

УДК 342.9:351.86

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.41>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ОБМЕЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У ВІДВІДУВАННІ ГРАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА УЧАСТІ В АЗАРТНИХ ІГРАХ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ БЕЗПЕКИ

Топорецька З.М.,*доктор юридичних наук, доцент,**головний науковий співробітник наукової лабораторії № 1**науково-організаційного центру,**Національна академія Служби безпеки України**ORCID: 0000-0002-2441-4852*

Топорецька З.М. Адміністративно-правові заходи обмеження військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх у системі забезпечення військової безпеки.

Актуальність теми зумовлена зростанням ризиків ігрової залежності серед військовослужбовців в умовах воєнного стану, що пов'язано з постійним стресом, психоемоційним навантаженням та фінансовою нестабільністю. Автор доводить, що лудоманія виходить за межі індивідуальної психологічної проблеми та перетворюється на фактор загрози національній безпеці, оскільки створює передумови для фінансової вразливості, корупційних ризиків, втягнення у злочинну діяльність, а також використання військовослужбовців у розвідувально-підривній діяльності держави-агресора.

У роботі розглянуто реакцію держави на суспільний запит щодо обмеження азартних ігор для військових, зокрема рішення Ради національної безпеки і оборони України 2024 року та подальші законодавчі зміни, якими Кабінет Міністрів України наділено повноваженнями визначити порядок такого обмеження для військовослужбовців на період дії правового режиму воєнного стану. Встановлено, що попри наявність нормативної вимоги про обмеження, ефективні механізми її реалізації на практиці досі не запроваджені.

У статті запропоновано три можливі адміністративно-правові моделі реалізації обмежень: через чинний Реєстр осіб з обмеженим доступом до азартних ігор; через банківські механізми блокування платежів із грошового забезпечення; шляхом інтеграції реєстрів із збереженням конфіденційності даних про приналежність особи до військової служби. Особливу увагу приділено питанням захисту персональних даних, кібербезпеки та ризикам витоку інформації про військовослужбовців. Обґрунтовано, що запропоновані підходи повинні поєднувати безпекову доцільність, правову визначеність і недопущення надмірного обмеження прав та регульованості процесу, яка може сприяти переходу гравців у тіньовий сектор.

Зроблено висновок, що обмеження участі військовослужбовців в азартних іграх є необхідним елементом забезпечення військової безпеки, проте його реалізація потребує комплексного адміністративно-правового підходу, узгодженого з принципами захисту прав людини, інформаційної безпеки та ефективного державного регулювання.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, військовослужбовці, військова служба, азартні ігри, лудоманія, національна безпека.

Toporetska Z.M. Administrative and legal measures for restricting military personnel from visiting gambling establishments and participating in gambling in the military security system.

The relevance of the topic is due to the increase in the risks of gambling addiction among military personnel under martial law, which is associated with constant stress, psycho-emotional stress and financial instability. The author proves that gambling addiction goes beyond the boundaries of an individual psychological problem and turns into a threat to national security, as it creates the prerequisites for financial vulnerability, corruption risks, involvement in criminal activities, as well as the use of military personnel in the intelligence and subversive activities of the aggressor state.

The paper examines the state's response to the public request to restrict gambling for military personnel, in particular the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine in 2024 and subsequent legislative changes that empowered the Cabinet of Ministers of Ukraine to determine

the procedure for such restrictions for military personnel for the period of the legal regime of martial law. It was established that despite the existence of a regulatory requirement on restrictions, effective mechanisms for its implementation in practice have not yet been introduced.

The article proposes three possible administrative and legal models for implementing restrictions: through the current Register of Persons with Limited Access to Gambling; through banking mechanisms for blocking payments from monetary support; by integrating registers while maintaining the confidentiality of data on a person's military service. Particular attention is paid to the issues of personal data protection, cybersecurity, and risks of information leakage about military personnel. It is substantiated that the proposed approaches should combine security feasibility, legal certainty, and prevention of excessive restriction of rights and regulation of the process, which may contribute to the transition of players to the shadow sector.

It is concluded that limiting the participation of military personnel in gambling is a necessary element of ensuring military security, but its implementation requires a comprehensive administrative and legal approach consistent with the principles of human rights protection, information security, and effective state regulation.

Key words: administrative and legal regulation, military personnel, military service, gambling, gambling addiction, national security.

Постановка проблеми. Військовослужбовці виконують завдання в умовах постійного стресу, підвищених ризиків для життя і здоров'я та значного інформаційного тиску. Таке середовище підвищує ймовірність погіршення психічного стану та пошуку шляхів втечі від реальності, що підвищує ризики розвитку адиктивної поведінки, зокрема ігрової залежності (лудоманії).

З початком повномасштабної агресії російської федерації гральний бізнес додатково набув ознак інструменту гібридного впливу. Через нього здійснюються спроби збору розвідувальної інформації, фінансування диверсійної діяльності та вербування громадян України, у тому числі представників сектору безпеки й оборони.

Особливу загрозу ігрова залежність становить для співробітників оперативних і контррозвідувальних підрозділів, оскільки створює психологічну та фінансову вразливість, що підвищує ризик вербування, втягнення у злочинну діяльність, корупційні правопорушення та розголошення службової інформації. Водночас лудоманія небезпечна і для військовослужбовців інших підрозділів, оскільки спричиняє порушення дисципліни, неналежне виконання службових обов'язків і зловживання службовим становищем.

Ігрова залежність становить не лише індивідуальну психологічну проблему, а й фактор загрози національній безпеці, підриваючи ефективність функціонування органів сектору безпеки й оборони. За цих умов особливої актуальності набуває формування дієвих державних механізмів обмеження участі військовослужбовців у азартних іграх та відвідуванні гральних закладів.

Метою статті є пошук адміністративно-правових механізмів обмеження участі військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та азартних іграх, визначення їх ролі у забезпеченні військової дисципліни й національної безпеки, а також обґрунтування напрямів удосконалення відповідного правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. У межах української юридичної науки питання ігрової залежності (лудоманії) й адміністративно-правових засобів її протидії розглядається в контексті захисту суспільних інтересів та державної політики. Так, у науковій публікації О.Є. Денисенко аналізуються адміністративно-правові засоби захисту суспільства від ігрової залежності, зокрема оцінюється недостатність реалізації наявних механізмів у законодавстві та пропонується формування комплексної державної політики, що передбачає стратегічний підхід до запобігання лудоманії як соціальній проблемі [1, с. 265], а також розглядаються адміністративні процедури у сфері забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю [2, с. 1] в цілому щодо суспільства, проте без акценту на військовослужбовців. О. Олійничук та С. Хом'юк розглядали лудоманію як загрозу економічній безпеці держави, зазначаючи, що: «школа економічним інтересам нашої держави, яка заподіюється у ході тіньового обігу коштів у цій сфері, корумпованості органів влади та правоохоронних структур, підтримки грального бізнесу організованими злочинними угрупованнями, набуває загрозливих масштабів» [3, с. 96].

Нами багато уваги було присвячено питанням фінансування заходів захисту суспільства в цілому від лудоманії [4, с. 196] та заходи профілактики, виявлення і реагування на ознаки ігрової залежності в секторі Служби безпеки України [5, с. 64], зокрема.

Д.В. Куцевол здійснює дослідження з розробку юридичних механізмів та змін до законодавства щодо обмеження участі в азартних іграх деяких категорій суспільства, у тому числі і військовослужбовців [6, с. 17], відносячи військовослужбовців до вразливої категорії суспільства.

Проте допоки питання способів обмеження військовослужбовців в азартних іграх в контексті забезпечення військової безпеки залишаються недослідженими, а відповідні способи не впроваджені в Україні. Як наслідок – законодавча вимога про обмеження існує, а способів її реалізації не передбачено. Спробі вирішити цю проблему присвячено вказану наукову статтю.

Виклад основного матеріалу. Увагу держави до проблем та ризиків участі військовослужбовців в азартних іграх під час повномасштабного вторгнення привернула петиція активіста і військового 59-ї бригади Павла Петриченка, який менш ніж за місяць до зареєстрував петицію на сайті Президента, яка стосувалася обмеження роботи онлайн-казино. Автор петиції зазначив: «Непоодинокі випадки, коли ігрозалежні військовослужбовці витрачають на ігри все своє грошове забезпечення та беруть мікрокредити, цим заводячи себе та свої сім'ї в "боргову яму", або ж здають в ломбарди дрони та тепловізори, цим завдаючи шкоди не лише собі, але і побратимам... багато російських онлайн-казино таргетують рекламу на українського споживача, аби отримати доступ до персональних даних військовослужбовців та інших громадян, що несе безпосередню загрозу національній безпеці нашої держави. Величезні борги військовослужбовців з ігровою залежністю також можуть стати елементом тиску та маніпуляції зі сторони спецслужб країни-агресора.» [7].

З боку держав реакцією на петицію стало прийняття рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року «Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет», уведеному в дію Указом Президента України від 20 квітня 2024 року № 234/2024, пунктом 2 якого, зокрема, було передбачено доручення: «Головнокомандувачеві Збройних Сил України, керівництву інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, невідкладно запровадити на період дії правового режиму воєнного стану заборону військовослужбовцям доступу до гральних закладів та/або участі в азартних іграх у мережі Інтернет» [8]. Проте на рівні військових формувань вказане рішення було виконано формально шляхом видання окремих наказів про заборону участі в азартних іграх, при цьому виконання таких наказів практично не було забезпечене.

Пізніше Законом 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» від 4 грудня 2024 року № 4116-IX було внесено зміни до профільного Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (далі – Закон № 768) та доповнено розділ XI «Прикінцеві та перехідні положення» пунктом 9, який передбачав, що: «На період дії воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, обмеження участі військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх здійснюється у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [9]. Відповідно Кабінету Міністрів України було доручено до 1 квітня 2025 року прийняти необхідні нормативно-правові акти для реалізації положень Закону, проте допоки цього так і не зроблено, що свідчить про складність питання, а отже складність формування бачення механізмів і способів його вирішення.

Наразі вбачаємо можливість реалізації такого обмеження трьома способами.

Перший шлях – внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ гральних закладів та/або участь у азартних іграх. У ЗМІ висловлювались пропозиції внесення до такого реєстру військовослужбовця за поданням командира, проте наразі профільний Закон чітко передбачає підстави для внесення до цього реєстру – особиста заява, заява родичів або рішення суду. Крім того наразі Реєстр не передбачає внесення інформації про належність особи до військовослужбовців. Тому, на нашу думку, внесення військовослужбовця до Реєстру за поданням командира потребує внесення змін до Закону № 768. Проте, формування ще однієї бази даних військовослужбовців в Реєстрі осіб, яким обмежено доступ гральних закладів та/або участь у азартних іграх, вважаємо недоцільним і доволі ризикованим з точки зору розголошення інформації, адже організатори азартних ігор зможуть перевіряючи базу даних клієнтів, скласти базу даних військовослужбовців. Так, наразі у вказаному Реєстрі трішки більше 13 тисяч записів, у разі внесення всіх військовослужбовців до цього Реєстру вірогідність отримати інформацію про військовослужбовця складе більше 90%.

Тому внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ гральних закладів та/або участь у азартних іграх можливе лише за заявою самого військовослужбовця або його родичів, що може бути реалізовано щодо військовослужбовців, які дійсно мають проблеми з азартними іграми і межах чинного Закону № 768. Тут важлива комплексна робота психолога військової частини щодо виявлення ризиків формування ігрової залежності та інформування особи про важливість самообмеження як способу попередження погіршення ситуації [5, с. 67]. В такому випадку обмеження будуть точкові і не створюватиметься база даних військовослужбовців через внесення до Реєстру.

Другим способом, що, на нашу думку, є більш прийнятним, може бути обмеження військовослужбовців через банки шляхом блокування платежів з коштів грошового забезпечення на рахунки організаторів азартних ігор за кодом платежу «азартні ігри». На сьогодні вже є досвід обмеження банками платежів за рахунок кредитних коштів. Так, Постановою Національного банку № 72 від 21.06.2024 внесено відповідні зміни до Постанови Правління Національного банку України від 24.02.2022 року № 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану» та передбачено, що надавачам платіжних послуг забороняється здійснювати платіжні операції користувачів за рахунок коштів, наданих користувачам на умовах кредиту, на рахунки організаторів азартних ігор для участі в азартних іграх у мережі Інтернет [10].

Військовослужбовці отримують кошти у вигляді грошового забезпечення через різні банки. Відповідно банк, який обслуговує військовослужбовця, володіє інформацією про його приналежність до військовослужбовців. У такому разі реалізація обмеження могла б бути здійснена двома шляхами – або маркування окремого рахунку, на який здійснюється зарахування грошового забезпечення, як такого, з якого заборонено здійснення платежів за кодом «азартні ігри» або ж маркування окремих коштів по аналогії з кредитними.

У такому випадку з точки зору безпеки даний військовослужбовців реалізація можлива без складання окремих реєстрів військовослужбовців і без передачі їх персональних даних іншим особам, адже банківська система в цілому буде володіти інформацією тільки про номер рахунку або про конкретні кошти, які обмежені для платежів за кодом «азартні ігри», без розголошення персональних даних військовослужбовця.

Третім способом, який теж може бути впроваджений без ризику розголошення персональних даних військовослужбовців, є запровадження інтеграції Реєстрі осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх з Державним реєстром військовослужбовців. У такому випадку до військовослужбовців будуть застосовані такі ж обмеження як і до осіб, що включені до Реєстру. При цьому організатори азартних ігор будуть здійснювати пошук в Реєстрі, а Державне агентство ПлейСіті самостійно перенаправлятиме запит на пошук інформації в Державному реєстрі військовослужбовців. У такому випадку організатор тільки отримуватиме відповідь про наявність чи відсутність у особи обмежень на доступ до грального закладу та участь в азартних іграх, але без розголошення приналежності особи до військовослужбовців. Таке рішення не потребує внесення змін до Закону № 768, а також не потребує прийняття додаткових рішень командиром, військовослужбовцем чи Агентством ПлейСіті, а сама перевірка здійснюватиметься в автоматичному режимі через інтеграцію між реєстрами. При цьому інформація про приналежність особи до військовослужбовців не збиратиметься і не зберігатиметься в Реєстрі, що забезпечить безпеку чутливих даних.

Реалізація обмеження участі військовослужбовців в азартних ігор у період воєнного стану будь-яким зі способів є дуже важливою для забезпечення військової безпеки, оскільки під час участі військовослужбовця в азартних іграх онлайн є дуже високі ризики відстеження місцезнаходження особи та відповідного військового підрозділу, в якому така особа служить, що ставить під загрозу безпеку всього підрозділу або окремі військові операції, адже доволі багато організаторів азартних ігор використовуються ворогом для збору інформації на користь ворога [11, с. 200]. Крім того геолокаційні ігри дозволяють збирати інформацію про об'єкти критично важливої інфраструктури Збройних сил України [12, с. 76].

Проте будь-які обмеження і рішення мають прийматись зважено, адже надмірна зарегульованість штовхає гравців в тінь на нелегальні ігрові платформи, які несуть це більший ризик, ніж участь в легальних азартних іграх.

Висновки. Проведене дослідження свідчить, що участь військовослужбовців в азартних іграх у період воєнного стану виходить за межі приватної поведінки особи та перетворюється на чинник військової й національної безпеки. Ігрова залежність створює комплексні ризики, які можуть бути використані державою-агресором для вербування, збору даних і дестабілізації діяльності військових підрозділів. Попри існування нормативної заборони, запровадженої рішенням РНБО та законодавчими змінами, механізми її практичної реалізації залишаються неврегульованими, що знижує ефективність державної політики у цій сфері. Тому проблема має не декларативний, а прикладний характер і потребує чітких адміністративно-правових інструментів виконання.

Найбільш збалансованими видаються механізми, які одночасно забезпечують безпеку персональних даних військовослужбовців і реальну дієвість обмежень: банківське блокування платежів за кодом «азартні ігри» та автоматизована інтеграція державних реєстрів без розкриття статусу особи. Водночас застосування точкових заходів самообмеження через чинний Реєстр доцільне лише щодо осіб із виявленими ознаками залежності за участю психологічних служб. Реалізація обмежень має супроводжуватися виваженою регуляторною політикою, щоб не стимулювати пере-

хід військовослужбовців у нелегальний сегмент ринку. Комплексний підхід, що поєднує правові, фінансові та профілактичні механізми, здатний забезпечити баланс між військовою безпекою, правами особи та ефективністю державного регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Денисенко О.Є. Адміністративно-правові засоби захисту суспільства від ігрової залежності (лудоманії). *Вісник кримінального судочинства*. 2023. № 3-4. С. 265-270. DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.3-4/265-270>.
2. Денисенко О.Є. Адміністративні процедури у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією). *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 8. С. 1-19. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14953213>.
3. Олійничук О., Хом'юк С. Лудоманія як загроза безпеці держави: соціальні, економічні та правові контексти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (21) С. 96-102. DOI: 10.35774/app2020.01.096.
4. Топорецька З.М., Старенький О.С. Проблеми законодавчого регулювання спрямування коштів від грального бізнесу в Україні на захист суспільства від ігрової залежності (лудоманії). *Вісник кримінального судочинства*. 2023. №3-4. С. 196-204. DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2023.3-4/196-204>.
5. Погорецький М.А., Сергєєва Д.Б., Топорецька З.М. Профілактика та виявлення ознак ігрової залежності особи в оперативно-службовій діяльності Служби безпеки України: методичні рекомендації. Київ: НА СБУ, 2025. 71 с.
6. Куцевол Д.В. Негативні соціальні наслідки та юридичні механізми з обмеження залучення до участі військовослужбовців та вразливих категорій суспільства в азартних іграх. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2025. № 87 (2) С. 17-23. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.2>.
7. Обмеження роботи онлайн казино. Електронна петиція №22/223008-еп від 29 березня 2024 року. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/223008>.
8. Щодо протидії негативним наслідкам функціонування азартних ігор в мережі Інтернет: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 квітня 2024 року, уведене в дію Указом Президента України від 20 квітня 2024 року № 234/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-24#Text>.
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#n541>.
10. Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану: Постанова Правління Національного банку України від 24.02.2022 року № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#Text>.
11. Toporetska, Z., Pohoretskyi, M., Vazhynskyi, V., Denysenko, G., & Pohoretskyi, M. Institutional risks of organised crime in the gambling business: Structure, mechanisms of influence, and threats to the national security of Ukraine in wartime context based on the analysis of case studies. *Social and Legal Studios*. 2025. № 8(2). С. 200-213. DOI: <https://doi.org/10.32518/sals2.2025.200>.
12. Козубцова, Л.М., Козубцов, І.М., Терещенко, Т.П., Бондаренко, Т.В. Про кібербезпеку гри військовослужбовцями у геолокаційні ігри, перебуваючи на відомчих об'єктах критичної інформаційної інфраструктури. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. 2022. № 1 (17). С. 76-90. ISSN 2663-4023. DOI: 10.28925/2663-4023.2022.17.7690. <https://csecurity.kubg.edu.ua/index.php/journal/article/view/386/319>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 16.02.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026