”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	06.10.2018	
196	державна грошова миттєва лотерея “ДРЕВНІЙ ЄГИПЕТ”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	06.10.2018	
197	державна грошова миттєва лотерея “МИТТЄВА ЛОТЕРЕЯ”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	26.10.2018	
198	державна грошова миттєва лотерея “ЛАС-ВЕГАС”	ТОВ “М.С.Л.”	01.02.2019	
199	державна грошова миттєва лотерея “Миттєвий більярд”	ТОВ “М.С.Л.”	26.03.2019	
200	державна миттєва лотерея “КІНГ ФУРОР”	ПрАТ “Патріот”	22.05.2019	
201	державна грошова миттєва лотерея “ЛАБІРИНТ”	ТОВ “М.С.Л.”	03.05.2019	
202	державна миттєва лотерея “П’ЯТДЕСЯТ НА П’ЯТДЕСЯТ”	ПрАТ “Патріот”	08.06.2019	
203	державна миттєва лотерея “ДЕСЯТЬ ЗІРОК”	ПрАТ “Патріот”	08.06.2019	
204	державна тиражна лотерея “Ю БІНГО”	ПрАТ “Патріот”	01.01.2021	
205	державна грошова лотерея “ЛОТО ПЛЮС”	ТОВ “М.С.Л.”	19.06.2019	14.04.2020
206	державна грошова миттєва лотерея “ГРАН-ПРІ”	ТОВ “М.С.Л.”	21.06.2019	
207	державна грошова числова тиражна лотерея “ДЮЖИНА+”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	14.09.2019	
208	державна грошова числова тиражна лотерея “ТОТАЛ 77”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	14.09.2019	
209	державна грошова числова тиражна лотерея “ШАНС ЛОТО”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	14.09.2019	
210	державна грошова миттєва лотерея “Карти в руки”	ТОВ “М.С.Л.”	06.09.2019	
211	державна тиражна лотерея “Каре”	ТОВ “М.С.Л.”	27.09.2019	
212	державна тиражна грошова лотерея “Віртуальна ліга”	ТОВ “М.С.Л.”	08.11.2019	
213	державна грошова лотерея “Сапер”	ТОВ “М.С.Л.”	02.01.2020	
214	державна грошова миттєва лотерея “АВТО ЛОТО”	ТОВ “М.С.Л.”	20.03.2020	
215	державна грошова лотерея “Смайл”	ТОВ “М.С.Л.”	02.03.2020	
216	державна грошова лотерея “Вежа”	ТОВ “М.С.Л.”	02.03.2020	
217	державна грошова лотерея “Креш”	ТОВ “М.С.Л.”	02.06.2020	
218	державна грошова миттєва лотерея “ДЕТЕКТИВ”	ТОВ “М.С.Л.”	20.01.2020	
219	державна тиражна лотерея тото “СПОРТПРОГНОЗ 100+”	ТОВ “М.С.Л.”	07.08.2020	
220	державна грошова лотерея “Скарби долі”	ТОВ “М.С.Л.”	01.06.2020	
221	державна грошова миттєва лотерея “ЗАГУБЛЕНІ КРИСТАЛИ”	ПШ "Українська Національна Лотерея"	02.11.2020	
	дата опублікування інформації про непроведення державної лотереї			

Додаток К

Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні станом,
вівся КРАІЛ станом на 01.12.2023

№ з/п	Назва державної лотереї	Найменування оператора державних лотерей	дата початку	дата завершення (припинення)
1	державна грошова лотерея "Ух ти! Бухта"	ТОВ "М.С.Л."	05.04.2021	22.08.2026
2	державна грошова миттєва лотерея "ТУДИ-СЮДИ"	ТОВ "М.С.Л."	05.05.2021	22.08.2026
3	державна грошова миттєва лотерея "БАКСИ В БАК"	ТОВ "М.С.Л."	07.09.2021	22.08.2026
4	державна грошова числова тиражна лотерея "ЛОТО 6 із 36"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	30.03.2023	30.03.2033
5	державна грошова миттєва лотерея "Червона карта"	ТОВ "М.С.Л."	15.11.2021	22.08.2026
6	державна грошова миттєва лотерея "Квиток на Марс"	ТОВ "М.С.Л."	26.10.2021	22.08.2026
7	державна грошова миттєва лотерея "ПІРАТ"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	01.12.2021	01.12.2031
8	державна грошова числова тиражна лотерея "ЗАВЖДИ ПЕРЕМАГАЙ"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	25.10.2021	25.10.2031
9	державна грошова миттєва лотерея "ВІП УЛЬТРА"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	27.12.2021	27.12.2031
10	державна грошова миттєва лотерея "ЗОЛОТЕ РУНО"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	14.02.2022	14.02.2032
11	державна миттєва лотерея "ВІП МІЛЬЙОНЕР"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	15.02.2022	15.02.2032
12	державна миттєва лотерея "СУПЕР 200 00"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	15.02.2022	15.02.2032
13	державна миттєва лотерея "ТРИ СІМКИ"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	15.02.2022	15.02.2032
14	державна миттєва лотерея "ТВОЯ ГРА"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	15.02.2022	15.02.2032
15	державна грошова лотерея "КАЛЬМАР"	ТОВ "М.С.Л."	08.02.2022	22.08.2026
16	державна грошова миттєва лотерея "Благодійна лотерея ДАР"	ТОВ "М.С.Л."	11.04.2022	22.08.2026
17	державна грошова миттєва лотерея "СМІЛИВИЙ ХОМ'ЯЧОК"	ПШ "Українська Національна Лотерея"	23.05.2022	23.05.2032
18	державна тиражна лотерея "Переможна 4"	ТОВ "М.С.Л."	01.08.2022	22.08.2026
19	державна грошова миттєва лотерея "ШАНС АВТО"	ПрАТ "Патріот"	15.09.2023	31.12.2026
20	державна грошова миттєва лотерея "КОЛЬОРИ ПЕРЕМОГИ"	ТОВ "М.С.Л."	14.09.2023	31.12.2036

Додаток Л

Лист Міністерства фінансів України від 06.10.2023 № 26110-08/677-ЗП/576



МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
(Мінфін)

вул. М. Грушевського 12/2 м. Київ 01008 тел. (044) 206-59-47, факс 425-90-26
e-mail: infomf@minfin.gov.ua, код ЄДРПОУ 00013480

від _____ 20__ р. № _____ На № _____ від _____ 20__ р.

Оксані Костюченко

okkostyuchenko@ukr.net

Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей

Про розгляд запиту

Шановна пані Оксано!

Міністерство фінансів України відповідно до листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.10.2023 № 15-5/2107 розглянуло Ваш запит від 27.09.2023 про надання інформації та документів у лотерейній сфері та в межах компетенції надає інформацію стосовно першого, третього та четвертого питань запиту.

Щодо діючих Ліцензійних умов

На сьогодні ліцензійні умови провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей не затверджені Кабінетом Міністрів України.

Проте діє наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 12.12.2002 № 128/1037 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25.12.2002 за № 1005/7293.

Відповідно до норм частини шостої статті 15 Закону України від 06.09.2012 № 5204-VI «Про державні лотереї в Україні» (далі – Закон № 5204) до приведення у відповідність із цим Законом закони України, інші нормативно-правові акти діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

Щодо діючих операторів державних лотерей

На сьогодні в Україні жоден суб'єкт господарювання не має діючих ліцензій на здійснення діяльності з випуску та проведення лотерей. Строк дії ліцензій на



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат [26B2648ADD3032E104000000A2FE2E00178CA800](#)

Підписувач [Улютін Денис Валерійович](#)

Дійсний з [04.11.2022 13:28:15](#) по [04.11.2024 13:28:15](#)

Міністерство фінансів України



26110-08/677-ЗП/576 від 06.10.2023

провадження діяльності з випуску та проведення лотерей, виданих Міністерством фінансів України, закінчився у I кварталі 2014 року.

Проте, посилаючись на норми абзацу другої частини другої статті 15 Закону № 5204, згідно із якою у разі відсутності нормативно-правових актів, необхідних для отримання нових ліцензій, оператори лотерей, що провадили діяльність з випуску і проведення державних лотерей до моменту набрання чинності цим Законом на підставі виданих ліцензій, продовжують свою діяльність до отримання нових ліцензій, але не більше як на три місяці з моменту набрання чинності зазначеними нормативно-правовими актами, ПП «Українська Національна Лотерея», ТОВ «М.С.Л.» та ПрАТ «Патріот» продовжили діяльність з випуску та проведення лотерей без ліцензії.

При цьому провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей без ліцензії заборонено відповідно до Господарського кодексу України, законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та Закону № 5204.

Щодо сплати ліцензійної плати за ліцензію

Згідно з Класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11, протягом 2018-2020 років надходження з плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей обліковувались за кодом 22013000. За цей період надходження із зазначеної плати становлять:

- 2018 рік – 0,9 тис. грн;
- 2019 рік – надходження відсутні;
- 2020 рік – 0,5 тис. гривень.

В 2021 році за кодом 22013000, окрім плати за ліцензії на випуск та проведення лотерей, також обліковувалися надходження з плати за ліцензії на провадження діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор. Отже, через відсутність відокремленого обліку надходжень плати за ліцензії на випуск та проведення лотерей у Міністерстві фінансів України відсутня інформація щодо надходжень із зазначеної плати в 2021 році.

Починаючи з 2022 року надходження плати за ліцензії на випуск та проведення лотерей обліковуються за кодом 22021200 та становлять:

- 2022 рік – 6 051,0 тис. грн;
- станом на 01.10.2023 – надходження відсутні.

Водночас Законом України від 14.07.2020 № 768-ІХ «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» внесено зміни до Закону № 5204 та встановлено, що:

плата за ліцензію на випуск і проведення лотерей становить 28 000 (двадцять вісім тисяч) мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня року, в якому приймається рішення про видачу ліцензії;

плата за ліцензію на випуск і проведення лотерей сплачується щорічно рівними частинами впродовж строку дії ліцензії в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до наявної в Мінфіні інформації згідно із протоколом № 10 засідання Урядового комітету з питань цифрової трансформації, інновацій, розвитку освіти,

3

науки та технологій, охорони здоров'я, захисту довкілля та природних ресурсів, правової політики, азартних ігор та лотерей від 07.08.2023 проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та Порядку сплати плати за ліцензію на випуск та проведення лотерей» за пропозицією Голови КРАПІ Рудого І. Т. знято з розгляду для його доопрацювання, зокрема з урахуванням вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

З повагою

Перший заступник Міністра

Денис УЛЮТІН

Додаток М

Довідки і акти про впровадження результатів дисертації



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

28.11.2019 № 02-3225

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспірантки кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України Костюченко Оксани Дмитрівни, присвяченого механізмам державного регулювання ринку азартних ігор в контексті глобалізації та цифровізації

Довідка засвідчує, що наукові висновки і рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні О. Д. Костюченко, враховані та частково використані в діяльності Рахункової палати при здійсненні аналізу проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» в частині виявлення додаткових резервів доходів державного бюджету.

Зокрема, результати проведеного системно-структурного аналізу стану нормативно-правового регулювання функціонування ринку азартних ігор в Україні (грального бізнесу) в цілому та статистично-аналітичного дослідження ринку державних лотерей зокрема, були використані при підготовці пропозицій Верховній Раді України до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» в частині пошуку додаткових джерел наповнення держбюджету, а також при підготовці презентаційних матеріалів «ЯК ЗБІЛЬШИТИ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНІ ЛОТЕРЕЇ», оприлюднених на офіційному вебсайті Рахункової палати.

Голова Рахункової палати

Валерій Пацкан

ДОВІДКА

від 13.10.2020 № 1
м. Київ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспірантки кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентові України Костюченко Оксани Дмитрівни, присвяченого механізмам державного регулювання ринку азартних ігор в умовах глобалізації та цифровізації

Довідка засвідчує, що Міністерством фінансів України були використані наукові висновки і рекомендації, викладені у дисертаційному дослідженні О. Д. Костюченко.

Так, надані наукові висновки і рекомендації враховано під час підготовки пропозицій щодо здійснення державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор суб'єктів господарювання, функціонування яких здійснюватиметься відповідно до положень Закону України від 14.07.2020 № 768-IX «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

Крім того, опрацьовано запропоновані методичні підходи щодо розробки механізму відстеження діяльності вказаних суб'єктів господарювання та встановлення відповідних контрольних індикаторів.

Перший заступник Міністра



Денис Улютін



ДОВІДКА
про участь у науково-дослідних роботах

Видана КОСТЮЧЕНКО Оксані Дмитрівні з підтвердженням про те, що вона дійсно брала участь у виконанні науково-дослідних робіт за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України, а саме:

- у 2020 та 2021 роках – виконавець на громадських засадах (накази: від 28 лютого 2020 року № 133-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”; від 15 березня 2021 року № 182-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Розроблення структурно-функціональної моделі створення територіальних кластерів в Україні”, державний реєстраційний номер 0119U101258.

Керівник науково-дослідної роботи,
к. держ.упр., доцент

Наталія БАЛДИЧ

Т.в.о. директора Інституту
експертно-аналітичних
та наукових досліджень
к. держ.упр., доцент

Наталія КЛИМЕНКО

