

О. В. Лигін

аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права

<https://orcid.org/0009-0007-5233-4650>

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ

У статті сформовано поняття та розкрито зміст публічного адміністрування у сфері азартних ігор в Україні. Проаналізовано поняття «азарт» як своєрідний об'єкт правових відносин у формі психоемоційного стану, здатного стимулювати продуктивну активність або призводити до деструктивної поведінки внаслідок втрати раціонального контролю, що зумовлює необхідність державного регулювання. Встановлено, що публічне адміністрування виступає формою функціональної, організованої та регламентованої діяльності суб'єктів виконавчої влади, які формують і реалізують державну політику у публічних сферах. Зміст публічного адміністрування азартних ігор охоплює розробку та реалізацію правових, процедурних і технічних механізмів забезпечення належного функціонування грального бізнесу. Основними формами такої діяльності є видача ліцензій, контроль за дотриманням умов провадження діяльності, ведення реєстрів, моніторинг транзакцій, застосування санкцій, а також профілактика ігрової залежності. Вагому увагу приділено цифровим інструментам контролю, які охоплюють онлайн-моніторинг, блокування нелегальних сайтів, ідентифікацію гравців, технічні стандарти та автоматизовані механізми реагування. Встановлено наявність термінологічних і правових прогалів у визначенні поняття «азартна гра» в українському законодавстві, зокрема суперечність між елементами випадковості та майстерності, а також виключення лотерей з переліку азартних ігор. Обґрунтовано потребу в уточненні відповідних термінів і розширенні критеріїв ділової репутації для операторів ринку. Узагальнено доцільність адаптації міжнародного досвіду, включно з елементами державно-приватного партнерства для забезпечення сталого адміністрування та мінімізації соціальних ризиків. Публічне адміністрування азартних ігор визначається як система засад та інструментів адміністративно-правового впливу в соціально чутливій сфері, що забезпечує реалізацію публічного інтересу, правову визначеність, соціальний захист громадян, які страждають на лудоманію, та членів їхніх родин, а також прозорість бізнес-середовища.

Ключові слова: адміністративна процедура, азарт, азартна гра, державна політика, державний контроль, законодавство, інституційна трансформація, КРАІЛ, ліцензування, лудоманія, моніторинг, публічне адміністрування, публічний інтерес, регулювання, цифрове врядування, юридичні особи.

Вступ. У сучасних умовах цифровізації управлінських процесів та легалізації ринку азартних ігор в Україні зростає значення ефективного публічного адміністрування у цій сфері. Легалізація азартного бізнесу, з одного боку, сприяє надходженням до бюджету, з іншого – потребує надійного контролю через високі соціальні ризики. Гральна залежність, зловживання у сфері реклами та наявність нелегального сегмента ринку вимагають системного втручання з боку держави. У зв'язку з цим виникає потреба у правовому осмисленні та чіткому врегулюванні функцій публічного адміністрування. Особливу актуальність це питання

набуває в умовах реформування інституційного механізму управління, зокрема переходу від ліквідованої Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) до нового цифрово орієнтованого агентства.

Проблематика публічного адміністрування азартних ігор полягає в нормативній невизначеності низки базових категорій та процедур. Зокрема, поняття «азарт» у чинному законодавстві не має чіткого юридичного наповнення, що створює труднощі в застосуванні профільних норм. Водночас дефініція «азартна гра» містить внутрішні суперечності між елементами випадковості та майстерності, що породжує

розбіжності в правозастосовній практиці. Відсутність єдиних стандартів оцінки ділової репутації операторів і слабе технічне регулювання посилюють правову невизначеність. Проблеми також виникають у частині належного моніторингу, обмеження доступу неповнолітніх і регулювання онлайн-середовища. Ці виклики свідчать про необхідність посилення регуляторної спроможності уповноважених органів.

Важливим чинником, що впливає на ефективність адміністрування, є інституційна трансформація системи державного контролю. У 2025 році ліквідовано Комісію з регулювання азартних ігор, натомість утворено новий орган з цифровим функціоналом і розширеними повноваженнями. Його підпорядкування профільному міністерству цифрової трансформації свідчить про зміну підходів до врядування в цій сфері. Водночас не всі процедурні аспекти функціонування нового органу чітко визначені нормативно. Існує потреба у формалізації технічних стандартів, підвищенні прозорості й запровадженні механізмів відповідальності гри. Це вимагає цілісного правового аналізу змісту та функцій публічного адміністрування у новій конфігурації.

Соціальний контекст азарту як явища також відіграє важливу роль у формуванні підходів до його правового регулювання. Азарт як психоемоційний стан здатен стимулювати активність, але й провокувати деструктивну поведінку, що підсилює залежність і втрату контролю. Така подвійна природа обумовлює необхідність державного втручання задля мінімізації ризиків для громадян. Особливу увагу має бути приділено захисту вразливих груп, ідентифікації гравців та забезпеченню обмежень на гру. Публічне адміністрування в цій сфері має забезпечувати баланс між економічною вигодою та соціальною безпекою. Ефективне правове регулювання повинно враховувати як фінансові інтереси держави, так і потреби суспільства в захисті.

У контексті євроінтеграції Україна зобов'язана гармонізувати підходи до регулювання азартного ринку з європейськими стандартами. Це стосується не лише прозорості ліцензування, а й створення механізмів взаємодії з громадськістю, цифрового нагляду та профілактики залежності. Впровадження елементів державно-приватного партнерства, міжнародного обміну даними та централізованого моніторингу може сприяти підвищенню ефективності адміністрування. Разом з тим потребує перегляду підхід до термінології, класифікації ігор, технічних

вимог і рекламних обмежень. Відсутність чіткої стратегії на державному рівні ускладнює розвиток галузі на засадах публічного інтересу. Це підтверджує необхідність системного науково-практичного осмислення публічного адміністрування азартних ігор в Україні.

Огляд останніх досліджень. Різним питанням публічного адміністрування азартних ігор в Україні була приділена увага вчених різних галузей права. Зокрема, А. Берlach, Л. Авраменко, Ю. Бодров, П. Діхтієвський, В. Галунько, Д. Куцевол, О. Петришин, О. Петришина, М. Цвік, В. Фелика та ін.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії природничого права, чинного законодавства та наукових доктрин узагальнити поняття та зміст публічного адміністрування азартних ігор.

Виклад основних положень. Відповідно до тлумачного словника української мови, «азарт» – це психоемоційний стан, що характеризується сильним внутрішнім піднесенням, захопленістю діяльністю та прагненням до досягнення мети, іноді незалежно від раціонального контролю. Він проявляється як запал або завзяття, що супроводжується високим рівнем енергії, концентрації та внутрішньої мотивації, здатний стимулювати активність особи в певній сфері, зокрема в грі, змаганні чи творчості, але може мати як позитивний, так і деструктивний вияв залежно від контексту [1].

У юридичній літературі поняття «публічне адміністрування» розкривається як зовнішній вияв реалізації функцій виконавчої влади через адміністративну діяльність спеціально уповноважених суб'єктів – адміністративних органів, які діють відповідно до закону виключно в інтересах суспільства. Воно становить організовану діяльність з управління публічними справами, спрямовану на реалізацію державної політики в окремих галузях та сферах, дотримуючись принципів законності, публічності, професійності та пріоритету прав людини. Публічне адміністрування докорінно відмежовується від законодавчої, судової та політичної діяльності, зберігаючи свій аполітичний і функціонально-правовий характер. Його метою є не задоволення приватного чи корпоративного інтересу, а винятково забезпечення публічного блага шляхом ефективної організації управлінських процесів, надання адміністративних послуг і здійснення регуляторного впливу в межах публічного права [2].

Виходячи з вищезазначеного публічне адміністрування азартних ігор – це організована

адміністративна діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, спрямована на реалізацію державної політики у сфері грального бізнесу. Ця діяльність здійснюється відповідно до закону з метою забезпечення публічного інтересу, дотримання прав людини та захисту суспільства від негативних наслідків ігрової залежності. Враховуючи психоемоційну природу азарту як стану сильного захоплення та потенційної втрати раціонального контролю, адміністративне регулювання набуває особливого значення. Публічне адміністрування в цій сфері охоплює контроль за ліцензуванням, оподаткуванням, запобіганням маніпуляціям і забезпеченням прозорості діяльності організаторів азартних ігор. Важливою метою є баланс між економічною вигодою та соціальною відповідальністю держави перед громадянами.

Згідно із Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», азартна гра – це діяльність, що пов'язана з внесенням ставки заради отримання виграшу, який залежить від випадковості та майстерності. Через ризик втрати коштів така діяльність потребує жорсткого державного регулювання. Закон визначає перелік дозволених видів азартних ігор, серед яких казино, букмекерські парі, онлайн-ігри та спортивний покер. Проведення такої діяльності дозволено лише юридичним особам-резидентам України за наявності ліцензії. Зміст публічного адміністрування у цій сфері полягає у встановленні правових та організаційних умов для здійснення грального бізнесу. Держава здійснює регуляторні, дозвольні та контрольні функції через уповноважений орган. Важливою формою контролю є Державна система онлайн-моніторингу, яка забезпечує прозорість і підзвітність усіх транзакцій. Встановлюються обов'язкові технічні стандарти та вимоги до ідентифікації гравців. Впроваджується принцип відповідальності гри для захисту населення від гральної залежності. Уся діяльність у цій сфері спрямована на реалізацію публічного інтересу та забезпечення безпеки в економічно і соціально чутливій галузі [3].

Юридичний літературний зміст поняття «публічне адміністрування» ґрунтується на цілях і пріоритетах формування та реалізації публічної політики, орієнтуючись на публічний інтерес, а не приватні чи політичні цілі. Його здійснюють посадові особи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші адміністративні органи на професійній основі. Діяльність

публічного адміністрування детально врегульована законами та підзаконними нормативно-правовими актами, що забезпечує прозорість і законність процедур. Основною метою цієї діяльності є задоволення суспільно значущих потреб більшості громадян. Демократична природа публічного адміністрування виявляється у включенні громадськості до процесів прийняття управлінських рішень. Така взаємодія сприяє підвищенню довіри до органів влади та ефективності реалізації публічної політики [4].

Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 891 утворила Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом для здійснення державного регулювання, ліцензування та контролю у сфері азартних ігор і лотерей. Комісія діяла на підставі законодавства України та підпорядковувалася уряду. Основними її завданнями були реалізація політики, захист прав споживачів, контроль за рекламою та протидія лудоманії. КРАІЛ мала повноваження видавати ліцензії, приписи, застосовувати санкції й адмініструвати Державну систему онлайн-моніторингу. Структурно орган складався з Голови та шести членів, був колегіальним і мав право створювати територіальні управління. У 2025 році КРАІЛ припинила діяльність відповідно до постанови № 336, що означало реформування системи державного регулювання. Незважаючи на ліквідацію, правовий інструментарій КРАІЛ заклав основи ефективного агляду в індустрії азартних ігор. Комісія стала важливим кроком у детінізації ринку та встановленні прозорих і контрольованих правил у галузі [5].

Постанова Кабінету Міністрів України від 2 травня 2025 р. № 505 затвердила Положення про Державне агентство України Плей-Сіті як новий центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері азартних ігор та лотерей. Його діяльність координується через Віце-прем'єр-міністра – Міністра цифрової трансформації, що відображає інтеграцію контролю за ринком в цифрову адміністративну систему. Агентство здійснює ліцензування, нагляд, контроль, моніторинг та застосування санкцій, а також адмініструє Державну систему онлайн-моніторингу. Воно уповноважене боротися з нелегальними ресурсами, блокуючи доступ до незаконних платформ та контролюючи рекламу азартних ігор. Значна увага приділяється захисту прав гравців і профілактиці лудоманії, зокрема шляхом

ведення реєстрів та обмежень. На відміну від ліквідованої КРАІЛ, ПлейСіті має функціональну прив'язку до цифрового міністерства та ширші аналітичні й регуляторні повноваження. Агентство отримало статус юридичної особи публічного права з автономним управлінням, кадровою і фінансовою політикою. У структурі передбачено створення експертних і дорадчих органів для підтримки розробки політик [6].

Отже, публічне адміністрування у сфері азартних ігор виступає, як регламентована діяльність, спрямована на реалізацію публічного інтересу через ліцензування, контроль і нагляд за гральною діяльністю. Азартна гра визначається як діяльність, пов'язана з внесенням ставки для отримання виграшу, що залежить від випадковості або майстерності. Державне регулювання передбачає ведення реєстрів, застосування санкцій, моніторинг транзакцій та контроль за рекламою. Особливу увагу приділено захисту гравців і профілактиці залежності через впровадження лімітів і принципу відповідальної гри. Адміністрування здійснюється в межах чинного законодавства та має чітко визначений процедурний характер. Уповноважені органи взаємодіють із правоохоронними структурами, суб'єктами господарювання та громадськістю. Така система є прикладом цифровізованого та соціально орієнтованого врядування в чутливій сфері.

Бордов Ю. аналізує недоліки чинного законодавчого визначення поняття «азартна гра» та вказує на логічну суперечність між випадковістю і впливом майстерності гравця на результат. Автор критикує виключення лотерей із переліку азартних ігор, обґрунтовуючи їхню відповідність базовим ознакам азартності. Він пропонує гармонізувати термінологію шляхом внесення конкретних змін до профільного закону. Значну увагу приділено правовим прогалинам у вимогах до ділової репутації суб'єктів ринку азартних ігор, зокрема юридичних осіб. Автор вважає за необхідне поширити вимоги до бездоганної репутації не лише на осіб, пов'язаних із компаніями, а й на самі компанії-оператори. У роботі також підкреслено технічні ризики, пов'язані з відключенням електропостачання, що ставить під загрозу достовірність та безперервність гри. Автор закликає законодавчо закріпити обов'язок забезпечення резервного живлення грального обладнання. Він стверджує, що це підвищить прозорість та зменшить юридичні ризики для бізнесу [7].

У статті Д. Корягіна узагальнено еволюцію становлення та розвитку публічного регулювання

сфери організації та проведення азартних ігор в Україні як поступовий процес удосконалення державного впливу. Автор виділяє два основні етапи: до 2020 року, коли домінував правовий нігілізм і тіньовий ринок, та після 2020 року із прийняттям профільного законодавства й створенням КРАІЛ. Особливу увагу приділено наслідкам військової агресії РФ, які зумовили анулювання ліцензій суб'єктів, пов'язаних із державою-агресором. У дослідженні окреслено як загальні проблеми галузі (втручання інших державних органів, спроби ліквідації Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей), так і специфічні виклики, зокрема вплив лудоманії на громадське здоров'я. Проаналізовано важливість цифрових інструментів для підвищення ефективності регулювання, зокрема вдосконалення Реєстру осіб з обмеженим доступом до азартних ігор. Оцінено можливості централізованого обміну даними та соціальної реклами. Автор також пропонує адаптувати американський досвід створення спеціалізованих національних центрів, які діють на засадах державно-приватного партнерства. Такий підхід може бути ефективним в умовах обмежених державних ресурсів [8].

Отже, звертаючи увагу на недосконалість визначення поняття «азартна гра», зокрема на суперечність між елементами випадковості та впливу майстерності гравця, а також на невинуватне виключення лотерей із цього поняття. Запропоновано уточнити законодавчу термінологію та посилити вимоги до ділової репутації як пов'язаних осіб, так і юридичних осіб-операторів. Водночас підкреслюється необхідність еволюційного вдосконалення системи державного контролю, яка пройшла шлях від правового нігілізму до функціонування спеціального регулятора. Акцент зроблено на впровадженні цифрових технологій, соціальної реклами, створенні реєстрів та запозиченні зарубіжного досвіду для посилення ефективності регулювання. Усі ці кроки спрямовані на підвищення прозорості, зменшення ризиків для гравців і бізнесу та забезпечення збалансованої державної політики у цій сфері.

Висновки. Отже, публічне адміністрування у сфері азарту є необхідною умовою забезпечення безпеки громадян та стабільності ринку, оскільки дозволяє зменшити негативні наслідки впливу азартного середовища. Азарт, специфічний об'єкт адміністративно правового впливу – це психоемоційний стан, що супроводжується сильним внутрішнім піднесенням, захопленням

і прагненням до результату, часто без раціонального контролю. Такий стан може як стимулювати продуктивну діяльність, так і призводити до імпульсивної поведінки, особливо в контексті азартних ігор. Його подвійна природа – конструктивна і деструктивна – зумовлює необхідність державного втручання. В юридичному регулюванні азарту основна увага приділяється запобіганню негативним соціальним наслідкам, зокрема лудоманії. Усвідомлення психологічних аспектів азарту дозволяє обґрунтувати суворий нагляд і відповідальну ігрову політику.

Публічне адміністрування – це функціональна, організована діяльність адміністративних органів, які реалізують публічні повноваження з метою забезпечення суспільного інтересу. Воно охоплює процеси підзаконної правотворчості, публічного контролю, надання адміністративних послуг, інспекцій та застосування адміністративного примусу. Така адміністративна діяльність ґрунтується на принципах законності, ефективності, відкритості, обґрунтованості та поваги до прав людини. Публічне адміністрування має аполітичний характер і відмежовується від законодавчої, судової та політичної влади. Його нормативне закріплення забезпечується законами, зокрема «Про адміністративну процедуру» що деталізується у відповідних підзаконних нормативно-правових актах.

Публічне адміністрування азартних ігор виступає прикладом забезпечення прав та законних інтересів приватних осіб в соціально чутливій сфері. Виходячи з суперечливої соціальної природи «азартна гра» держава запроваджує суворі вимоги щодо ліцензування, оподаткування, моніторингу та юридичної відповідальності. Адміністративні органи виконують дозвольні, контрольні та наглядові функції через запровадження Державної системи онлайн-моніторингу, технічні регламенти та обов'язкову ідентифікацію гравців. Такі заходи спрямовані на досягнення балансу між економічною вигодою суб'єктів господарювання, доходами до бюджетів та захистом населення. Інституціоналізація контролю над азартними іграми в Україні пройшла етапи від правового нігілізму до формування спеціального державного органу. Основними інструментами публічного контролю є електронний моніторинг, реєстри гравців, санкційна політика та боротьба з нелегальними сайтами.

Отже, публічне адміністрування азартних ігор – це врегульована законом адміністративна діяльність загальних спеціальних

адміністративних органів спрямована на фарбування та реалізацію державної політики у сфері гравального бізнесу. Його зміст полягає у видачі ліцензій, нагляді, контролі, веденні реєстрів, застосуванні санкцій і формуванні умов відповідальної гри. Така діяльність забезпечує баланс між інтересами суб'єктів господарювання доходами бюджетів, та населення, мінімізуючи ризики залежності та зловживань. Особливістю є цифровізація процесів, зокрема онлайн-моніторинг і блокування нелегальних ресурсів, що підвищує прозорість. Воно виступає формою реалізації публічного інтересу у межах публічного права.

Список використаної літератури:

1. Азарт. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. / редкол. І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970. Т. 1. С. 78. URL: <https://sum.in.ua/s/azart>
2. Галуцько В., Діхтієвський П., Берлач А. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник. Видання п'яте / за заг. ред. В. Феліка, В. Галуцька. Київ, 2024. 992 с.
3. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14 липень 2020 р. № 768-IX. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/768-20>
4. Зіборєва О. Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. Вип. 64. С. 220–223. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.40>
5. Про ліквідацію Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей : Постанова Кабінету Міністрів України. Перелік від 25 березня 2025 № 336. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2025-п#Text>
6. Про затвердження Положення про Державне агентство України ПлейСіті : Постанова Кабінету Міністрів України. Положення від 02 травня 2025 № 505. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/505-2025-п#Text>
7. 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>

7. Корягін Д. В. Еволюція становлення та розвитку публічного регулювання сфери організації та проведення азартних ігор в Україні. *Вісник післядипломної освіти*. Серія:

Соціальні та поведінкові науки. Серія: Управління та адміністрування. 2023. Вип. 25 (54). С. 134–149. DOI: [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-25\(54\)-134-149](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2023-25(54)-134-149)

Lyhin O. V. The concept and content of public administration of gambling in Ukraine

The article defines and elaborates on the concept of public administration in the field of gambling in Ukraine. It analyzes the notion of “excitement” as a specific object of legal relations, perceived as a psycho-emotional state that can stimulate productive activity or lead to destructive behavior due to the loss of rational control, thus necessitating state regulation. It is established that public administration functions as a form of functional, organized, and regulated activity of executive authorities that develop and implement state policy in public spheres. The content of public administration in gambling encompasses the development and implementation of legal, procedural, and technical mechanisms to ensure the proper functioning of the gambling business. Key forms of such activity include licensing, monitoring compliance with operational requirements, maintaining registries, monitoring transactions, applying sanctions, and preventing gambling addiction. Particular attention is paid to digital control tools, including online monitoring, blocking illegal websites, player identification, technical standards, and automated response mechanisms. Terminological and legal gaps in the definition of “gambling” in Ukrainian legislation have been identified, particularly the contradiction between elements of chance and skill, as well as the exclusion of lotteries from the list of gambling activities. The article substantiates the need to clarify relevant terms and expand the criteria for business reputation for market operators. It summarizes the advisability of adapting international experience, including elements of public-private partnerships, to ensure sustainable administration and minimize social risks. Public administration of gambling is defined as a system of principles and tools of administrative and legal influence in a socially sensitive sphere, ensuring the realization of public interest, legal certainty, social protection of citizens suffering from gambling addiction and their families, as well as transparency in the business environment.

Key words: administrative procedure, business reputation, digital governance, gambling, gambling addiction, government control, institutional transformation, KRAIL, legal entities, legislation, licensing, monitoring, public administration, public interest, regulation, state policy.

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 27.08.2025

Дата публікації: 30.09.2025