

ЛИГІН О. В.,

аспірант кафедри адміністративного
права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
(Київський університет інтелектуальної
власності та права)

УДК 342.9:340.132:35.07:794.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.3.1.29>

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ

У статті здійснено комплексний доктринально-нормативний аналіз принципів публічного адміністрування у сфері організації та регулювання азартних ігор в Україні. Визначено, що принцип у сучасному правовому дискурсі трактується як вихідне нормативне положення, яке слугує цілевказівкою для формування, тлумачення та застосування правових норм. Обґрунтовано, що саме принципи адміністративного права забезпечують внутрішню узгодженість публічного адміністрування, стабільність регуляторної політики та легітимність владних рішень. У центрі дослідження принципи верховенства права, законності, прозорості, підзвітності, пропорційності, відповідальності та об'єктивності, які реалізуються у контексті адміністративної діяльності КРАІЛ та інших регуляторних органів. Звернено увагу на нормативну реалізацію цих принципів у спеціальному законодавстві, а також на проблеми їхнього дотримання в умовах воєнного стану та кризових ситуацій. Особливу увагу приділено концепції «відповідальної гри» як практичному втіленню принципу соціальної орієнтації публічного адміністрування. Здійснено порівняльний аналіз доктринальних позицій українських науковців, які акцентують на потребі систематизації законодавства, усунення суперечностей між нормами та нормативного закріплення ключових принципів. Виявлено основні ризики порушення принципів юридичної визначеності, рівності, стабільності та системності, що знижують ефективність державної політики у сфері азартних ігор. Проаналізовано приклади реалізації таких принципів, як прозорість (через онлайн-моніторинг транзакцій), підзвітність (через формалізовану процедуру санкціонування порушень), пропорційність (через тимчасові та обґрунтовані обмеження в умовах війни). Наголошено на необхідності комплексного вдосконалення механізмів публічного контролю, впровадження чітких стандартів адміністрування та підвищення прозорості прийняття рішень. Зроблено висновок про доцільність оновлення нормативної бази, формування етичної культури публічного адміністрування та забезпечення балансу між публічними інтересами, безпекою суспільства і правами суб'єктів господарювання. Окреслено перспективні напрями законодавчого оновлення, які мають на меті не лише запобігання гральній залежності, а й сприяння відповідальному підприємництву у сфері азартних ігор.

Ключові слова: адміністративне право, азартні ігри, дерегуляція, державна політика, ігрова залежність, ліцензування, нормативна стабільність, об'єктивність, публічне адміністрування, підзвітність, правова визначеність, принцип, пропорційність, прозорість, регулювання, відповідальність.



Lyhin O. V. Principles of public administration of gambling in Ukraine

The article provides a comprehensive doctrinal and normative analysis of the principles of public administration in the field of organization and regulation of gambling in Ukraine. It is established that a principle, in the modern legal discourse, is interpreted as a fundamental normative provision serving as a guideline for the formation, interpretation, and application of legal norms. It is substantiated that the principles of administrative law ensure internal coherence of public governance, stability of regulatory policy, and legitimacy of state decisions. The study focuses on the principles of the rule of law, legality, transparency, accountability, proportionality, responsibility, and objectivity, as implemented in the administrative activities of the Commission for the Regulation of Gambling and Lotteries (CRGL) and other regulatory bodies. Attention is paid to the normative implementation of these principles in special legislation and by-laws, as well as to the challenges of their observance under martial law and crisis conditions. Particular emphasis is placed on the concept of “responsible gambling” as a practical embodiment of the principle of socially oriented administration. A comparative analysis of doctrinal positions of Ukrainian scholars is conducted, highlighting the need for legislative systematization, elimination of normative inconsistencies, and formal entrenchment of key principles. The main risks of violating the principles of legal certainty, equality, stability, and systemic coherence are identified, which undermine the effectiveness of public policy in the gambling sector. The article analyzes examples of the implementation of transparency (through online monitoring of transactions), accountability (through formalized sanctioning procedures), and proportionality (through temporary and substantiated wartime restrictions). The necessity of enhancing public oversight mechanisms, introducing clear administrative standards, and increasing transparency in decision-making is emphasized. The conclusion is drawn about the need to update the regulatory framework, foster an ethical culture of administration, and ensure a balance between public interests, societal safety, and the rights of business entities. Prospective directions for legislative improvement are outlined, aiming not only to prevent gambling addiction but also to promote responsible entrepreneurship in the gambling sector.

Key words: *accountability, administrative law, deregulation, gambling, gambling addiction, legal certainty, licensing, normative stability, objectivity, principle, proportionality, public administration, regulation, responsibility, rule of law, state policy, transparency.*

Вступ. В умовах трансформації формування та реалізації державної політики України у напрямі впровадження прозорого та відповідального належного врядування питання публічного адміністрування азартних ігор набуває особливої актуальності. Відновлення легального ринку азартних послуг з 2020 року супроводжується активним формуванням нормативно-правового підґрунтя, що, своєю чергою, потребує доктринального осмислення принципів, на яких має ґрунтуватися державне управління у цій сфері. Зростання економічної ролі індустрії азарту поєднується з підвищеними соціальними ризиками, включаючи ігрову залежність, фінансову уразливість громадян та потребу у превенції зловживань. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба дослідити не лише інституційну архітектуру регулювання азартного бізнесу, а й нормативні принципи, що забезпечують легітимність, ефективність і соціальну орієнтацію адміністративної політики.

Проблематика публічного адміністрування азартних ігор в Україні характеризується низкою структурних та змістовних викликів. По-перше, існує проблема фрагментарності та нестабільності законодавства, що унеможливорює повноцінну реалізацію принципу правової визначеності. По-друге, у практиці регулювання трапляються випадки ухвалення рішень без дотримання принципу пропорційності та безперервності адміністративного управління, що



особливо загострюється в умовах воєнного стану. По-третє, механізми прозорості та підзвітності ще недостатньо інституційно розвинені, що створює ризики зловживань і підриває довіру до органів публічної влади. У зв'язку з цим аналіз реалізації та нормативного закріплення принципів публічного адміністрування в цій сфері є критично важливим для подальшої правової модернізації.

Об'єктом дослідження виступає система публічного адміністрування у сфері азартних ігор в Україні, а предметом принципи, які визначають правову природу, зміст і межі регуляторної діяльності держави у зазначеній сфері. Особливу увагу приділено таким принципам, як верховенство права, прозорість, підзвітність, пропорційність, відповідальність та об'єктивність. Дослідження ґрунтується на поєднанні доктринального, нормативного та емпіричного підходів, що дозволяє розкрити як теоретичні основи, так і практичні прояви принципів адміністрування. Аналізуються як загальні правові засади, закріплені в законодавстві, так і конкретні приклади їхньої імплементації, зокрема у діяльності КРАІЛ.

Наукове опрацювання тематики демонструє, що незважаючи на наявність окремих ґрунтовних праць комплексного дослідження реалізації принципів публічного адміністрування в контексті азартних ігор на перетині правової доктрини, законодавства та практики державного управління досі не здійснено. Деякі автори вказують на домінування індивідуально-правових рішень над процедурно обґрунтованими нормами, що суперечить принципам системності й верховенства права. Інші на недостатню реалізацію таких принципів, як правова рівність і відповідальність суб'єктів ринку, через відсутність єдиних стандартів ліцензування. Відтак, актуальним стає питання теоретичного обґрунтування та правового структурування принципів, які повинні формувати фундамент державної політики у сфері азартних ігор.

Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії природного права, діючого законодавства та наукових доктрин виявити та узагальнити принципи публічного адміністрування азартних ігор в Україні.

Виклад основних положень. Поняття принцип у сучасному українському лексичному полі визначається як основне вихідне положення, що лежить в основі певної системи знань, теорії або ідеології, а також як основоположний закон у межах точної науки. Принцип виконує роль концептуального орієнтира, що структурує зміст відповідної сфери, забезпечує внутрішню узгодженість її положень та визначає нормативні межі тлумачення й застосування. Він має узагальнений, універсальний характер і функціонує як категоріальна основа для формування змісту, оцінки та обґрунтування відповідних положень знання або діяльності [1].

У теорії права принцип розглядається як фундаментальне, вихідне положення, що виражає загальну ідею права, визначає спрямованість правового регулювання та слугує орієнтиром для усієї юридичної діяльності. Він має універсальний, імперативний характер і застосовується до всієї системи права або її окремих елементів. Принципи права можуть бути закріплені в законодавстві прямо або опосередковано через тлумачення змісту норм. Їх значення полягає в забезпеченні єдності, цілісності та стабільності правової системи, зокрема у правотворчості, правозастосуванні та тлумаченні права [2, с. 197–199].

Принципи адміністративної процедури, закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру», становлять нормативну основу діяльності органів публічної адміністрації та забезпечують її правову передбачуваність, справедливість і ефективність. Центральне місце серед них посідає принцип верховенства права, що вимагає визнання прав і свобод людини найвищою цінністю. Законність як його складова зобов'язує адміністративні органи діяти лише на підставі та в межах закону. Принципи безсторонності, добросовісності, обґрунтованості й офіційності формують етичну та процедурну дисципліну адміністративного провадження. Рівність перед законом і пропорційність гарантують справедливе ставлення до всіх учасників, а презумпція правомірності дій особи захист від свавілля. Своєчасність і відкритість сприяють оперативному вирішенню справ і прозорості влади [3].

Згідно із Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», принципи публічного адміністрування у сфері азартних ігор



формують концептуальну основу державної політики, орієнтованої на поєднання економічної вигоди з високим рівнем соціальної відповідальності. Основною метою регулювання є мінімізація соціальних ризиків, пов'язаних із гральною діяльністю, зокрема залежності від азартних ігор. Закон встановлює пріоритет захисту прав громадян, забезпечення рівності умов участі та запобігання експлуатації гравців. Одним із ключових орієнтирів виступає принцип відповідальної гри, що включає заходи самоконтролю і самообмежень. Велику увагу приділено прозорості, об'єктивності та справедливості, які реалізуються, зокрема, через ведення відкритих реєстрів організаторів та ліцензування. Держава не втручається в результати ігор, однак встановлює вимоги до безпеки персональних даних та сертифікації обладнання. Заборонено участь осіб які не досягли 21 річного віку, що свідчить про обмежений доступ до азартних ігор [4].

Отже, принцип розглядається як фундаментальне нормативне положення, що визначає спрямованість і зміст публічного управління, зокрема у сфері азартних ігор. У цьому контексті основними принципами публічного адміністрування є верховенство права, законність, прозорість, об'єктивність, підзвітність і відповідальність. Законодавство акцентує на захисті прав і свобод громадян, забезпеченні рівного доступу до участі в азартних іграх та запобіганні ігровій залежності. Впровадження принципу відповідальної гри сприяє формуванню поведінки самоконтролю та самообмеження серед гравців. Відкритість реалізується через публічні реєстри організаторів, а справедливість через рівні умови ведення діяльності та ліцензування.

В доктринальних працях Ю. Бодрова, найбільш повно розкрито принципи публічного адміністрування у сфері азартних ігор в Україні. Центральним принципом виступає верховенство права, що передбачає пріоритетність спеціального закону у регулюванні гральної діяльності. Принцип ясності та визначеності порушується нечітким формулюванням терміну «азартна гра» та виключенням із нього лотерей. Непослідовність у регулюванні проявляється в суперечностях щодо видів азартних ігор та умов участі організаторів. Принцип юридичної рівності порушується нерівномірними вимогами до фізичних і юридичних осіб. Недостатньо реалізовано принцип відповідальності суб'єктів господарювання через відсутність вимог до їхньої ділової репутації. Це знижує довіру до механізмів ліцензування та суперечить принципу справедливості. Автор пропонує унормувати відповідні положення для забезпечення правової єдності та зменшення корупційних ризиків [5].

Д. Куцевол здійснив критичний аналіз порушень фундаментальних принципів правового регулювання господарської діяльності у сфері азартних ігор в Україні. Зокрема, йдеться про недотримання принципів верховенства права, правової визначеності, юрисдикційної визначеності та пріоритетності законодавчої процедури. Вчений наголошує, що використання індивідуально-правових актів, таких як рішення РНБО, суперечить ієрархії джерел права та не відповідає вимогам юридичної чистоти. Такі дії дискредитують законодавчий процес і створюють ризики неоднозначного правозастосування. Особливу увагу приділено принципу системності, якого не дотримано через фрагментарність і суперечливість між законом про азартні ігри та підзаконними актами, зокрема прийнятими в умовах воєнного стану [6].

Отже, узагальнюючи доктринальні, можна виділити ключові засади публічного адміністрування у сфері азартних ігор в Україні, які потребують чіткого нормативного закріплення та дотримання. Центральним є принцип верховенства права, що передбачає пріоритетність спеціального закону над підзаконними актами. Принцип правової визначеності порушується через нечітке визначення понять і суперечливі положення законодавства, зокрема стосовно терміну «азартна гра». Принцип системності зазнає руйнування через фрагментарність нормативного регулювання, особливо у період воєнного стану. Принцип юридичної рівності не дотримується через нерівні умови участі організаторів-господарюючих суб'єктів. Принцип відповідальності недостатньо реалізований через відсутність належних вимог до ділової репутації організаторів азартних ігор. Принцип пропорційності вимагає обмеження державного втручання лише у межах, необхідних для досягнення легітимної мети.



Прикладом реалізації принципу прозорості публічного адміністрування азартних ігор є постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 № 171. Вона запроваджує функціонування цілодобової Державної системи онлайн-моніторингу, що забезпечує контроль за всіма транзакціями у сфері грального бізнесу. Система фіксує ставки, виплати, повернення та обмін коштів у режимі реального часу, що мінімізує ризики зловживань. Обов'язкова ідентифікація гравців і організаторів забезпечує відстежуваність і підзвітність. Дані системи доступні для КРАІЛ, Мінфіну, ДПС і Держфінмоніторингу відповідно до їхньої компетенції. Всі дії користувачів автоматично фіксуються, унеможливаючи маніпуляції. У постанові передбачено впровадження уніфікованого API для стандартизованої взаємодії онлайн-систем із державним реєстром. Формуються звіти щодо ключових показників ринку, що дозволяє аналізувати ефективність державної політики [7].

Постанова Кабінету Міністрів України від 09 лютого 2022 № 101 демонструє розгорнуту реалізацію принципу підзвітності в публічному адмініструванні азартних ігор шляхом запровадження формалізованого механізму накладення фінансових санкцій Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ). Повноваження КРАІЛ чітко базуються на спеціальному законі, що гарантує правову визначеність і законність дій регулятора. Процедура накладення санкцій передбачає використання офіційних актів, звітів та документів сертифікаційних органів, які містять фактичні дані про порушення, що виключає необґрунтованість адміністративних рішень. Рішення про штрафи повинні містити чіткі реквізити, обґрунтування, посилення на норми закону та розмір штрафу, що забезпечує контрольованість і прозорість дій регулятора. Обов'язковим є інформування суб'єктів господарювання про розгляд справи: надсилаються повідомлення, копії документів та рішень, а також надається право бути присутнім на засіданні, подавати пояснення та інші матеріали [8].

Прикладом реалізації принципу пропорційності у сфері публічного адміністрування азартних ігор в умовах воєнного стану є Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 р. № 566. Згідно з положеннями якої обмеження, зокрема заборона реклами азартних ігор і використання військової символіки, мають тимчасовий характер і спрямовані на захист суспільства від лудоманії та моральної дезорієнтації, не порушуючи необґрунтовано права суб'єктів господарювання. Встановлення індивідуальних лімітів участі в азартних іграх і обов'язкових перерв є заходами саморегуляції, що мінімізують шкоду без повної заборони діяльності. Держава також застосовує блокування нелегальних сайтів виключно до порушників, за чітко визначеною процедурою, що виключає свавілля. Всі заходи мають вузьке спрямування, обґрунтовані законною метою та відповідають критеріям необхідності, доцільності та процесуальної справедливості [9].

Постанова Кабінету Міністрів України № 566 від 17 квітня 2024 року є прикладом реалізації принципу пропорційності у сфері публічного адміністрування азартних ігор під час воєнного стану. Обмеження, зокрема заборона реклами азартних ігор та використання військової символіки, мають тимчасовий характер і спрямовані на захист суспільства від лудоманії та моральної дезорієнтації. Такий часовий обмежувач гарантує, що втручання є необхідним, виправданим і не надмірним. Заходи з обмеження участі гравців через самовстановлені ліміти і обов'язкові перерви у грі дозволяють мінімізувати шкоду, не позбавляючи осіб права на участь в азартних іграх. Обмеження індивідуалізовані, добровільні та технічно забезпечуються організаторами. Такі дії спрямовані на запобігання ігровій залежності, не створюючи надмірного адміністративного тиску. Третім елементом є блокування нелегальних онлайн-ресурсів за чіткою процедурою та лише на підставі подання уповноваженого органу [10].

Отже, у сфері публічного адміністрування азартних ігор в Україні реалізуються ключові принципи прозорість, підзвітність і пропорційність через комплекс організаційно-правових механізмів. Прозорість забезпечується функціонуванням державної онлайн-системи моніторингу, яка фіксує всі транзакції в реальному часі та надає доступ до даних уповноваженим органам. Підзвітність проявляється у формалізованому порядку прийняття рішень регулятором, що включає складання актів, повідомлення суб'єктів, обов'язкову наявність



обґрунтувань та правове посилення. Процедура взаємодії передбачає участь суб'єктів господарювання, їх право подавати пояснення, а також залучення суміжних державних органів, що підвищує відповідальність за прийняті рішення. Пропорційність дотримується шляхом запровадження тимчасових та вузько спрямованих обмежень, які діють у межах публічного інтересу й не перевищують необхідного рівня втручання. Заходи щодо відповідального гравального середовища базуються на добровільному самоконтролі гравців і технічному забезпеченні перерв у грі.

Висновки. У сфері публічного адміністрування азартних ігор в Україні закріплено та практично реалізується низка фундаментальних принципів, які визначають природничу та нормативну спрямованість державної політики у цій сфері. Насамперед, це принцип верховенства права, що забезпечує правову визначеність, передбачуваність і стабільність у регуляторній діяльності. Усі рішення адміністративних органів повинні ґрунтуватися на чітко визначених нормах, що відповідає ідеї правової легітимності втручання держави у сферу приватного підприємництва. Водночас саме цей принцип формує основу для недопущення довільних або позаправових рішень з боку регулятора.

Принцип прозорості реалізується через обов'язковість доступу до релевантної інформації як для уповноважених органів, так і для суспільства. Він охоплює вимоги до відкритості процедур, контролю за діями суб'єктів господарювання, обов'язкової звітності та технічної фіксації транзакцій. Це дозволяє зменшити ризики корупції, запобігти зловживанням і забезпечити рівні умови для легального функціонування гравального бізнесу. Також прозорість формує довіру до адміністративних органів та підвищує рівень громадського контролю над сферою.

Особливого значення в умовах нестабільного середовища набуває принцип пропорційності, який вимагає, щоб державне втручання у сферу азартних ігор було виправданим, необхідним і обмежувалося легітимною метою. Заходи, спрямовані на обмеження участі гравців або діяльності операторів, мають носити тимчасовий, обґрунтований характер та не порушувати невинуватих прав суб'єктів господарювання. Пропорційність також виявляється у диференційованому підході до порушників і у збереженні права на відповідальне функціонування легального бізнесу.

Отже, принцип публічного адміністрування у сфері азартних ігор це фундаментальні природничі реалізовані нормативно положення, що визначає напрями формування та реалізації державної політики, її межі та методи реалізації в умовах легального ринку азартних послуг. Вони є ціле орієнтирами для адміністративних органів процесі під законної правотворчості та правозастосування, що сприяє правовій визначеності, забезпечує стабільність і передбачуваність регуляторних рішень. У цьому контексті ключовими виступають верховенство права, прозорість, підзвітність, пропорційність, об'єктивність та відповідальність. Реалізація цих принципів забезпечує баланс між публічними інтересами, економічною вигодою суб'єктів господарювання та захистом прав громадян. Принцип відповідальної гри формує поведінкові орієнтири для гравців шляхом самоконтролю і запобігання залежності. Прозорість гарантується доступністю інформації та моніторингом, а підзвітність процедурною формалізацією дій адміністративних органів..

Список використаних джерел:

1. Словник української мови: в 11 т. редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ. Наукова думка, 1970–1980. Т. 7. С. 167. 2024. URL: <https://sum.in.ua/s/pryncyp>
2. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів]. М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
3. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 № 2073-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20>



4. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор. Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/768-20>

5. Бодров Ю.В. Законодавче регулювання організації та проведення азартних ігор: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2024. Вип. 84. Ч. 3. С. 17–22. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.2>

6. Куцевол Д. Сучасний стан правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 288–295. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.46>

7. Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 р. № 171. *Офіційний вісник України*. 2024. № 17. Ст. 1013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2024-п#Text>

8. 8 Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів). Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 09 лютого 2022 № 101. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/101-2022-%D0%BF>

9. Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2024 № 566. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/566-2024-%D0%BF>

10. Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор. Постанова Кабінету Міністрів України; Умови, Форма типового документа, Заява, Опис, Форма, Схема, Структура від 21 грудня 2020 № 1341. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1341-2020-%D0%BF>

