10. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 «Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-%D0%BF#Text

DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-670-9-60

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

Топорецька Зоряна Миколаївна
доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник наукової лабораторії № 1
науково-організаційного центру,
Національна академія Служби безпеки України
м. Київ, Україна

Гральний бізнес в Україні на момент здобуття нею незалежності функціонував за законодавством СРСР та УРСР. Зокрема, у 1988–1989 роках в готелях Держкоммінтуризму почали розміщувати перші ігрові автомати. В Україні перше казино було відкрито в 1990 році в готелі «Русь Київська» [1, с. 46]. Казино відкривались лише як валютні для обслуговування тільки іноземних громадян, але основний дохід в касу казино завжди приносили вітчизняні гравці (члени злочинних угрупувань, рекетирів тощо). На момент здобуття незалежності в Україні вже функціонувало казино, яке було відкрито в 1990 році в готелі «Русь Київська». З 1992 року в Києві відкрилися ще декілька казино.

Впродовж 90-х років на державному рівні було практично відсутнє законодавче регулювання грального бізнесу, що не дозволяло законному гральному бізнесу розвиватися у встановлених межах. Відсутність в Україні навіть визначення грального бізнесу призвела до стрімкого розвитку шахрайства. Поряд з класичними казино почали з'являтися і гральні автомати (встановлення яких і розмір виграшу в яких не контролювався). Гральний бізнес перетворився на професійну діяльність шахраїв наперсточників, які шляхом обману видурювали гроші в населення. Держава практично не отримувала коштів від діяльності сектору грального бізнесу, оскільки дієвий механізм оподаткування також не було розроблено [2, с. 263].

Вперше термін «гральний бізнес» з'явився в законодавстві України в 1996 році у Законі «Про патентування деяких видів підприємницької

діяльності» [3], але в той час правове регулювання було несистемним і йшло двома шляхами: централізованим і місцевим. Якщо централізоване правове регулювання встановлювало лише вимоги до патентування, ліцензування, сплати податків і жодних обмежень щодо створення та роботи гральних закладів, то місцеві органи влади встановлювали обмеження щодо режиму роботи гральних закладів та обмеження їх розміщення та функціонування [4, с. 515].

Вперше в державі введено ліцензування грального бізнесу Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Згідно п. 29 ст. 9 Закону ліцензуванню підлягала організація та утримання тоталізаторів, гральних закладів, випуск та проведення лотерей, організація діяльності з проведення азартних ігор [5]. Органом ліцензування діяльності з організації та утримання тоталізаторів та гральних закладів були місцеві органи (Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації). Інші ліцензії видавало Міністерство фінансів України. Тобто було створено 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 знаходився на відповідній території.

Діяльність у сфері грального бізнесу було більш системно врегульовано лише у 2006 році з прийняттям Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор і Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження організації діяльності з проведення азартних ігор [6]. Цим актом дозволялося проведення практично всіх азартних ігор за умови отримання ліцензії та дотримання встановлених вимог.

Вже у 2009 році відкритий ліцензований ринок азартних ігор замінено на тотальну заборону всього грального бізнесу. З прийняттям Закону України «Про заборону грального бізнесу в Україні» від 15 травня 2009 року № 1334-VI ця діяльність була заборонена в Україні та визнана злочином [7].

Після заборони грального бізнесу до Парламенту вносились ряд законопроєктів, які пропонували різні моделі легалізації ринку, проте вдалось легалізувати гральний бізнес на рівні Закону лише в 2020 році. Так вже 14 липня 2020 року вказаний Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» № 768-IX було прийнято [8].

З прийняттям Закону відбулась легалізація на нове становлення і розвиток ринку грального бізнесу, адже було створено регулятора – Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) та вперше на

законодавчому рівні закладено основи діяльності ринку азартних ігор. КРАІЛ розпочала свою діяльність в кінці 2020 року, а в 2021 році було видано перші ліцензії організаторам азартних ігор.

Але в кінці 2024 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» №4116-IX, який став важливим етапом еволюції інституційної моделі ринку азартних ігор в Україні [9]. Закон повноцінно набрав чинності з 1 квітня 2025 року і запустив новий етап реформи ринку.

Таким чином, еволюцію публічного управління грального бізнесом в Україні доцільно розглядати як послідовну зміну моделей державного регулювання, що відображають трансформацію підходів держави до балансу між фіскальними, та соціальними цілями.

У межах досліджуваного періоду можемо виокремити п’ять основних етапів:

1 етап – інституціно-правова невизначеність (1990–1998 рр.). Це етап формування та фактичної нерегульованості ринку, який характеризувався відсутністю спеціального законодавства та переважанням стихійного розвитку гральних закладів та закладенням основ формування перших елементів ринку азартних ігор;

2 етап – фіскально-ліцензійне регулювання (1998–2009 рр.). Це етап нормативного становлення, коли гральний бізнес був легалізований як вид господарської діяльності та регулювався через патентування, ліцензування та податкові механізми без належного соціального контролю, адже в цей період домінувала фіскальної функція держави у регулюванні грального бізнесу, а саме законодавство характеризувалось фрагментарністю і колізійністю та відсутністю системи захисту гравців;

3 етап – заборонно-тіньова модель (2009–2020 рр.). Цей етап передбачав повну заборону грального бізнесу і його криміналізацію та характеризувався витісненням грального бізнесу в тіньовий сектор, криміналізацією діяльності організаторів азартних ігор та відсутності захисту гравців, а також передбачав періодичні спроби легалізації грального бізнесу;

4 етап – інституційна легалізація (2020-2025 рр.). Цей етап передбачав впровадження вперше на рівні закону дозволу грального бізнесу та визначав основні засади публічно-адміністративного регулювання ринку грального бізнесу. В рамках цього етапу передбачалось створення окремого регулятора (Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей), створення ліцензійної моделі ринку та впровадження елементів відповідальної гри, однак все це ще перебувало

у стадії інституційного становлення, тому виникали постійні проблеми у сфері регулювання ринку.

5 етап – інституційної трансформації ринку (2025 р. і дотепер). Цей етап передбачає ліквідацію КРАІЛ та перехід до цифрово-адміністративної моделі регулювання. Він характеризується не лише посиленням соціального регулювання, а насамперед глибинною інституційною перебудовою системи державного управління галуззю, що включала ліквідацію попереднього регулятора та запровадження нової моделі розподілу функцій між органами виконавчої влади. Після ліквідації КРАІЛ відбулося функціональне розмежування державного управління ринком: формування державної політики у сфері азартних ігор було передано Міністерству цифрової трансформації України; реалізація політики, ліцензування та операційне управління ринком – новоствореному Державному агентству України ПлейСіті. Розпочалась впровадження цифрової інфраструктури управління ринком, де контроль здійснюється через цифрові сліди діяльності організаторів; змінився акцент державного регулювання з підвищенням уваги до захисту прав гравців та мінімізації соціальних ризиків.

У сукупності ці етапи відображають перехід від спонтанної ринкової моделі до жорстко регульованої адміністративно-правової системи з поступовим включенням інструментів соціального захисту гравців. Наразі в Україні триває процес створення легального цивілізованого ринку грального бізнесу, що свідчить про хороші перспективи для розвитку цього ринку як важливого та інвестиційно привабливого сектора економіки, базуючись на найкращих європейських практиках.

Література:

1. Погорецький М.А. Топорецька З.М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. Київ, Алерта. 2014. 92 с.

2. Топорецька З. М. Генезис правового регулювання грального бізнесу в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 12 (102). Т. 2. С. 262-269.

3. Про патентування деяких видів підприємницької діяльності: Закон України № 98/96-ВР від 23 бер. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/96-%D0%B2%D1%80#Text.

4. Топорецька З. М. Історія грального бізнесу незалежної України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі:* матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2021 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. С. 515–518.

5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України № 1775-III від 01 черв. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-14#Text.

6. 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: Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства фінансів України № 40/374 від 18 квіт. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0622-06#Text.

7. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України № 1334-VI від 15 трав. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17#Text.

8. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України №768-IX від 14 лип. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/768-20#n1162.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей: Закон України від 4 грудня 2024 року № 4116-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4116-20#Text.

DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-670-9-61

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНОГО

Трегубенко Сергій Валерійович
аспірант науково-організаційного центру,
Національна академія Служби безпеки України
м. Київ, Україна

Правовий статус військовополоненого має комплексний характер і формується на перетині міжнародно-правового та національного публічно-правового регулювання. З одного боку, він є спеціальним міжнародно-правовим статусом, що виникає за наявності визначених міжнародним гуманітарним правом юридичних фактів та зумовлює застосування до особи особливого режиму захисту з моменту її потрапляння під владу противника [1, с. 234]. З іншого боку, реалізація такого статусу зумовлює виникнення комплексу національних публічно-правових відносин, у межах яких уповноважені суб'єкти держави здійснюють ідентифікацію особи, її реєстрацію та облік, організовують