

УДК 343.24:343.72/74

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.46>

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ АЗАРТНИХ ІГОР

Куцевол Д.,

аспірант ДУ «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова НАН України»,
ORCID: 0009-0008-0504-8130

Куцевол Д. Сучасний стан правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор.

Статтю присвячено питанням характеристики чинного стану розвитку правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор. Розвиток індустрії та ринку азартних ігор в Україні, їх вплив на суспільні процеси, в тому числі і негативного характеру, швидкість нормативної реакції, податкові надходження та решта факторів, свідчить про важливість такого виду господарської діяльності в загальному економічному середовищі та необхідність її всебічного дослідження.

Визначено, що регулювання суспільних відносин цього виду господарської діяльності характеризується різноманітністю норм, які залучені до цього процесу із різних галузей права та наявністю актуальних суспільно значущих проблем, реакція на які, пов'язується із можливими змінами до законодавства. Окремою складовою цих процесів є дія військового стану в Україні і намагання суб'єктів нормативно-правового регулювання використовувати надані дискреційні повноваження у зв'язку із цим. В свою чергу, такі дії, не зважаючи на їх позитивний характер, мають ризики правозастосування, пов'язані із «юридичною чистотою» прийнятих нормативно-правових актів.

Автором досліджується сучасний стан правового регулювання господарської діяльності в сфері азартних ігор, розглядається можливість альтернативних підходів до узагальнення отриманих результатів такого аналізу, в залежності від виду господарських відносин. Визначено, що на сучасному етапі розвитку законодавства щодо азартних ігор, регулювання такої господарської діяльності може здійснюватися не тільки за допомогою спеціального законодавства, а також і індивідуально-правовими актами (Рішення Ради національної безпеки і оборони України про впровадження санкцій), що йде у супереч з правовим принципам та юридичному критерію походження регулятивного впливу. Зроблено висновок про необхідність врахування пріоритету законодавчих процедур

перед нормативною реакцією, викликаною резонансом суспільних проблем та пропонується, зважаючи на стан розвитку грального бізнесу в Україні, застосовувати спеціальні режими господарювання.

Ключові слова: правове регулювання, азартні ігри, господарські відносини, господарська діяльність, нормативно-правовий акт.

Kutsevol D. Current state of legal regulation of economic activities in the field of organizing and conducting gambling.

The article is devoted to the issues of characterizing the current state of development of legal regulation of economic activity in the field of organization and conduct of gambling. The development of the gambling industry and market in Ukraine, their impact on social processes, including negative ones, the speed of regulatory reaction, tax revenues and other factors, shows the importance of this type of economic activity in the general economic environment and the need for its comprehensive study.

It was determined that the regulation of social relations of this type of economic activity is characterized by a variety of norms that are involved in this process from different branches of law and the presence of current socially significant problems, the response to which is associated with possible changes to legislation. A separate component of these processes is the effect of martial law in Ukraine and the efforts of the subjects of regulatory and legal regulation to use the discretionary powers granted in connection with this. In turn, such actions, regardless of their positive nature, have law enforcement risks associated with the «legal purity» of the adopted normative legal acts.

The author examines the current state of legal regulation of economic activity in the field of gambling, considers the possibility of alternative approaches to the generalization of the results of such an analysis, depending on the type of economic relations. It was determined that at the current stage of the development of legislation on gambling, the regulation of such economic activity

can be carried out not only with the help of special legislation, but also by individual legal acts (Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine on the introduction of sanctions), which is contrary to legal principles and the jurisdictional criterion of the origin of regulatory influence. It is concluded that it is necessary to take into account the priority of legislative procedures before the regulatory reaction caused by the resonance of social problems, and it is proposed, taking into account the state of development of the gambling business in Ukraine, to apply special management regimes.

Key words: legal regulation, gambling, economic relations, economic activity, legal act.

Постановка проблеми. Правове регулювання азартних ігор (далі – АІ) в Україні на всіх етапах його становлення зазнавало радикальних змін у підходах – від майже абсолютної дерегуляції до повної заборони, від спроб гнучкого регулювання до адміністративного «ручного керування» з метою вирішення нагальних соціальних проблем, зокрема в умовах війни та інших кризових явищ. Серед причин відповідних процесів слід відзначити недостатній вітчизняний досвід у регулюванні даної сфери господарської діяльності, поєднаний з динамічним розвитком діджиталізованих інструментів організації та проведення АІ, фактичну неготовність суспільства до протидії лудоманії та іншим негативним факторам впливу АІ, а також певні традиції корупції в даній та інших аналогічних сферах економіки країни.

Слід констатувати необачний та потенційно загрозливий характер політики держави в сфері правового регулювання діяльності з організації та проведення АІ, адже реагування на соціальне напруження прийняттям підзаконних актів, які не узгоджуються з загальними принципами правового регулювання в сфері АІ, може бути лише тимчасовим заходом маскуванню проблеми, а не шляхом її розв'язання. Тож, проблемні питання, пов'язані із структурою правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення АІ, є актуальними для вивчення та пошуку відповідей на них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовому регулюванню діяльності щодо організації та проведення АІ присвячені праці таких представників юридичної науки як Д. Гетманцев, В. Дорогих, М. Лиськов, М. Погорецький, В. Туманов, С. Шатрава. Серед нещодавніх публікацій з цієї проблематики слід відмітити дослідження Н. Клименко, в роботах якої було розглянуто регулювання сфери АІ в контексті забезпечення національної безпеки [1], публікацію О. Кулик щодо правового регулювання проведення АІ з використанням вір-

туальних активів [2] та статтю Н. Юдіної, присвячену аналізу наявних проблем у правовому регулюванні даної сфери [3]. Відтак, слід відзначити нагальність та перспективність аналогічних досліджень з огляду на сучасні тенденції розвитку ринку АІ та загальні умови здійснення господарської діяльності в Україні під час модерних викликів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наявного масиву наукових праць дає змогу констатувати відсутність цільного систематизованого дослідження стану правового регулювання господарської діяльності в сфері АІ. Крім того, також потребують подальшого розвитку та доопрацювання наукові доктрини в сфері правового регулювання відповідної сфери в умовах воєнного стану, а саме – балансування приватних (господарських) та суспільних (економічних та соціальних) інтересів при визначенні методів та принципів правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення АІ. Особливо складовою є вироблення пропозицій щодо запровадження альтернативних системних нормативно-правових підходів з регулювання цього виду господарської діяльності.

Мета статті, постановка завдання. Метою даної статті є дослідження і визначення сучасного стану правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення АІ, а також надання відповідних пропозицій з його вдосконалення на основі проведеного критичного аналізу.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Господарського кодексу України (далі – ГК України) під господарською діяльністю (далі – ГД) у цьому Кодексі розуміється діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [4, ч. 1 ст. 3]. Слушність, повнота та логічність нормативного визначення ГД неодноразово ставилося під сумнів вітчизняними науковцями, однак попри дискусійність питання коректного визначення ГД загальновизнаний характер мають дві її ознаки – предмет (зміст) діяльності (виробництво та реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг) та сфера здійснення діяльності (суспільне виробництво) [5]. Інші ознаки, до яких слід віднести мету діяльності; товарний характер результатів діяльності; професійність; спеціальний суб'єкт; поєднання приватних інтересів виробника та публічних інтересів (суспільства, держави і територіальної громади); майновий характер відносин, – мають варіативний характер, а доцільність їх виділення оспорується та критикується окремими науковцями [6, с. 15-16].

Як зазначають М. Кельман та Р. Кельман, поняття правового регулювання є багатостороннім та може розглядатися як багатогранне, але його сенс концентрується у процесі регулювання відносин, які існують та виникають у суспільстві, а саме регулювання здійснюється завдяки праву. Дане визначення дає можливість визначити предмет правового регулювання, під яким зазвичай розуміють сукупність однорідних суспільних відносин, які регулюються встановленими нормами права. В свою чергу безпосередній предмет правового регулювання вказує на групу правових суспільних відносин, які піддаються регулюванню [7, с. 18].

В межах даного дослідження слід зосередитися на такій сфері правового регулювання як організація та проведення АІ. Треба відзначити, що розвиток суспільних відносин та раціональний погляд з боку державних інституцій на ці процеси зумовили легалізацію ринку АІ після заборони, введеної Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» [8]. Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон про АІ) [9] фактично об'єктивовано новий вид ГД пов'язаний із функціонуванням грального бізнесу.

Визначення сучасного стану правового регулювання конкретної сфери правовідносин нерозривно пов'язане з визначенням особливостей правового регулювання відповідної сфери. Зазвичай специфіка певної сфери правового регулювання визначає такі особливості, а саме – суб'єктний склад, ступінь контраверсійності приватних та суспільних інтересів в відповідній сфері, рівень державної важливості даної сфери, співвідношення правових статусів окремих суб'єктів правовідносин визначають особливості типу, засобів, принципів, методів правового регулювання, структуру форм права, якими закріплюються відповідні регулятивні наративи тощо. Крім того характер державної регуляторної політики в окремій сфері економіки може визначати характер правового регулювання – від тотальної зарегульованості до концентрації на саморегулюванні відповідної сфери господарювання.

З урахуванням закріпленої конституційної доктрини відповідно до юридичної сили законодавства в сфері організації та проведення АІ функціонує як вертикальна ієрархічна система нормативних актів, структура якої зумовлена структурою органів законодавчої і державної виконавчої влади, які мають законодавчі і нормотворчі повноваження щодо регулювання відповідної ГД. Це твердження кореспондується із нормою Закону про АІ, якою передбачено, що державне регулювання у сфері організації та проведення АІ здійснюється Верховною Ра-

дою України, Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ) та іншими органами державної влади в межах їх повноважень, визначених Конституцією та законами України [9, ч. 1 ст. 6]. Варто зазначити, що державне регулювання АІ є більш широкою категорією по відношенню до безпосереднього регулювання ГД в сфері АІ, що є її складовою частиною.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 ГК України, що встановлює конституційні основи правопорядку у сфері господарювання, 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 [4, ч. 1 ст. 5].

Чинним ГК України передбачено, що особливості правового регулювання господарських відносин визначаються залежно від сфери суспільного виробництва, в якій складаються ці відносини, особливостей галузі господарювання, виду ГД, економічної форми її результату, простору, на якому складаються господарські відносини (внутрішньому чи зовнішньому ринку), особливостей суб'єктів, між якими виникають господарські відносини [1, ч. 1 ст. 258].

Про розвиток цієї сфери господарських відносин та їх важливість для економіки за відсутності у відкритому доступі узагальнених даних, можуть свідчити, зокрема, повідомлення народних депутатів для засобів масової інформації щодо кратного росту податкових надходжень. Це свідчить про наявність позитивної динаміки та потенціалу до зростання цього виду господарювання.

Сукупність усіх виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові або подібні види виробничої діяльності, складає галузь [4, ч. 1 ст. 258]. Очевидним є той факт, що ГД в сфері АІ незважаючи на відносно малий проміжок часу легального функціонування належить до сфери нематеріального виробництва та в широкому розумінні, спираючись на її сучасний стан нормативно-правового регулювання, є вже сформованою галуззю економіки зі своїми установленими, в тому числі і господарськими відносинами.

До сфери господарських відносин належать господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини [4, ч. 4 ст. 3].

Цікавою є думка І. Кравець, яка у своїй публікації пропонує розглядати організаційно-господарські відносини в більш широкому сенсі, як

систему, складовими якої є процеси управління і контролю за господарською діяльністю в тому числі і ті, які здійснюються з боку державних інституцій [10]. В цьому контексті до предмета правового регулювання слід відносити й діяльність центральних органів зі спеціальним статусом, яким на даний момент є Комісія із регулювання АІ і лотерей. Як зазначає К. Профатіло, нині засади організації діяльності КРАІЛ «все ще перебувають на етапі свого формування і розвитку, виявляючи певні проблеми їх практичної реалізації унаслідок недостатності та незбалансованості законодавчого і підзаконного регулювання статусу КРАІЛ» [11, с. 34], а отже дослідження правового регулювання їх діяльності становить актуальну для науки завдання.

Оскільки процеси управління і контролю за ГД є невід'ємною складовою нормативного регулювання з боку державних інституцій, то раціональним було б розглядати стан правового регулювання ГД в сфері АІ в розрізі сфери господарських відносин, визначених ГК України, препаруючи останні в залежності від напряму дослідження. Можливою уніфікацією досліджень правового регулювання ГД в сфері АІ в цьому напрямку була б побудова матриці, вісью якої, з одного боку є господарські відносини з їх поділом на види, а з іншого – нормативно-правові акти (далі – НПА), дотичні до цього.

Поряд із тим, чинна редакція ГК України формально позбавляє змоги це здійснювати, оскільки вводить розмежування господарських відносин [4, ст. 4], які є складовою господарської діяльності, з іншими видами відносин, які є невід'ємними похідними такої діяльності, хоча і фактично приналежними до неї. На думку автора, такий підхід законодавця щодо звуження суті господарських відносин, зумовлює необхідність здійснення дослідження щодо правового регулювання по нормативно-галузевому принципу та за суб'єктами нормотворчої діяльності. Такий принцип базується на загальних положеннях теорії права, проте має зауваження щодо раціональності з огляду на викладене вище.

Законодавство України про АІ складається з Конституції України, Податкового кодексу України, закону про АІ та законів України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», а також прийнятих відповідно до закону про АІ інших законів та НПА, що регулюють відносини у зазначеній сфері та відповідних міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України [9, ч. 1 ст. 3].

Зважаючи на поточну редакцію цих норм та враховуючи формальний підхід законодавцем штучно звужено засоби правового регулювання ГД в сфері АІ зазначеним переліком кодексів і законів. Це виходить з того, що подальші НПА мають базуватися на вже прийнятому законі, що не є коректним визначенням та потенційно створює правову колізію при можливості правозастосування до цієї галузі ГД інших законів та підзаконних НПА, прийнятих раніше.

Варто зауважити, що такий формальний висновок йде в розріз із нормативною логікою, закладеною в ч. 3 ст. 3 Закону про АІ, якою передбачено, що цей закон є спеціальним (базовим) законом у регулюванні суспільних відносин у сфері організації та проведення АІ. У разі, якщо будь-яким іншим законом України встановлено інші правила ніж ті, що передбачені цим законом, застосовуються правила цього закону [9, ч. 3 ст. 3].

Проте, не зважаючи на інституційну дисфункцію базових положень спеціального Закону про АІ, яка з формального погляду є очевидною, виходячи із актуальності правового регулювання цієї сфери суспільних відносин, можливо дійти висновку, що правозастосуванню підлягають НПА за змішаним принципом (по галузевому принципу та за суб'єктами нормотворчої діяльності), що полягає в їх дотичності до об'єкта правового регулювання.

Окремими складовими правового регулювання ГД в сфері АІ є:

- ліцензування;
- контрольно-перевірочна робота уповноважених державних органів;
- моніторинг діяльності суб'єктів грального бізнесу, реклами;
- внутрішніх процесів суб'єктів господарювання;
- санкції за порушення законодавства.

Так у сфері правового регулювання ГД в сфері ліцензування АІ законодавчими актами є ГК України [4], Закон про АІ [9], Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [12].

Щодо контрольно-перевірочної роботи уповноважених державних органів, моніторингу діяльності суб'єктів грального бізнесу законодавчими актами є - Закон про АІ [9], Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [13], Податковий кодекс України [14] (в частині що стосується реалізації повноважень податкових органів при проведенні перевірок суб'єктів грального бізнесу). У сфері реклами АІ до регуляторних законодавчих актів, окрім зазначених, додається Закон України «Про рекламу» [15].

До внутрішніх процесів суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність в сфері АІ,

має належати широке коло правовідносин, що включають в себе заснування такого суб'єкта і його поточну ГД. Це є предметом регулювання спеціального Закону про АІ [9], ГК України [4], Цивільного кодексу України [16], Кодексу законів про працю України [17] та інших законодавчих актів. Окрім цього слід зазначити про можливість договірно-правового регулювання даних відносин в межах корпоративного, трудового та цивільного права.

Варто зазначити, що у цій статті автором свідомо не розглядаються податкові аспекти правового регулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на ринку АІ в тому числі і санкційного характеру. Це виходить з того, що такі аспекти є частиною більш широкого спеціального дослідження з іншої сфери суспільних відносин відмінних від предмету цього наукового пошуку. Санкційна відповідальність таких суб'єктів передбачена спеціальним Законом про АІ [9] та Кримінальним кодексом України [18]. Крім того, окремі питання притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин у сфері АІ врегульовані постановою КМУ № 101 від 09.02.2022 «Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів)» [19].

Окремим майбутнім елементом правової системи законодавства у сфері АІ можуть бути нормативні акти Європейського Союзу (далі – ЄС), що здійснюють правове регулювання відповідної ГД. Актуальність цього пов'язується із сучасними інтеграційними процесами України та необхідністю імплементації спеціального законодавства, в тому числі на рівні міжнародних угод. Як зазначає Н. Корчак, досвід правового регулювання сфери АІ ЄС буде корисним для вітчизняного законодавця в процесі вироблення підходів до правового регулювання, що забезпечать баланс між економічними інтересами, захистом споживачів та соціальною відповідальністю. Як зазначає науковець, Україні слід враховувати розмаїття європейських моделей, але адаптувати кращі практики та розробляти гнучкі, але ефективні законодавчі та регуляторні механізми [20, с. 111].

За суб'єктами нормотворчої діяльності, окрім наведених вище законодавчих актів, правове регулювання ГД в сфері АІ відбувається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а саме – постанов КМУ. Так, постановою КМУ від 21.12.2020 № 1341 затверджено Ліцензійні умови провадження діяльності: у сфері організації та проведення АІ у гральних закладах казино; АІ у залах гральних автоматів; букмекерської діяльності в букмекерських пунктах та в мережі Інтернет; АІ казино в мережі Інтернет; АІ в покер в мережі Інтернет [21]. Також даною

постановою визначено вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на провадження діяльності з організації та проведення АІ у гральних закладах казино, ліцензії на гральний стіл та/або на гральний стіл з кільцем рулетки, ліцензії на гральний автомат, інвестиційної ліцензії, а також вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання під час провадження зазначеної діяльності.

Серед підзаконних нормативних актів можна виділити й постанову КМУ № 171 від 16.02.2024 «Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу», якою визначено механізм функціонування, експлуатації, технічний супровід, перелік користувачів Державної системи онлайн-моніторингу та обсяг прав доступу для різних користувачів Державної системи, порядок взаємодії Державної системи, організаторів АІ і КРАІЛ [22].

Постанови КМУ, прийняті з дотриманням процедури та відповідно до Конституції України та законів України, є невід'ємною частиною вітчизняного законодавства в сфері АІ. Однак слід зазначити, що Конституційний Суд у справі про тлумачення терміну «законодавство» зазначив, що частиною законодавства є постанови КМУ, ухвалені в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції і законів України [23]. Таким чином, рішення органів влади, яке не відповідає законам України, мають спірний характер необхідності їх дотримання, приналежності до дійсної частини законодавства України та несуть проблеми в правовому регулюванні. Про це автором ще буде зазначено окремо.

Органом державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор є КРАІЛ [9, ч. 4 ст. 6].

Аналіз нормотворчої діяльності КРАІЛ за даними сайту Верховної Ради України свідчить що за період її діяльності з 2020 р. по даний час останньою видано 48 рішень, які пройшли реєстрацію в Міністерстві юстиції України [24]. Вказані рішення спрямовані на реалізацію нормотворчих повноважень КРАІЛ, що в основному стосуються ліцензування, державного нагляду і контролю і є окремими деталізованими положеннями вищевказаних законів, зокрема внутрішніх організаційних процесів діяльності регулятора. Решта нормотворчої практики КРАІЛ є акти індивідуальної дії та локальні НПА, які не стосуються безпосереднього регулювання ГД в сфері АІ.

Серед підзаконних актів, які регулюють дану сферу слід відмітити наказ Міністерства юстиції України № 2542/5 від 12.07.2023 «Про затвердження Порядку повідомлення держателя Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань про виявлення розбіжностей між

отриманими суб'єктом первинного фінансового моніторингу в результаті здійснення належної перевірки та розміщеними в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостями про кінцевих бенефіціарних власників та/або структуру власності юридичної особи» [25] та наказ Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України № 2513/5/378 від 10.07.2023 «Про затвердження Порядку передачі держателем Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань інформації про розбіжності між відомостями про кінцевих бенефіціарних власників та/або структуру власності юридичної особи, отриманими суб'єктом первинного фінансового моніторингу в результаті здійснення належної перевірки юридичної особи, та відповідними відомостями, розміщеними в зазначеному реєстрі, та про суб'єкта первинного фінансового моніторингу, яким виявлено такі розбіжності, до спеціально уповноваженого органу» [26].

Окремо варто зупинитись на процесах реформування законодавства в досліджуваній сфері. Наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проєкт закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» [27]. В процесі обговорення положення останнього зазнали значної трансформації, а сам законопроект було прийнято за основу та його розгляд зараз перебуває на стадії другого читання. Його подальше прийняття в поточній редакції може внести значні корективи в функціонування регуляторної системи цієї сфери суспільних відносин, ліквідувавши КРАІЛ та номінально посиливши контроль за суб'єктами ринку АІ.

За період воєнного стану законодавство в досліджуваній сфері збагатилося наказом Міністерства фінансів України № 465 від 28.12.2022 «Про затвердження Критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення» [28], постановою КМУ № 314 від 18.03.2022 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» [29], постановою КМУ № 303 від 13.03.2022 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [30], постановою Правління Національного банку України № 18 від 24.02.2022 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» [31], якою введені обмеження на використання кредитних коштів гравців при участі в АІ.

Проблемним питанням правового регулювання ГД в сфері АІ залишається прийняття НПА

органами, повноваження яких в умовах мирного часу не передбачають регуляторний вплив на сферу організації та проведення АІ. Указом Президента України 234/2024 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» введено в дію відповідне рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» [32]. Вказаний НПА передбачає ряд доручень органам виконавчої влади на встановлення обмежень щодо участі в АІ в мережі Інтернет, як реакцію на негативні суспільні процеси лудоманії. Аналіз подальших нормотворчих процесів, пов'язаних із виконанням вказаного доручення, свідчить про його часткове виконання, зокрема, з боку КМУ, шляхом видання власних НПА, спрямованих на встановлення обмежень.

Підставою прийняття НПА КМУ (пов'язаних із обмеженням ГД в сфері АІ у якості реакції на негативні суспільні процеси лудоманії в тому числі і з залученням до них військовослужбовців) є норми ГК України [4, ст. 417] та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [33], який надає певну дискрецію органам виконавчої влади щодо регулювання в цій сфері. Так, наприклад, постановою КМУ від 17.05.2024 № 566 «Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет» обмежено рекламу АІ та доступ до онлайн-казино [34]. Вказана постанова набрала чинності 21 травня 2024 р. та діє до набрання чинності законом про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) і вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення АІ і лотерей, але не пізніше за закінчення дії правового режиму воєнного стану. Тобто, приймаючи вказаний НПА, видавник останнього сам і зазначає в ньому про наявність прогалини в правовому регулюванні, обмежуючи строк його дії необхідністю усуненням вказаних правових недоліків.

Де факто, нормативне регулювання може здійснюватися й за допомогою індивідуально-правових актів (Рішення РНБО про запровадження санкцій), які маючи політичну та суспільну доцільність, що йде всупереч принципам правового регулювання та юрисдикційному критерію походження регулятивного впливу. Серед таких, зокрема, Рішення РНБО від 10.03.2023 «Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» [35].

Аналіз цих НПА та актів індивідуальної дії свідчить про те, що «юридична чистота» вста-

новлених обмежень є спірною та може мати проблеми з їх виконанням у майбутньому.

Вважаємо, що при здійсненні правового регулювання ГД в сфері АІ, зважаючи на режим воєнного стану та негативні суспільні виклики щодо цього, варто дотримуватися балансів, оскільки гральний бізнес вже є сформованою галуззю економіки держави, а будь-які реактивні рішення та дії суб'єктів нормотворчої діяльності на виконання дискреційних повноважень, які несуть вплив на розвиток цієї галузі, можуть мати негативний економічний ефект.

У якості альтернативи цього з метою дотримання загальних принципів правового регулювання цієї галузі ГД слухним видається запропонувати наступне.

ГК України передбачає, що у разі необхідності стабілізації або прискореного розвитку окремих галузей економіки за поданням КМУ може встановлюватися законом спеціальний режим господарювання у цих галузях [4, ч. 1 ст. 414].

Наукове дослідження теоретичних засад спеціального режиму господарювання та висновки зроблені С. Серебряком свідчать, що спеціальний режим господарювання має також і унікальний характер, реалізація якого здатна чинити позитивний вплив на економічні відносини в суспільстві, що обумовлюється метою запровадження такого режиму – віднайти оптимальний баланс між інтересами держави та бізнесу [36, с. 126].

Запровадження такого режиму щодо такого виду ГД може мати позитивний ефект, який забезпечить можливість своєчасної реакції з огляду на негативні виклики та дотримання сталої траєкторії розвитку цієї галузі економіки. Для цього, на думку автора, слухним було б покладення на КМУ саме в межах спеціального режиму господарювання з ведення ГД у сфері організації та проведення АІ права на реалізацію нормотворчих ініціатив на відміну від використання останнім повноважень наданих військовим часом. Такі дії свідчили б про дотримання принципів правового регулювання, усунули нормативно-правові прогалини та дали можливість оперативного вирішення проблемних питань що виникають в процесі ГД суб'єктів цієї галузі економіки, зокрема і тих, що є похідними внаслідок негативних суспільних викликів.

Таким чином, проведений аналіз сучасного стану правового регулювання господарської діяльності в сфері АІ дав підстави для наступних **висновків**:

1. Встановлено, що правовому регулюванню господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор, з огляду на галузеві принципи та суб'єктів нормотворчої діяльності, притаманні наступні особливості:

- сфера господарської діяльності з організації та проведення азартних ігор за період часу

свого новітнього існування (2020–2024 рр.) сформувалася в галузь економіки, яка має свої специфічні риси щодо предмету та об'єкту правового регулювання;

- правовідносини у сфері азартних ігор, незважаючи на існуючі особливості, не належать до предмету самостійної галузі права, а є складовою галузі господарського права із чіткою ієрархією нормативно-правових актів, дотичних до предмета і об'єкта правового регулювання;

- наявною є можливість використання альтернативних підходів для фіксації дослідження стану правового регулювання господарської діяльності з організації азартних ігор в розрізі сфери господарських відносин, визначених ГК України.

2. Визначено основні ознаки, що характеризують загальний сучасний стан розвитку правового регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор: 2.1) інституційна неузгодженість та потреба змін для уникнення можливих колізій та конкуренції при застосуванні нормативно-правових актів, зокрема, в залежності від їх прийняття за часом, наявних у базових положеннях Закону про АІ (ст.ст. 1, 3); 2.2) певна усталеність та структурованість законодавства у цій сфері, яка, незважаючи на існуючі фрагментарні недоліки, має тенденцію до трансформації з урахуванням внутрішньо-суспільних викликів та державно-інтеграційних процесів; 2.3) присутність порушення загальних принципів правового регулювання та можливість виникнення ризиків щодо виконання підходів з нормативно-правового регулювання цієї сфери господарських відносин, здійснених на основі дискреційних повноважень органів виконавчої влади, наданих у зв'язку із запровадженням воєнного стану.

3. Запропоновано при подальшому реформуванні правового регулювання господарської діяльності у сфері азартних ігор врахувати необхідність дотримання пріоритету законодавчих процедур, обмеживши дискреційні повноваження органів виконавчої влади, зокрема, на підзаконному рівні, надані в межах режиму воєнного стану.

4. Обґрунтовано, у якості альтернативи, розглянути можливість запровадження до господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор спеціальний режим господарювання, який може дати позитивний ефект, що полягатиме у підтриманні динамічного розвитку цієї галузі економіки шляхом позитивного нормативного впливу та, одночасно, усуненні нормативно-правових прогалини. В сукупності це б дало можливість оперативного вирішення проблемних питань, що виникають в

процесі господарської діяльності суб'єктів цієї галузі економіки, зокрема і тих, що є похідними внаслідок негативних суспільних викликів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клименко Л. 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.
2. Кулик О.І. Правове регулювання проведення азартних ігор з використанням віртуальних активів. *Вісник ЛТЕУ. Юридичні науки*. 2023. № 14 (2023). С. 43–49.
3. Юдіна Н. Адміністративно-правове регулювання організації та проведення азартних ігор: постановка проблеми. *Law. State. Technology*. 2024. № 2. С. 35–39.
4. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 21.06.2024).
5. Бринцев О.В. До питання про визначення поняття господарської діяльності. *Вісник господарського судочинства*. 2013. № 6. URL: <https://hr.arbitr.gov.ua/sud5023/pres-centr/publications/356794/> (дата звернення: 15.07.2024).
6. Матвійчук Л.О. Концептуальні підходи до визначення сутності поняття «господарська діяльність підприємства». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2017. Вип. 12(2). С. 14–18.
7. Кельман М., Кельман Р. Доктринальні підходи щодо розкриття поняття «правове регулювання». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2023. Випуск 10. Номер 3 (39). С. 13–20.
8. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15 травня 2009 р. № 1334-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17#Text> (дата звернення: 17.04.2023).
9. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14 липня 2020 р. № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text> (дата звернення: 21.06.2024).
10. Кравець І. Суб'єкти організаційно-господарських повноважень у структурі господарських систем. URL: http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/2/part_1/19.pdf (дата звернення: 21.06.2024).
11. Профатіло К.В. Сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності комісії із регулювання азартних ігор і лотерей. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2021. Том 32 (71). № 5. С. 4–40.
12. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
14. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
15. Про рекламу: Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
16. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
17. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
18. Кримінальний кодекс України від 28.12.1960 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2001-05#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
19. Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів): постанова Кабінету Міністрів України № 101 від 09.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.07.2024).
20. Корчак Н.М. Міжнародний досвід регулювання азартних ігор. Та його застосування в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Вип. 37. С. 111–115.
21. Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор: постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 № 1341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.07.2024).

22. Про затвердження Порядку функціонування Державної системи онлайн-моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
24. Сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/ain/o1297> (дата звернення: 08.08.2024).
25. Про затвердження Порядку повідомлення держателя Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань про виявлення розбіжностей між отриманими суб'єктом первинного фінансового моніторингу в результаті здійснення належної перевірки та розміщеними в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостями про кінцевих бенефіціарних власників та/або структуру власності юридичної особи: наказ Міністерства юстиції України № 2542/5 від 12.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1168-23#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
26. Про затвердження Порядку передачі держателем Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань інформації про розбіжності між відомостями про кінцевих бенефіціарних власників та/або структуру власності юридичної особи, отриманими суб'єктом первинного фінансового моніторингу в результаті здійснення належної перевірки юридичної особи, та відповідними відомостями, розміщеними в зазначеному реєстрі, та про суб'єкта первинного фінансового моніторингу, яким виявлено такі розбіжності, до спеціально уповноваженого органу: наказ Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України № 2513/5/378 від 10.07.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-23#Text> (дата звернення: 20.07.2024).
27. Проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41861> (дата звернення: 21.06.2024).
28. Про затвердження Критеріїв ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення: наказ Міністерства фінансів України № 465 від 28.12.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0258-23#Text> (дата звернення: 10.08.2024).
29. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.08.2024).
30. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.08.2024).
31. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: Постанова правління Національного банку України від 24.02.2022 № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#Text> (дата звернення: 10.08.2024).
32. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет»: Указ Президента України від 20 квітня 2024 року № 234/2024. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2342024-50413> (дата звернення: 10.08.2024).
33. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n47> (дата звернення: 21.06.2024).
34. Деякі питання протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет: постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2024 № 566. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-protydii-nehatyvnym-naslidkam-funktsionuvannia-azartnykh-igor-v-merezhi-internet-566-170524> (дата звернення: 12.08.2024).
35. Про застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санк-

- цій): рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 березня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016525-23#n2> (дата звернення: 10.08.2024).
36. Сєребряк С.В. Дисертація концептуальні засади спеціального режиму господарювання у сучасних умовах розвитку держави URL: <https://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2024/02/1.-%D0%94%D0%A0-%D0%A1%D1%94%D1%80%D1%94%D0%B1%D1%80%D1%8F%D0%BA-%D0%A1.%D0%92..pdf> (дата звернення: 14.08.2024).