МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПРОФАТІЛО КИРИЛО ВАЛЕРІЙОВИЧ

УДК 342.51:351.762

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **К.В. Профатіло**

Науковий керівник:
Зозуля Ігор Вікторович,
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2023

АНОТАЦІЯ

Профатіло К. В. Адміністративно-правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису*.

Дисертація на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2023.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – характеристика сутності, змісту і особливостей адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і шляхів їх удосконалення.

Запропоновано визначення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як колегіального центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що, спрямовуючись та координуючись безпосередньо урядом, самостійно здійснює публічне управління у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей шляхом реалізації відповідної державної політики. Спеціальний статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей передбачає, з одного боку, її організаційну та функціональну відособленість, законодавче врегулювання власних особливостей організації діяльності, а, з іншого боку, інтегрованість до єдиної системи органів виконавчої влади, взаємопов’язаність з ними та пряму підпорядкованість Кабінету Міністрів України. Таке розуміння сутності та місця Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі складає основу адміністративно-правового регулювання її статусу.

Встановлено, що сьогодні адміністративно-правові засади організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей все ще перебувають на етапі свого формування та розвитку, виявляючи певні проблеми їх практичної реалізації. Специфіка адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей пов’язана з відсутністю комплексного, послідовного підходу до визначення усіх елементів її статусу (засад взаємодії, порядку реалізації повноважень тощо) внаслідок браку профільного закону,

фрагментарності законодавчого регулювання та превалювання підзаконних актів, що характеризуються деякою невпорядкованістю, дублюванням, колізіями та прогалинами. Вказане актуалізує формування цілісного адміністративного законодавства з питань організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, узгодження та подальший системний розвиток законодавчого і підзаконного регулювання, забезпечення єдності правотворчості та правореалізації.

У роботі визначено принципи, завдання та функції як окремі самостійні елементи адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що безпосередньо позначаються на інших його складових, зокрема на повноваженнях, організаційній структурі, формах і методах діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Основними принципами діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що уособлюють концептуальні вихідні положення її організації та функціонування, виступають принципи верховенства права, гласності, професіоналізму, патріотизму, підконтрольності, колегіальності, відповідальності, безперервності та інші. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей має своїм основним завданням реалізацію державної політики у сфері азартних ігор та лотерей, виконуючи для цього нормотворчу, установчу, правозастосовну, контрольну та інші функції. Удосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед потребує розгорнутого та узгодженого врегулювання переліку та змісту її принципів, завдань і функцій, а також забезпечення реальної відповідності їм повноважень, організації та практичної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Розкрито повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, які уособлюють комплекс її прав і обов’язків, що відображають зміст, форми та методи діяльності в рамках чинного законодавства для виконання завдань і функцій даного центрального органу виконавчої влади. Попри певні прогалини, дублювання та неузгодженості адміністративно-правового регулювання компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей вона загалом наділена істотними різноплановими повноваженнями нормативного,

організаційного, управлінського, ліцензійного, контрольного та іншого характеру. Удосконалення компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей потребує розгорнутого правового визначення єдиного упорядкованого переліку її повноважень, меж, гарантій та порядку їх реалізації. Це сприятиме цілісності спеціального статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, правомірності та ефективності її діяльності, забезпеченню нею національних інтересів, прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, який сьогодні залишається недостатньо розгорнуто та узгоджено врегульованим на законодавчому та підзаконному рівнях. Голова та члени Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей мають статус державних службовців, особливості якого визначені спеціальним регулюванням (хоча порядок їх притягнення до відповідальності здебільшого є загальним). Однією з таких особливостей проголошено власний порядок призначення та звільнення Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, проте законодавство зберігає суперечності щодо суб'єкта та процедури проведення конкурсу на дані посади. Голова та члени Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей колегіально приймають її управлінські рішення. А керівництво діяльністю даного центрального органу виконавчої влади та його апарату здійснює не одноосібно Голова, а також й члени Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і керівник її апарату.

У дисертації встановлено, що раціональна організація та всебічна, цілеспрямована діяльність спеціально утвореного фахового апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є невід'ємною складовою забезпечення її ефективного функціонування. За своїм статусом апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є її відокремленим органом, відповідальним за комплексне забезпечення діяльності даного центрального органу виконавчої влади, на виконання чого апарат може самостійно здійснювати й окремі владні повноваження в частині державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор. Сьогодні правові засади організації та діяльності апарату Комісії з

регулювання азартних ігор та лотерей виявляють потребу усунення неузгодженості та фрагментарності регулювання статусу апарату, його керівництва та відповідних структурних підрозділів.

З'ясовано європейський досвід організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. У кожній країні організація державного регулювання у сфері азартних ігор залежить від сукупності різних чинників, основними з яких є ступінь легалізації та поширеність азартних ігор, розвиненість правових засад у даній сфері, особливості організації державної виконавчої влади. З огляду на значні корупційні ризики та підвищену відповідальність державного регулювання у сфері азартних ігор воно зазвичай покладається на окремий колегіальний державний орган чи відособлений колегіальний підрозділ у складі відповідного міністерства. Використання в Україні релевантного європейського досвіду організації діяльності державних регуляторів у сфері азартних ігор насамперед має передбачати посилення прозорості та підзвітності діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, поступове часткове оновлення її складу, розширення взаємодії з профільними органами влади, суб'єктами грального бізнесу та громадськістю, а також посилення контрольних повноважень та участі у боротьбі з лудоманією та шахрайством.

Обґрунтовано, що вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, повинно спрямовуватись на формування «сильного» державного регулятора у сфері грального бізнесу, мати належне наукове обґрунтування, бути комплексним і послідовним, забезпечуючи узгодженість організаційної, функціональної, кадрової та матеріально-фінансової основ діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Узагальнено це потребує затвердження Концепції розвитку Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, прийняття профільного закону України, впорядкування й усунення прогалин і суперечностей інших законодавчих і підзаконних актів з питань організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також забезпечення їх належної практичної реалізації.

Ключові слова: комісія, регулювання, азартні ігри, лотереї, адміністративно-правовий статус, принципи, завдання, функції, повноваження, ліцензування, державний нагляд (контроль), голова та члени, апарат, європейський досвід, вдосконалення, КРАІЛ.

SUMMARY

Profatilo K. V. Administrative and Legal Bases of Activity of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript*.

The thesis is submitted for obtaining the educational and scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law». – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2023.

The dissertation presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific task of characterization of the essence, content and features of the administrative and legal bases of the activity of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries and the ways of its improvement.

It's proposed to define the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries as a collegial central body of the executive power with a special status, which, directed and coordinated directly by the government, independently carries out public management in the field of organizing and conducting gambling and lotteries through the implementation of the relevant state policy. The special status of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries provides, on the one hand, for its organizational and functional separation, legislative regulation of its own peculiarities of the organization of activities, and, on the other hand, integration into a single system of executive authorities, interconnection with them and direct subordination Cabinet of Ministers of Ukraine. This understanding of the essence and place of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries in the state mechanism forms the basis of the administrative and legal regulation of its status.

It has been established that today the administrative and legal bases of the organization of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries are still at

the stage of their formation and development, revealing certain problems of their practical implementation. The specificity of the administrative and legal regulation of activities of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries is related to the lack of comprehensive, consistent approach to determining all elements of its status (principles of interaction, procedure for exercising powers, etc.) due to the lack of specific law, the fragmentation of legislative regulation and the prevalence of by-laws. They are characterized by some irregularity, duplication, collisions and gaps. This actualizes the formation of integrated administrative legislation on the organization and activities of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, coordination and further systematic development of legislative and by-law regulation, ensuring the unity of law-making and law enforcement.

The work defines the principles, tasks and functions as separate independent elements of the administrative and legal status of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, which directly affect its other components, in particular, the powers, organizational structure, forms and methods of activity of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries. The main principles of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, which embody the conceptual starting points of its organization and functioning, are the principles of the rule of law, openness, professionalism, patriotism, control, collegiality, responsibility, continuity and others. The Commission for Regulation of Gambling and Lotteries has as its main task the implementation of state policy in the field of gambling and lotteries, performing for this purpose rule making, establishing, law enforcement, control and other functions. Improving the administrative and legal status of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries first requires a detailed and agreed regulation of the list and content of its principles, tasks and functions, as well as ensuring correspond to them of the powers, organization and practical activities of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries.

There have been disclosed the powers of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, which embody a set of its rights and responsibilities, reflecting the content, forms and methods of activity within the framework of current legislation

for the performance of the tasks and functions of this central executive body. Despite certain gaps, duplication and inconsistencies in the administrative and legal regulation of the competence of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, it`s generally endowed with significant and diverse powers of a regulatory, organizational, managerial, licensing, control and other nature. Improving the competence of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries requires a detailed legal definition of a single, ordered list of its powers, limits, guarantees and the procedure for their implementation. It will contribute to the integrity of the special status of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, the legality and effectiveness of its activities, and its provision of national interests, rights and legitimate interests of citizens and business entities.

There is characterized the administrative-legal status of the Chairman and members of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, which today remains insufficiently detailed and coherently regulated at the legislative and by-law levels. The Chairman and members of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries have the status of civil servants, the specifics of which are determined by special regulation (although the procedure for their prosecution is mostly general). One of these features is the declaration of the own procedure for the appointment and dismissal of the Chairman and members of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, however, the legislation maintains contradictions regarding the subject and the procedure for conducting the competition for these positions. The Chairman and members of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries make its management decisions collegially. Moreover, the management of the activities of this central body of executive power and its apparatus is carried out not only by the Chairman, but also by the members of the Commission for the Regulation of Gambling and Lotteries and the head of its apparatus.

The dissertation established that the rational organization and comprehensive, purposeful activity of the specially formed professional apparatus of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries is an integral component of ensuring its effective functioning. According to its status, the apparatus of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries is its separate body, responsible for the comprehensive support

of the activities of this central body of executive power, for the purpose of which the apparatus can independently exercise separate powers in the area of state supervision (control) of the gambling market. Today, the legal bases of the organization and activity of the apparatus of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries reveal the need to eliminate the inconsistency and fragmentation of the regulation of the status of the apparatus, its management and relevant structural divisions.

The European experience of organizing the activities of the state regulator in the field of organizing and conducting gambling and lotteries has been clarified. In each country, the organization of state regulation in the field of gambling depends on a combination of various factors, the main of which are the degree of legalization and prevalence of gambling, the development of legal bases in this field, and the peculiarities of the organization of state executive power. Given the significant corruption risks and the increased responsibility of state regulation in the field of gambling, it`s usually entrusted to a separate collegial state body or a separate collegial unit within the relevant ministry. The use of relevant European experience in Ukraine should primarily involve strengthening the transparency and accountability of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, gradual partial renewal of its composition, expansion of interaction with relevant authorities, gambling business entities and the public, as well as strengthening control powers and participation in the struggle with gambling addiction and fraud.

It`s substantiated that the improvement of administrative legislation should be aimed at the formation of a «strong» state regulator in the field of gambling business, have a proper scientific basis, be comprehensive and consistent, ensuring coherence of organizational, functional, personnel and of the material-financial basis of the activity of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries. Generally, this requires the approval of the Development Concept of the Commission for Regulation of Gambling and Lotteries, the adoption of a profile law, the streamlining and elimination of gaps and contradictions in other legislative and by-laws on the organization and activities of the Commission for Regulation of Gambling Games and Lotteries, as well as ensuring their proper practical implementation.

Keywords: commission, regulation, gambling, lotteries, administrative and legal status, principles, tasks, functions, powers, licensing, state supervision (control), chairman and members, apparatus, European experience, improvement, CRGL.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Профатіло К. В. Сутність та місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі. *Форум права*. 2021. № 3 (68). С. 25–37. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.5075683.

2. Профатіло К. В. Сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 5. С. 34–40. URL: https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.5/07.

3. Профатіло К. В. Принципи організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 53. С. 50–54. URL: https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.53.10.

4. Зозуля І. В., Профатіло К. В. Повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Форум права*. 2021. № 5 (70). С. 29–46. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.5529525.

5. Профатіло К. В. Правові засади призначення на посади Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 70. С. 346–352. URL: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.55.

6. Профатіло К. В. Особливості організації діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Форум права*. 2022. № 2 (73). С. 80–93. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.6731668.

7. Профатіло К. В. Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2. С. 174–181. URL: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.26.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Профатіло К. В. Правова природа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як державного органу. *Причорноморські публічно-правові читання*: матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Миколаїв, 10–12 вересня 2021 р.). Миколаїв: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Ч. 1. С. 139–143.

9. Профатіло К. В. Щодо поняття адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у XXI столітті*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 23–24 вересня 2021 р.). Рівне: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 66–70.

10. Профатіло К. В. Щодо завдань і функцій Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики*: матеріали XIV міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 101-річчю Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова (м. Миколаїв, 02–03 грудня 2021 р.). Миколаїв: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 294–298.

11. Профатіло К. В. Особливості правового статусу Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 25–26 лютого 2022 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2022. С. 76–80.

12. Профатіло К. В. Правові засади припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023.

C. 438–440.

ЗМІСТ

ВСТУП 13

Розділ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ 22

1.1. Сутність та місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі 22

1.2. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 44

Висновки до розділу 1 63

Розділ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ 66

2.1. Принципи, завдання та функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 66

2.2. Повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 83

2.3. Адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 108

2.4. Особливості організації діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 129

Висновки до розділу 2 147

Розділ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ 150

3.1. Європейський досвід організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей 150

3.2. Напрямки розвитку адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей 173

Висновки до розділу 3 189

ВИСНОВКИ 192

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 198

ДОДАТКИ 225

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Легалізація у 2020 році грального бізнесу в Україні обумовила потребу формування цілісної системи державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей, її належного адміністративно-правового та інституційного забезпечення. Саме для цього в Україні було утворено Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ), як профільний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, загалом відповідальний за публічне управління у сфері грального бізнесу. Діяльність КРАІЛ, сформованої на засадах колегіальності, в умовах значних корупційних ризиків і високої прибутковості грального бізнесу покликана на основі балансу публічних і приватних інтересів сприяти розвитку ринку азартних ігор та лотерейного ринку, здійсненню публічного адміністрування у даній сфері, забезпеченню відповідальної гри та боротьби з ігровою залежністю.

Сьогодні Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей все ще перебуває на етапі своєї інституційної розбудови та імплементації європейського досвіду організації діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей. Зокрема, позитивними є тенденції щодо поступового розвитку та оновлення правових засад діяльності КРАІЛ, формування відповідних адміністративних процедур, а також налагодження стабільного функціонування КРАІЛ в умовах спочатку пандемії COVID-19, а нині – повномасштабної фази російсько-української війни. Водночас у поточних складних соціально-політичних реаліях удосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей значною мірою ускладнено прогалинами та суперечностями правових засад її організації та діяльності, відсутністю комплексного законодавчого регулювання, недостатньою розвиненістю окремих напрямків діяльності КРАІЛ, пов’язаних із боротьбою з лудоманією та шахрайством у сфері азартних ігор та лотерей.

Забезпечення узгодженості та поглиблення законодавчого та підзаконного

регулювання організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, приведення його у відповідність до актуальних потреб і задач публічного управління у сфері грального бізнесу, а також належна практична реалізація такого адміністративного законодавства сприятимуть розбудові КРАІЛ як «сильного» державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей, цілісності її правового статусу, ефективності та правомірності діяльності.

Проблематику адміністративно-правового забезпечення державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей в Україні та у зарубіжних країнах у різні часи досліджували В.Б. Авер'янов, А.А. Баженова, Д.В. Бараненко, С.І. Бевз, Б.М. Бурлаков, М. Вірве (Marionneau Virve), О.П. Гетманець, Д.О. Гетманцев, Х.М. Грей (Heather M. Gray), В.А. Дерець, Р.М. Джарвіс (Robert M. Jarvis), В.М. Дорогих, І.В. Зозуля, М. Егерер (Michael Egerer), С.Дж. Ештон (Sandra J. Ashton), Н.П. Капітаненко, Є.В. Ковтун, Дж.У. Кокран (John W. Cochran), М.О. Лиськов, Є.Ю. Лукаш, І.І. Людькова, О.М. Музичук, Д.Г. Мулявка, Я. Ніккінен (Janne Nikkinen), Р.М. Павалко (Ronald Pavalko), С. Планзер (Simon Planzer), М.А. Погорецький, Р.Дж. Рихлак (Ronald J. Rychlak), Дж.М. Січалі (Junious Mabo Sichali), Д. Скузе (David Skuse), О.В. Смолка, З.М. Топорецька, В.В. Туманов, С.О. Шатрава, Х.Дж. Шаффер (Howard J. Shaffer). Вказані та інші вчені зробили вагомий внесок у вдосконалення розуміння інституту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей та її адміністративно-правового статусу.

Разом із тим, аналіз результатів попередніх наукових досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей виявляє відсутність єдиного узгодженого та цілісного розуміння сутності, значення та перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання відносин у сфері організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Наукові праці стосуються переважно лише загальної проблематики державного регулювання у сфері азартних ігор і лотерей та його адміністративно-правового забезпечення, комплексно не характеризуючи саме

сучасні адміністративно-правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, розгляд та вирішення проблем яких залишається епізодичним і неповним.

Таким чином, необхідність удосконалення організації та діяльності КРАІЛ, недостатня розробленість їх теоретичних засад і недосконаліть адміністративно-правового регулювання обумовлюють актуальність глибокого та всебічного дослідження адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 року, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942; Пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, затверджених Законом України від 11.08.2001 р. № 2623-III; Основних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2021–2024 роки, затверджених Рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 28.08.2021 р. (протокол № 7); а також науково-дослідної роботи за темою «Правові аспекти діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в Україні» (номер державної реєстрації 0123U102378). Робота також узгоджується з Національною економічною стратегією на період до 2030 року, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179, та Стратегічним планом діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2022–2024 роки, затвердженим Рішенням КРАІЛ від 27.06.2022 р. № 174. Тема дисертації затверджена Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 25.05.2021 р. (протокол № 5).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі вивчення та систематизації існуючих наукових підходів, а також аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад

діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

– визначити сутність та місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі;

– охарактеризувати особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

– встановити принципи, завдання та функції КРАІЛ;

– розкрити повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

– охарактеризувати адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

– з'ясувати особливості організації діяльності апарату КРАІЛ;

– вивчити європейський досвід організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей;

– розробити пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у сфері організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації складають сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх системне застосування дозволяє досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Для вирішення поставлених завдань було використано наступні методи пізнання процесів і явищ: формально-юридичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, логіко-семантичний, прогнозування та інші.

За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійно-

категоріальний апарат, зокрема розкрито сутність таких категорій як «Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей», її «адміністративно-правовий статус», «принципи», «завдання», «функції», «адміністративно-правове регулювання діяльності КРАІЛ» та інші (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Застосування системно-структурного методу дозволило охарактеризувати повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (підрозділ 2.2), розкрити особливості організації діяльності апарату КРАІЛ (підрозділ 2.4).

Порівняльно-правовий метод використано для розкриття принципів, завдань та функцій Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (підрозділ 2.1), з'ясування адміністративно-правового статусу Голови та членів КРАІЛ (підрозділ 2.3), визначення особливостей європейського досвіду організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей (підрозділ 3.1).

Формально-юридичний метод застосовано для розкриття специфіки адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (підрозділ 1.2), характеристики нормотворчих, ліцензійних, контрольно-наглядових, організаційно-управлінських та інших повноважень КРАІЛ (підрозділ 2.2), а також аналізу функціональної та структурної організації апарату КРАІЛ (підрозділ 2.4). Це у поєднанні з методами логічного аналізу та прогнозування сприяло визначенню сутності та місця Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі (підрозділ 1.1) та напрямків розвитку адміністративного законодавства, що регулює діяльність КРАІЛ (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали праці фахівців у галузі теорії права, адміністративного права і процесу, конституційного права, міжнародного права, порівняльного правознавства, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних вчених. *Нормативною базою* дисертації є Конституція та закони України, ратифіковані міжнародні договори, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і її апарату, акти інших органів державної влади, які

регламентують організацію та діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, відповідне законодавство зарубіжних країн. *Інформаційну базу* дослідження становлять політико-правова публіцистика, законопроєкти та довідкові видання. *Емпіричну базу* складають узагальнення практичної діяльності КРАІЛ та її апарату.

Наукова новизна отриманих результатів. Робота є першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права дослідити проблеми адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних і прикладних положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– запропоновано визначення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як колегіального центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, і який відповідно до чинного законодавства України наділений широкими управлінськими повноваженнями щодо реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Місце КРАІЛ у державному механізмі визначається тим, що вона, належачи до системи органів виконавчої влади, має власний спеціальний статус та є самостійним суб'єктом публічного управління у сфері грального бізнесу;

– розкрито адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що характеризується їх статусом державних службовців, частково визначеним спеціальним регулюванням, наявністю двох взаємовиключних порядків призначення Голови та членів КРАІЛ, колегіальним характером організаційно-управлінської діяльності, неконкретним формулюванням повноважень Голови та членів КРАІЛ, обмеженістю ролі Голови у керівництві діяльністю КРАІЛ та її апарату, загальним порядком дисциплінарної та матеріальної відповідальності Голови та

членів КРАІЛ, наявністю додаткових підстав припинення їх повноважень;

– обґрунтована необхідність комплексного розвитку адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, шляхом: затвердження Концепції розвитку КРАІЛ, прийняття профільного Закону України, усунення колізій, прогалин та дублювання положень чинного законодавчого та підзаконного регулювання, посилення міжвідомчого регулювання, чіткого розмежування спеціального та загального законодавства, застосовуваного щодо КРАІЛ, розширення законодавчого регулювання порядку здійснення її повноважень, забезпечення єдності функціональної, організаційної та кадрової основ діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

удосконалено:

– характеристику адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, специфіка якого виявляє неузгодженість та фрагментарність закріплення основних елементів статусу КРАІЛ різними законодавчими актами, пріоритет спеціальних законів перед загальним законодавством за їх остаточної не розмежованості у питанні застосування щодо КРАІЛ, відсутність комплексного закону про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, переважання підзаконного регулювання, недостатню вивіреність та узгодженість підзаконних актів між собою і з законодавчими засадами;

– визначення особливостей повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, до яких відноситься відмінність порядків ліцензування у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері, паралелізм ведення нею різних реєстрів з частково тотожними чи подібними даними, відсутність конкретних повноважень щодо боротьби з лудоманією, невизначеність деяких повноважень КРАІЛ у лотерейній сфері, її широкі контрольно-наглядові повноваження, безпосереднє застосування КРАІЛ засобів адміністративного примусу, недостатність регулювання порядку реалізації певних повноважень;

– поняття апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як її

відособленого органу, що фахово й комплексно забезпечує виконання завдань та повноважень КРАІЛ. Організація та діяльність апарату КРАІЛ характеризується здійсненням ним поряд із забезпечувальною діяльністю окремих умовно самостійних владних повноважень, загальністю компетенції та невичерпністю нормативно визначених повноважень, здійсненням управління апаратом його керівником за участі Голови та членів КРАІЛ, організаційно-функціональною системністю значної кількості невеликих структурних підрозділів апарату та його порівняно невеликим штатом;

набули подальшого розвитку:

– розуміння принципів організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, основними з яких є загальні принципи верховенства права, неупередженості, професіоналізму, патріотизму, гласності, підконтрольності, відповідальності, колегіальності, безперервності, плановості та взаємодії, а також спеціальні принципи за окремими напрямками діяльності КРАІЛ. Адміністративне законодавство, наразі прямо не виділяючи деякі завдання КРАІЛ та не закріплюючи її функції та принципи, має забезпечувати взаємну відповідність принципів, завдань, функцій та повноважень КРАІЛ;

– з’ясування європейського досвіду організації діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей, що виявляє суттєві відмінності у підходах до державного регулювання у сфері грального бізнесу щодо правових засад, підпорядкованості, підзвітності, порядку формування та складу державного регулятора, обсягу його повноважень тощо. Попри такі відмінності зазвичай державне регулювання у сфері грального бізнесу покладається на окремий колегіальний державний орган, наділений широкими регулятивними, ліцензійними, контрольними та іншими повноваженнями.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

– у правотворчій сфері – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані при розробці нормативно-правових актів, що регулюють організацію та діяльність КРАІЛ, а також внесенні до них змін і доповнень;

– у правозастосовній сфері – використання одержаних результатів дозволить підвищити ефективність діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників, навчальних посібників і навчально-методичних комплексів з дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес» та інших адміністративно-правових дисциплін, а також при проведенні занять з підвищення кваліфікації працівників апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (*акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 03.04.2023 р.*).

Апробація результатів дослідження. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Причорноморські публічно-правові читання» (м. Миколаїв, 10–12 вересня 2021 р.), «Актуальні проблеми юридичної науки та практики у XXI столітті» (м. Рівне, 23–24 вересня 2021 р.), «Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики» (м. Миколаїв, 02–03 грудня 2021 р.), «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (м. Одеса, 25–26 лютого 2022 р.), «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у 7 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, а також 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, поділених на вісім підрозділів, висновків до кожного розділу,

загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 228 сторінок, з них основний текст дослідження – 185 сторінок, список використаних джерел (275 найменувань) – 27 сторінок.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ

1.1. Сутність та місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі

Невід'ємною складовою розбудови України як сучасної демократичної правової держави та її європейської інтеграції є суттєве оновлення організації державного механізму та оптимізація відносин між його елементами. Потреба забезпечення державного регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей зумовила утворення в Україні наприкінці 2020 року Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як самостійного державного органу. Її адміністративно-правовий статус попри існуючі прогалини регулювання характеризується специфічною сутністю, ознаками та положенням КРАІЛ у державному механізмі. Наразі відсутнє науково-теоретичне обґрунтування та чітке нормативне визначення правової природи та ролі даного державного органу водночас становить необхідну складову його раціональної організації та ефективної, узгодженої діяльності.

Зазначимо, що загальна проблематика сутності та місця у державному механізмі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, одним із яких і є Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, раніше вже розглядалась низкою вчених. Зокрема О.М. Синкова досліджувала загальну проблематику статусу органу виконавчої влади [1]; П.Д. Петренко – сутність виконавчої діяльності державних органів в сучасних умовах [2]; Д.В. Журавльов – поняття та характеристику центральних органів виконавчої влади України [3]; О.І. Лавренова та І.І. Людькова – особливості правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [4; 5]; О.В. Совгиря – перспективи вдосконалення змісту Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [6].

Разом із тим, дані наукові роботи побічно стосуються здебільшого лише окремих базових аспектів організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей та інших центральних органів виконавчої влади, комплексно не характеризуючи зміст і особливості її власного адміністративно-правового статусу як своєрідного органу державної влади. Відтак, питання адміністративно-правового статусу КРАІЛ наразі все ще потребують подальшого висвітлення у науковій літературі.

Щодо особливостей організації державного регулювання азартних ігор та лотерей у зарубіжних країнах, то Роберт Джарвіс, Джон Кокран і Рональд Рихлак (Robert M. Jarvis, John W. Cochran, Ronald J. Rychlak) досліджували матеріали та проблеми ігрового та азартного права [7]; Рональд Павалко (Ronald Pavalko) – особливості державної політики щодо азартних ігор [8]; Девід Скузе (David Skuse) – обов'язки уряду в контексті азартних ігор [9] тощо. Саме тому в контексті забезпечення подальшого розвитку в Україні системи державного регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання сутності та місця КРАІЛ у державному механізмі.

Передусім, відмітимо, що заборона Законом України від 15.05.2009 р. № 1334-VI [10] грального бізнесу та участі в азартних іграх (за виключенням лотерей) була покликана стримати неконтрольоване стрімке поширення азартних ігор в Україні та їх шкідливий вплив на населення. Разом із тим, насправді дана заборона виявилась багато у чому непродуктивною, фактично призвівши до тінізації цілого сектору економіки, зменшення надходжень до державного бюджету та позбавлення гравців державного захисту. Вказане у підсумку й обумовило легалізацію у 2020 році грального бізнесу в Україні, в рамках якої держава, у тому числі в особі Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, взяла відповідальність за адміністрування у сфері азартних ігор, гарантування прав та інтересів як гравців, так і організаторів азартних ігор.

Належна характеристика сутності й місця КРАІЛ передбачає послідовне визначення її загальних і своєрідних ознак як державного органу, органу

виконавчої влади, центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Відповідна сутність КРАІЛ визначається не тільки і не стільки її формально-правовим статусом, як його реальним змістовним наповненням.

Суто ж лексично у найменуванні Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей крім її колегіальності («комісія») також відображені такі явища як «державне регулювання», «азартна гра» та «лотерея». Сутність державного регулювання загалом може бути визначена як різновид державної діяльності щодо упорядкування поведінки суб'єктів певних правовідносин відповідно до вимог закону. У свою чергу досить точне й розгорнуте визначення поняття «азартна гра» наведене у п.1 ч.1 ст.1 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX [11], а поняття «лотерея» – у п.2 ч.1 ст.1 Закону України від 06.09.2012 р. № 5204-VI [12].

Державна природа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей виявляється в її утворенні державою, приналежності до державного механізму, наділенні відповідними повноваженнями і організаційним забезпеченням з метою реалізації функцій держави. При цьому у науковій літературі висловлюються різні підходи до розуміння державного механізму, його сутності та складу. Так, наприклад, Л.Р. Наливайко розрізняє правову, структурну, функціональну та інструментальну складові механізму держави [13, с.26–27]. Найбільш усталено ж державний механізм розглядається як своєрідна структура державної влади, представлена органами державної влади й іншими державними організаціями, а також правовою, інформаційною, фінансовою та територіальною основою державної влади [14, с.25]. Державний механізм не обмежується лише сукупністю певних інституцій, уособлюючи також щонайменше спосіб і процес їх функціонування. Саме тому, виходячи з інтегративного комплексного підходу до розуміння державного механізму, приналежність до нього КРАІЛ має не суто організаційний (інституційний) характер, а стосується й таких аспектів державного механізму як нормативно-правове регулювання, державно-владна компетенція, відповідні форми і методи управлінської й іншої діяльності [15, с.139].

Організаційно до складу державного механізму відносять або насамперед лише систему державних органів (органів державної влади) [16, с.16; 17; 18, с.37], або в цілому систему державних органів (державний апарат), державні підприємства, установи та організації [13, с.17; 19, с.88]. Зрозуміло, що останній підхід змістовно є більш повним і багатоаспектним. Тому в межах державного механізму Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, як державний орган, насамперед може бути відмежована від державних підприємств і установ за ознаками її організаційної відособленості та безпосереднього здійснення власних державно-владних повноважень з метою реалізації функцій держави.

У науковій літературі наводиться широкий перелік різних ознак державного механізму, державного апарату та державного органу [13, с.17–18; 17; 19, с.88; 20, с.32; 21; 22; 23, с.84–85; 24, с.29; 25, с.208–209]. Таким чином, розглядаючи Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, як державний орган і відповідно складову державного механізму (апарату), насамперед має йтися про поширення на неї таких базових, загальних ознак як утворення та діяльність від імені держави на підставі, у порядку та в межах, встановлених законом; здійснення власних державно-владних повноважень та функцій держави; системність, структурованість і взаємопов’язаність з іншими державними органами; організаційна відокремленість та власна структурна організація; відповідальність та підзвітність органам державної влади вищого рівня; можливість встановлення юридично обов’язкових правил поведінки, використання інших форм і методів державно-владної діяльності; організаційне і матеріально-фінансове забезпечення, можливість застосування примусових заходів; формування штату на засадах професійної державної служби.

Одну з найбільш розгорнутих дефініцій державного органу пропонує О.Г. Предместніков [26, с.20], визначаючи його як організаційно і функціонально відокремлену частину державного апарату з власною компетенцією та організаційною структурою, що згідно законодавства наділена державно-владними повноваженнями у певній сфері та необхідними засобами з

метою реалізації функцій держави. Загалом дане визначення може бути екстрапольоване і щодо Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Так, КРАІЛ була утворена Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 [27] відповідно до п.9-1 ст.116 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [28] і абз.2 ч.1 ст.24 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [29]. Вказане відображає конституційність і законність процесу утворення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей саме як державного органу, центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Як відомо, згідно ч.2 ст.6 і ч.2 ст.19 Конституції України від 28.06.1996 р. органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти «лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Водночас на конституційному та законодавчому рівні наразі закріплені лише загальні засади організації та діяльності органів державної (виконавчої) влади, що поширюються і на КРАІЛ. Тоді як її адміністративно-правовий статус безпосередньо встановлюється не тільки на законодавчому рівні (наприклад, Законом України від 14.07.2020 р. № 768-IX), а і у низці підзаконних правових актів. В цьому контексті зазначений конституційний принцип слід розглядати як такий, що вимагає дотримання відповідних законодавчих вимог, але не виключає підзаконного регулювання організації та компетенції КРАІЛ. З огляду на це можна говорити більш широко про законність як вихідну засаду формування та функціонування даного органу державної влади. Адміністративно-правове регулювання статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей забезпечує упорядкованість її організації та визначеність меж повноважень, створюючи тим самим передумови для ефективного й законного функціонування.

Зазначимо, що діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей здійснюється нею на загальнодержавному рівні від імені держави в інтересах усього громадянського суспільства. А її функціональне призначення відповідає вимогам ст.3 Конституції України від 28.06.1996 р. Адже детінізація грального бізнесу, державне регулювання і нагляд у цій сфері, у тому числі боротьба з

лудоманією, безпосередньо має соціальну спрямованість щодо утвердження та забезпечення КРАІЛ не тільки державних і суспільних інтересів, а і насамперед прав, свобод і законних інтересів людини. Своєю діяльністю Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей забезпечує здійснення політичної, економічної, соціальної й інших функцій держави, зокрема шляхом реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері. Зокрема, це підтверджується наявністю у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей власної визначеної її Положенням від 23.09.2020 р. компетенції, основу якої складають державно-владні, управлінські повноваження – видання нормативних актів, прийняття рішень, обов'язкових для виконання організаторами азартних ігор, видача та анулювання ліцензій, застосування санкцій до організаторів азартних ігор, державний нагляд (контроль) тощо.

Державно-владний характер повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також виявляється у власних правових (формування ліцензійного реєстру, встановлення вимог до лотерейного обладнання тощо) і організаційних (проведення засідань, планування перевірок і т.ін.) формах і методах діяльності, а також в обов'язковості її підзаконних нормативно-правових актів і правозастосовних рішень (приписів) до виконання на всій території України (п.17 Положення від 23.09.2020 р.), забезпеченій державним примусом з боку відповідних правоохоронних і правозастосовних органів. При цьому, як слушно зауважує М.Ю. Волянський, ознакою державного органу є не тільки юридична обов'язковість його актів, але й їх безпосереднє сприйняття суспільством саме як актів держави [30, с.36]. Тому відносно КРАІЛ має йтися одночасно і про законність, і про легітимність її дій та актів.

Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей є структурним елементом цілісної системи центральних органів виконавчої влади (що фактично прямо передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [31]) і системи органів державної влади в цілому. Вказане зумовлює ієрархічне підпорядкування КРАІЛ органам державної влади вищого рівня (а саме

спрямування та координацію її діяльності Кабінетом Міністрів України), а також взаємопов’язаність з іншими елементами відповідної системи, зокрема у вигляді спільної нормотворчості та правозастосування, інформаційної взаємодії. При цьому наголосимо на важливості забезпечення реальної структурованості системи (підсистеми) органів державної влади, передбачаючи чітке визначення не тільки певних субординаційних зв’язків, а і розподілу компетенції різних державних органів та засобів, необхідних для її реалізації. Адже, як відзначає Ш.Л. Монтеск’є [32], в основу поділу державної влади має покладатись забезпечення взаємного стримування державних органів, їх взаємодії та погодженості спільної діяльності.

Поряд із системністю Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей також виявляє свою організаційну і компетенційну відособленість, зважаючи, що вона самостійно в межах повноважень ухвалює юридично обов’язкові рішення, несе за них відповідальність й формує власну структурну організацію (насамперед шляхом утворення апарату).

Крім надання відповідних державно-владних повноважень безпосереднє здійснення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей, як і будь-яким іншим державним органом, покладених на неї завдань і функцій потребує належного ресурсного забезпечення з боку держави. В цьому контексті, наприклад, можна вказати передбачене п.18, 19, 22, 23 Положення від 23.09.2020 р. фінансування діяльності КРАІЛ за рахунок коштів державного бюджету, статус юридичної особи публічного права, утворення її апарату для організаційно-технічного, кадрового, матеріально-технічного й іншого забезпечення роботи КРАІЛ, комплектування її структур на засадах постійності та професійності державними службовцями.

Вищерозглянуті ознаки та властивості державного органу у своїй сукупності й розкривають сутність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як державного органу.

Додатково зауважимо, що у національному законодавстві України одночасно використовуються терміни «державний орган» і «орган державної

влади», що може дещо ускладнювати розуміння Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Проте у науковій літературі відсутнє чітке розмежування даних термінів, зокрема один із підходів передбачає виділення органів державної влади, як таких що здійснюють державно-владні повноваження, та допоміжних державних органів [33, с.30–33]. На нашу ж думку, вказане є лише особливістю вітчизняної правової термінології, адже у теорії права, вітчизняному та зарубіжному законодавстві зазвичай не йдеться про чітке розмежування державних органів і органів державної влади. З огляду на це наразі розглядаємо як змістовно тотожні визначення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей державним органом та органом державної влади, що безпосередньо не впливає на її правову природу й місце у державному механізмі.

Характеризуючи КРАІЛ саме як орган виконавчої влади, першочергово слід розкрити природу державної виконавчої влади, її взаємозв'язок і співвідношення з такими суміжними політико-правовими категоріями як «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» тощо. Як відомо, сутність виконавчої влади, як однієї з гілок єдиної державної влади, полягає у реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави, забезпеченні виконання законів й інших правових актів [34, с.73]. У енциклопедичній літературі виконавча влада визначається як сукупність повноважень та функцій з управління державою, а також система державних органів і посадових осіб, що їх здійснюють [35, с.386]. Саме тому органи виконавчої влади уособлюють первинні елементи апарату державного управління [1, с.61]. Відповідно до цього Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, як орган виконавчої влади, здійснює управління державними та суспільними справами у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері шляхом реалізації відповідної державної політики.

Отже, державно-владна діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей має безпосереднє відношення до правозастосування та державного управління у сфері економіки. Останнє в адміністративному праві зазвичай визначається як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів

виконавчої влади (та деяких інших суб'єктів), що полягає в організуючому впливі на відповідні суспільні відносини. Зокрема В.Б. Авер'янов [36, с.13] розглядає державне управління як специфічний різновид державної діяльності щодо організації виконання правових актів і керівництва певними сферами суспільного життя. Існує й широкий підхід до розуміння державного управління як цілісної сфери діяльності усіх державних органів і способу реалізації державної влади [23, с.84–85], що водночас є надто загальним і не відображає своєрідність владної діяльності різних гілок державної влади.

Порівняно ж з державним управлінням публічне управління слід розуміти як ширшу політико-правову категорію, що включає організуючий вплив на суспільні відносини не тільки з боку органів державної влади, а і, наприклад, з боку органів місцевого самоврядування. Як слушно наголошує О.А. Задихайло, публічне управління забезпечує взаємодію між політичною системою, державним сектором та муніципальними структурами із залученням суспільства до контролю всіх органів публічної влади [37, с.45, 47]. В цьому контексті Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, здійснюючи державну виконавчу владу, також може визначатись як суб'єкт публічного управління, що має важливе значення для усвідомлення її місця та ролі не тільки в дещо ізольованій системі державного управління, а загалом у системі публічного врядування в Україні. Об'єкти ж управлінської діяльності КРАІЛ не вирізняються суттєвою різноманітністю, основними з яких, наприклад, є оператори лотерей, організатори азартних ігор, гральні заклади, гравці та суб'єкти господарювання, які провадять діяльність у даних сферах.

При цьому, як зазначає З.М. Топорецька, практична реалізація функцій та повноважень КРАІЛ, як основного суб'єкта публічного управління гральним бізнесом, забезпечується механізмом публічного управління, що включає відповідні форми, методи та засоби [38, с.217, 219]. Зокрема, до основних засобів публічного управління, здійснюваного Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей, можна віднести запровадження стандартів відповідальної гри, ліцензування, ведення відповідних реєстрів, онлайн-

моніторинг за діяльністю організаторів азартних ігор, заборону використання шахрайських методик і програм тощо.

Формою ж реалізації публічного управління виступає публічне адміністрування (хоча, на думку Є.І. Таран, воно є лише перехідним етапом між державним і публічним управлінням [39, с.35]), що втілюється у фаховій реалізації відповідних напрямків державної політики, виконанні урядових рішень, організації роботи управлінського апарату, наданні адміністративних послуг тощо. Зокрема, М.О. Лиськов також розглядає публічну адміністрацію як сукупність органів виконавчої влади різних рівнів, наділених правом здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність та публічно-владні функції у публічних інтересах [40, с.178–179].

Іманентною властивістю такого публічного адміністрування виступає його демократичний характер, зокрема, як зазначає К.О. Колесникова, публічне адміністрування має на меті розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх управлінських методів, спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [41, с.44]. Таке розуміння публічного адміністрування дозволяє відносити до його суб’єктів і Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей. Колегіальність даного органу виконавчої влади, правовий характер його діяльності, можливість оскарження рішень, прозорість й одноманітність встановлюваних правил, взаємодія під час виконання покладених завдань з громадськими об’єднаннями, утворення як дорадчого органу Консультаційно-експертної ради загалом вказує на демократичний характер державно-владної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Серед форм, здійснюваного нею публічного адміністрування, можна назвати видання нормативних актів з питань своєї компетенції, утворення територіальних управлінь і апарату, виконання функції органу ліцензування відповідної господарської діяльності і т.ін.

При цьому, маємо не погодитись з запропонованим Є.І. Таран віднесенням державного управління до авторитарного виду управління, а публічного адміністрування до демократичного [39, с.35]. Державне управління

дійсно є дещо вужчою правовою категорією, у фокусі якої насамперед державно-владний, організаційно-розпорядчий вплив на суспільні відносини. Проте залежно від форм і методів такого впливу управлінська діяльність держави може набувати або більш імперативний («авторитарний»), або ж більш демократичний, суспільно орієнтований характер.

Правовий статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як органу виконавчої влади, передусім, втілюється у низці його базових ознак, пов'язаних з характером державно-владних повноважень і методами їх реалізації. При цьому маємо не погодитись з віднесенням у літературі типових ознак державного органу (діяльність від імені держави, нормативна визначеність компетенції, державне фінансування тощо) до «найбільш суттєвих ознак органу виконавчої влади» [42, с.76–77; 43, с.207], що навпаки дещо ускладнює розуміння власної природи органів виконавчої влади. Тому, уникаючи дублювання ознак державного органу, можна виділити як основні ознаки органу виконавчої влади виконавчо-розпорядчий характер діяльності та керівництво сферою економіки, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [20, с.34; 42, с.76; 43, с.207, 208; 44, с.23]. Разом із тим, дані ознаки сформульовані у надто абстрактному вигляді й потребують деталізації саме відносно Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Підзаконний і організуючий, виконавчо-розпорядчий характер є головною рисою повсякденної та оперативної управлінської діяльності КРАІЛ щодо реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері, що виступає одним із аспектів керівництва сферою економіки в Україні. Як відзначається у літературі, виконавча діяльність зводиться до оперативного, безпосереднього управління, пов'язаного з виконанням законів, а розпорядча діяльність виявляється у прийнятті загальнообов'язкових приписів, організації та контролі їх виконання [2, с.179; 45, с.16–17]. Отже, виходячи з завдань і повноважень КРАІЛ [11; 27], нею на виконання чинного законодавства та рішень уряду, а також в рамках організації роботи підпорядкованих органів здійснюється правозастосування

(організаційно-розпорядчі дії), самостійно ухвалюються обов'язкові до виконання (й забезпечені відповідними примусовими заходами) підзаконні нормативні акти та поточні управлінські рішення. Така виконавчо-розпорядча (втілена у відносинах влади і підпорядкування) діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей визначає її призначення та загалом складає зміст здійснюваного нею публічного управління у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері.

Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, як і інші органи виконавчої влади, має відповідну адміністративну правосуб'єктність, будучи суб'єктом адміністративно-правових відносин. Водночас дана риса сама по собі не розкриває її природу саме як органу виконавчої влади. Адже здатність мати та реалізовувати відповідні права і обов'язки у сфері публічного управління також властива й іншим суб'єктам адміністративного права.

До ознак органів виконавчої влади також відносять, наприклад, особливий порядок їх формування органом вищого рівня, підпорядкованість та підконтрольність їм, організаційну та функціональну відособленість [20, с.34; 25, с.208–209; 46] тощо. Проте такі ознаки самі по собі ще не відображають своєрідну природу органів виконавчої влади й потребують деякого уточнення. Зокрема, особливий порядок формування КРАІЛ, як і інших центральних органів виконавчої влади, виявляється в її утворенні, призначенні (на конкурсних засадах) та звільненні голови та членів Кабінетом Міністрів України в межах його конституційних повноважень. Вказане зумовлює функціональну та організаційну інтегрованість Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей до очолюваної урядом системи органів виконавчої влади, відсутність прямого впливу на неї з боку парламенту та глави держави. У літературі також йдеться про визнання статусу кожного органу виконавчої влади Конституцією і законами України [25, с.208–209]. Щодо КРАІЛ, то її статус як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дійсно прямо передбачений ч.4, 5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, хоча насправді наявність подібного законодавчого згадування не є

обов'язковою складовою процедури утворення органів виконавчої влади. Тим більше реальна сутність КРАІЛ як центрального органу виконавчої влади визначається не формальним визнанням її статусу, а особливостями організації, повноважень, форм і методів діяльності тощо.

Підпорядкованість та підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня відносно Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей виявляється насамперед у спрямуванні та координації її діяльності Кабінетом Міністрів України згідно ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX і п.1 Положення про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей від 23.09.2020 р. Перш за все, звертає увагу відсутність проміжної підпорядкованості даного центрального органу виконавчої влади відповідному міністерству, що підкреслює підвищену важливість компетенції КРАІЛ і спрощує організацію та управління її діяльністю, сприяючи цілеспрямованості, оперативності та узгодженості такої діяльності. Сутність зазначеного спрямування та координації виявляється насамперед в ієрархічності системи органів виконавчої влади, у формуванні урядом державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері, визначенні пріоритетних напрямів роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також в організації та узгодженні її діяльності, контролі (зокрема скасуванні актів) Кабінетом Міністрів України. Вказане дозволяє говорити не лише про спрямування та координацію урядом діяльності КРАІЛ, але й про її відповідальність та підпорядкованість Кабінету Міністрів України.

Форми та межі зазначеного спрямування та координації діяльності Кабінетом Міністрів України загалом визначаються обсягом його повноважень, не позбавляючи при цьому Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей відповідної організаційної та функціональної самостійності. Водночас, як ми вище вже відзначали, це є властивістю не стільки органів виконавчої влади, а в цілому органів державної влади. Так чи інакше, щодо КРАІЛ можна екстраполювати визначення О.Г. Предместніковим [47] самостійності органів юстиції як органів виконавчої влади, зміст якої складає наявність конкретних

управлінських повноважень і предметів відання, власної штатно-структурної організації та матеріально-фінансового забезпечення.

Зазначимо, що статус, організація та діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, як і інших органів виконавчої влади, регулюється переважно адміністративно-правовими нормами. Це обумовлено виконавчо-розпорядчим характером й опосередкованими ним формами та методами управлінської діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також її організаційною приналежністю до очолюваної урядом системи органів виконавчої влади. Як вище вже відзначалось, адміністративне законодавство щодо організації діяльності КРАІЛ складається не тільки з законодавчих, а і низки підзаконних актів. Вказане за відсутності офіційного тлумачення загалом не суперечить вимогам п.12 ч.1 ст.92 Конституції України, згідно яких організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України. На нашу думку, дана норма передбачає не стільки обов'язкове законодавче врегулювання організації діяльності кожного органу виконавчої влади, скільки наявність загальних законодавчих засад функціонування усіх органів виконавчої влади. Наприклад, в цьому контексті можна вказати базовий Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI, що визначаючи одноманітну організацію діяльності центральних органів виконавчої влади, деталізується щодо конкретних з них вже на підзаконному рівні.

Вищевикладене в цілому відображає основи правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як органу виконавчої влади. Її адміністративно-правовий статус саме як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом насамперед зумовлюється її роллю та місцем у системі органів виконавчої влади та підсистемі центральних органів виконавчої влади. Як свого часу відзначав В.Б. Авер'янов [48, с.47], «спеціальний статус» такого органу визначається особливостями його правового становища з питань утворення, функціонального призначення, взаємовідносин з іншими державними органами, відповідальності та підзвітності, призначення і

звільнення керівників тощо. Тому характеристика природи центральних органів виконавчої влади, у тому числі зі спеціальним статусом, не має зводитись до перелічення базових ознак державного органу та органу виконавчої влади, що має місце в окремих наукових роботах [3, с.64; 49, с.49].

Чинне законодавство досить чітко розмежовує правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Так, згідно ч.2 ст.1 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику у відповідних сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують тільки «окремі функції з реалізації державної політики». Відповідно до цього КРАІЛ як центральний орган виконавчої влади самостійно не забезпечує формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, а лише реалізує її та здійснює державне регулювання у даній сфері.

Водночас маємо лише частково погодитись з обумовленістю особливостей спеціального статусу КРАІЛ її завданнями і повноваженнями (ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Аналогічно О. Бріт [43, с.212] та І.І. Людькова [4, с.68] визначають «наявність особливих завдань та повноважень» як особливість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Адже сьогодні дійсно можна говорити насамперед про своєрідні завдання (призначення) таких органів, тоді як їх повноваження, форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності загалом подібні до тих, що здійснюються іншими центральними органам виконавчої влади.

Як ми раніше вже відзначали [50, с.30], компетенція Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в цілому має галузевий (а не функціональний) характер, зосереджуючись на виконанні не суто якихось специфічних, а традиційних для центральних органів виконавчої влади функцій (видання нормативних актів, виконання ліцензування, ведення реєстрів, здійснення державного нагляду та ін.) у конкретній сфері – організації та проведення азартних ігор та лотерей.

За характером і обсягом своїх повноважень Комісія з регулювання

азартних ігор та лотерей може бути визначена як орган спеціальної компетенції, що відрізняє її від органів виконавчої влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації). Крім того, за функціональною спрямованістю керівників Д.В. Журавльов [3, с.64] поділяє органи виконавчої влади на органи з превалюванням політичних функцій і органи з превалюванням виконавчих функцій. Попри певну умовність такого поділу з огляду на неподільність політичних і виконавчих функцій органів виконавчої влади Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей належить до органів з превалюванням саме виконавчих функцій. Опосередковано це позначається і на статусі керівництва КРАІЛ та інших центральних органів виконавчої влади, що є державними службовцями, при тому, що посади міністра та його заступників віднесені до політичних посад. Відзначимо й те, що за критерієм територіальної основи діяльності Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, як і інші центральні органи виконавчої влади належить до загальнодержавних органів, чим відрізняється від місцевих органів виконавчої влади.

Передбачене ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX утворення на засадах колегіальності є наступною особливістю спеціального статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, тоді як міністерства діють виключно за принципом єдиноначальності (ч.2 ст.2 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI). Колегіальність даного центрального органу виконавчої влади сприяє ґрунтовній підготовці та розгляду питань його діяльності, виваженому та консенсусному прийняттю рішень, а також дещо знижує корупційні ризики.

Як істотну особливість спеціального статусу КРАІЛ можна відзначити вище вже розглянуте безпосереднє спрямування та координацію її діяльності Кабінетом Міністрів України (ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Адже за загальним правилом діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується урядом через відповідних міністрів (ч.2 ст.16 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI). Тому попри формально

вищий статус міністерств вони прямо не впливають на організацію діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Означена особливість не є спільною рисою усіх центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (хоча діяльність більшості з них також спрямовується та координується урядом), що водночас залишає відкритим питання критеріїв визначення їх ієрархічного положення у складі системи центральних органів виконавчої влади. При цьому відсутність уніфікованого підходу до підпорядкування центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (як і випадки недотримання вимог щодо підпорядкування «звичайних» центральних органів виконавчої влади відповідному міністру, а не самому уряду) виявляє необхідність удосконалення існуючої організації управління системою центральних органів виконавчої влади.

Як наголошує О.І. Лавренова, попри численні спроби побудови злагодженої системи центральних органів виконавчої влади й досі має місце фактична нерозмежованість їх правового статусу, дублювання функцій та повноважень [5, с.115]. Зокрема, профільний Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI розгорнуто не регламентує ані зміст правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, ані критерії їх виокремлення з числа усіх центральних органів виконавчої влади. Конституція України також не містить жодної згадки про центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (хоча нею й передбачено існування Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України та Державного комітету телебачення і радіомовлення України). Проблема законодавчої неврегульованості критеріїв виділення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом відзначалась вченими ще у 2011 році [6, с.7], проте і сьогодні не втрачає своєї актуальності, зокрема в контексті обґрунтованості надання подібного спеціального статусу.

Певною мірою тут можна погодитись з О. Брітом, що в основу виділення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом насамперед

покладається їх особлива компетенція, що водночас є і головною складовою їх правового статусу [43, с.211, 212]. На думку О.Є. Панфілова і О.П. Хамходери, спеціальність статусу центральних органів виконавчої влади, що полягає в їх особливих завданнях і повноваженнях, переважному регулюванні законами, спеціальному порядку утворення і т.ін., вже дозволяє виділити їх в окрему групу відносно інших центральних органів виконавчої влади [51, с.284]. Разом із тим, вважаємо, що вказаного недостатньо, щоб однозначно відносити Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей й інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом до окремої цілісної підсистеми, адже кожен з них наділяється власними особливостями порівняно з загальним статусом центральних органів виконавчої влади.

Загальні засади Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI згідно його ч.4 ст.24 поширюються на центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом тільки, якщо законами України не визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності. А згідно ч.8 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX взагалі будь-які нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, можуть застосовуватись до Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей лише з урахуванням особливостей, визначених цим Законом України. Такий підхід певною мірою ускладнює правозастосування й залишає остаточну невизначеність щодо того, які саме законодавчі положення стосуються КРАІЛ або іншого конкретного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Крім того, у ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX взагалі дещо неточно згадується визначення особливостей спеціального статусу КРАІЛ «актами законодавства» (а не суто законами України). Наразі ж наявність особливих правил утворення та ліквідації певного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, порядку призначення його керівництва, повноважень, засад підпорядкованості та взаємодії є не іманентною, а суто факультативною рисою такого державного органу.

Також зауважимо, що згідно ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р.

№ 768-IX однією з особливостей спеціального статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є «спеціальні засади» її діяльності. Водночас таке абстрактне формулювання даної особливості статусу КРАІЛ не дозволяє достеменно визначити конкретний зміст означених спеціальних засад. Тому в цьому контексті коректнішим було би більш точно говорити про власні (відмінні від базового статусу центральних органів виконавчої влади) особливості організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей з подальшим розкриттям основних з них.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [52], передбачалось, що центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом мають створюватись виключно окремими статусними законами України, які й визначатимуть їх повноваження та порядок діяльності. Сьогодні вже немає подібної особливості статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворення та правове регулювання діяльності яких здійснюється не тільки законом, а й рішеннями Кабінету Міністрів України. Вказане підтверджується і прикладом утворення та організації діяльності КРАІЛ відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 (хоча її статус як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом додатково гарантується ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). З огляду на це маємо не погодитись з І. Людьковою [4, с.68], що і сьогодні центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом «від самого початку свого заснування діє на підставі спеціального закону».

При цьому, згідно ч.2 ст.120 Конституції України, ч.2, 3 ст.3 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI, ч.7 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX організація, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади визначаються законами України, а їх положення (без чіткого обмеження за предметом регулювання) затверджує Кабінет Міністрів України. Чинне Положення про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей від 23.09.2020 р. загалом розвиває та деталізує відповідні загальні законодавчі

норми. Хоча, враховуючи індивідуальний (порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади) статус КРАІЛ, водночас залишається дещо суперечливим фактичне врегулювання даним Положенням, а не законом її повноважень, статусу керівництва та форм роботи. Вказане актуалізує більш розгорнуте законодавче закріплення організації, повноважень і порядку діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що у подальшому також могло би розглядатись як особливість її спеціального статусу.

Організаційно-правовими формами центральних органів виконавчої влади згідно ч.1 ст.16 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI є «служба», «агентство», «інспекція», «комісія», що у той же час не пов'язано з реальними відмінностями їх правового статусу. Так само відсутні і однозначні критерії вибору тієї чи іншої форми (найменування) центрального органу виконавчої влади (зокрема, законодавчо окреслено функціональне призначення тільки служб, агентств та інспекцій, але не комісій). Водночас утворення деяких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом як «комітету» або «фонду» (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України тощо) свідчить про непоширення вищевикладеного поділу на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей. Це, так само як і відсутність прямого згадування у ч.1 ст.16 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, не лише залишає прогалину в їх формально-правовому статусі, але й штучно відокремлює від єдиної системи центральних органів виконавчої влади.

У літературі як особливість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом також вказується особливий порядок вирішення кадрових питань [5, с.116; 43, с.211]. Насправді йдеться про особливий порядок вирішення не загалом усіх кадрових питань, а лише питань призначення та звільнення керівництва центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Для кожного такого органу може бути встановлений власний порядок призначення та звільнення його керівників, а також спеціальні вимоги до них.

Особливий порядок призначення та звільнення Голови та членів Комісії з

регулювання азартних ігор та лотерей ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX прямо визначено як одну з особливостей її спеціального статусу. Так, згідно ч.2, 9 ст.7 даного Закону України Голова та члени КРАІЛ призначаються за результатами відкритого конкурсу та звільняються Кабінетом Міністрів України. Іншим аспектом цього є законодавча обмеженість строку повноважень керівництва Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей лише чотирирічним терміном і не більше ніж двома строками підряд, що забезпечує як достатню стабільність роботи даного органу, так і періодичну змінюваність його керівництва. Такий підхід загалом вбачається більш демократичним і виваженим порівняно з безстроковим призначенням керівників «звичайних» центральних органів виконавчої влади.

Ще однією особливістю центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом О.І. Лавренова називає «наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів» [5, с.118]. Разом із тим, у дійсності такі гарантії встановлені лише щодо окремих центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад, Антимонопольного комітету України, Національного агентства з питань запобігання корупції) відповідно до характеру і змісту їх діяльності. У той же час наразі нами не вбачаються певні спеціальні гарантії діяльності членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Як особливість спеціального статусу КРАІЛ порівняно з іншими центральними органами виконавчої влади також слід зауважити наділення її повноваженнями видавати нормативні акти з питань своєї компетенції (п.2 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, пп.1 п.4 Положення від 23.09.2020 р.). Натомість за загальним правилом центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень можуть видавати лише накази організаційно-розпорядчого характеру (ч.1 ст.23 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI).

Місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі безпосередньо пов’язане не тільки з її формально-правовим статусом як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, а і з її

призначенням, метою діяльності, що обумовлює реально здійснювані повноваження [50, с.33]. Як вище вже відзначалось, ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, п.1 Положення від 23.09.2020 р. визначає призначення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як забезпечення державного регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Державне управління та державне регулювання є змістовно подібними, суміжними формами реалізації виконавчої влади, безпосередньо пов'язаними з забезпеченням виконання правових актів. У той же час, як наголошує М.П. Ткач, державне управління забезпечує першочергову реалізацію публічних інтересів, а державне регулювання – певний баланс публічних і приватних інтересів [53]. Разом із тим, і державне управління, і державне регулювання у відповідних сферах суспільних відносин у дійсності є не стільки метою (самоціллю), скільки певним інструментарієм, формою досягнення певних цілей у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Схожу позицію висловлює Д.В. Журавльов [3, с.62], на думку якого виконання законів становить скоріше засіб, аніж мету чи призначення виконавчої влади.

Тому, зважаючи на загальне призначення центральних органів виконавчої влади («виконання окремих функцій з реалізації державної політики» згідно ч.2 ст.1, ч.1 ст.16 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI), безпосередня мета діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей узагальнено може бути сформульована як реалізація державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Саме на досягнення даних цілей КРАІЛ й здійснює відповідні заходи державного управління та регулювання. З огляду на це маємо не погодитись з існуючим підходом до визначення реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей не як мети, а лише як завдань Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Безумовно, що вищенаведене так само не є кінцевою метою функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, діяльність якої також підпорядкована більш загальним завданням держави, зокрема щодо утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення національної

безпеки та суспільного добробуту, розвитку економіки, забезпечення верховенства права, розбудови демократії та правової держави тощо. Викладене відповідає загальній меті та призначенню виконавчої влади, яке О.М. Бандурка [54, с.12, 13] і С.Г. Стеценко [55, с.69] визначають як забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Таким чином, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей може бути визначена як колегіальний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що, спрямовуючись та координуючись безпосередньо урядом, самостійно здійснює публічне управління у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей шляхом реалізації відповідної державної політики. Спеціальний статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей передбачає, з одного боку, її організаційну та функціональну відособленість, законодавче врегулювання власних особливостей організації діяльності, а, з іншого боку, інтегрованість до єдиної системи органів виконавчої влади, взаємопов'язаність з ними та пряму підпорядкованість Кабінету Міністрів України. Таке розуміння сутності та місця Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі складає основу адміністративно-правового регулювання її статусу.

1.2. Особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей

Обов'язковою умовою належної організації та правомірної, ефективної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, зокрема дотримання прав і законних інтересів громадян, у демократичній правовій державі є розгорнуте та узгоджене нормативно-правове врегулювання її статусу. Тим більше, що КРАІЛ має спеціальний статус, що, відрізняючись від базового статусу інших центральних органів виконавчої влади, повинен дістати окремого законодавчого визначення. Разом із тим, сьогодні адміністративно-правові засади організації діяльності КРАІЛ все ще перебувають на етапі свого

формування та розвитку, виявляючи певні проблеми їх практичної реалізації внаслідок недостатності та незбалансованості законодавчого і підзаконного регулювання статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Зазначимо, що деякі питання адміністративного законодавства, яке регулює діяльність КРАІЛ, вже розглядали такі вчені як В.С. Гошовський [56], В.А. Дерець [57], Д.В. Журавльов [58] та інші. У той же час такі наукові дослідження висвітлюють переважно тільки базові аспекти нормативно-правового забезпечення формування та функціонування центральних органів виконавчої влади. Наукові праці інших вчених, зокрема Д.О. Гетманцева [59], В.М. Дорогих [60], Н.П. Капітаненко [61], М.О. Лиськова [62; 63], М.А. Погорецького і З.М. Топорецької [64], також стосуються здебільшого попереднього досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор та лотерей в Україні, комплексно не характеризуючи зміст і особливості вже сучасних профільних адміністративно-правових засад функціонування КРАІЛ. А відтак, в контексті удосконалення правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей й вбачаються актуальними питання адміністративно-правового забезпечення її діяльності.

Передусім, відмітимо, що адміністративно-правове регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є різновидом правового регулювання, що вирізняється власним предметом і методами.

Разом із тим, у науковій літературі питання сутності адміністративно-правового регулювання наразі все ще залишається остаточно невизначеним. Так, у теорії права під правовим регулюванням розуміється здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [65, с.207, 208]. Водночас С.С. Алексеєв у своїй дефініції правового регулювання додатково вказує на системність та види означених правових засобів (юридичні норми, правовідносини, індивідуальні приписи) результативного, нормативно-організаційного впливу, а також на його спрямованість не тільки на упорядкування, але й на охорону та розвиток

суспільних відносин [66, с.289]. Щодо цього варто вказати й визначення правового регулювання О.Ф. Скакун, а саме як здійснення державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони та розвитку [67, с.488].

При цьому, слід дещо уточнити тезу М.С. Кельмана і О.Г. Мурашина [68, с.370], що правове регулювання здійснюється державою за допомогою відповідних правових засобів. Адже сучасні концепції праворозуміння з урахуванням принципу верховенства права та природних прав людини не допускають монополізації державою правотворчості й визнають його здійснення самим громадянським суспільством. Тому, хоча адміністративно-правовий статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дійсно визначається саме державою у відповідних законодавчих і підзаконних актах, в її діяльності також мають дотримуватись, наприклад, основоположні принципи права, природні права людини, норми міжнародного права тощо.

Узагальнюючи вищевикладене й зважаючи на різноплановість правового впливу на не менш різнопланові суспільні відносини, вважаємо, що має йтися про загальну спрямованість правового регулювання на юридичне закріплення, упорядкування, охорону та розвиток відповідних суспільних відносин. Зокрема, як ми раніше вже відзначали [69, с.67], зміст адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей полягає у юридичному закріпленні, упорядкуванні, охороні та розвитку даних організаційно-управлінських відносин, що здійснюється з метою забезпечення інтересів держави, суспільства та громадян щодо належного функціонування КРАІЛ.

Крім цього, механізм правового (адміністративно-правового) регулювання не вичерпується лише правовими нормами як основним засобом правового впливу, а складається з цілісної системи юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини у сфері організації та функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Зокрема,

крім власне норм права (які уособлюють обов'язкові правила поведінки) механізм адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також насамперед складають індивідуальні приписи (які ґрунтуються на правових нормах і реалізують їх) та правовідносини (в яких фактично втілюються нормативні приписи). Тому, до речі, адміністративно-правове регулювання, охоплюючи й індивідуально-правові акти, полягає не суто у «нормативному», а загалом у правовому, владно-організаційному впливі на відповідні суспільні відносини. А згідно теорії адміністративного права в контексті даного механізму адміністративно-правового регулювання додатково можна відзначити ще й такі його функціональні складові як юридичні факти, правова свідомість, акти правозастосування тощо. Так, наприклад, М.О. Лиськов [70, с.126] до елементів механізму адміністративно-правового регулювання лотерейної сфери відносить систему правових актів, реалізацію норм права, суб'єктів публічної адміністрації, правовідносини між суб'єктами у лотерейній сфері та відповідні адміністративно-правові засоби регулювання.

В контексті цілісного розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також слід наголосити на єдності процесів безпосереднього правового регулювання та правореалізації. Зокрема, як наголошує І.О. Ієрусалімова, адміністративно-правове забезпечення змістовно включає не тільки нормативне регулювання, а і реалізацію юридичних норм та правових гарантій [71, с.84]. Подібно до цього О.Ф. Скакун розглядає правове регулювання як єдність взаємозалежних правових процесів правотворчості, реалізації права та його застосування [72]. Саме тому ефективність адміністративно-правового регулювання діяльності КРАІЛ прямо пов'язана як з його комплексністю та збалансованістю, так і з реальним дотриманням та виконанням такого адміністративного законодавства, забезпечуючи тим самим відповідність формального і фактичного статусу КРАІЛ.

Закріплення, упорядкування, охорона та розвиток відносин у сфері

організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей мають відношення до цілей адміністративно-правового регулювання, проте саме по собі ще не є його метою. Як відзначають В.В. Галунько і О.М. Єщук, загальним спрямуванням адміністративно-правового регулювання є забезпечення прав і законних інтересів осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [73]. Отже, адміністративно-правове регулювання організації та діяльності КРАІЛ має відповідати інтересам не лише ефективної держави, а і суспільства в цілому та окремих його членів. Мета ж адміністративно-правового регулювання статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також безпосередньо пов'язана з загальною метою її функціонування, що полягає у реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Тому в цілому конкретніше можна розглядати мету адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як забезпечення її належної організації та ефективного функціонування щодо реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей.

Предмет адміністративно-правового регулювання у літературі визначається як сукупність однорідних суспільних відносин у сфері публічного (державного) управління [74, с.50] або владно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [25]. З позицій сьогодення предмет адміністративно-правового регулювання може розглядатися вже дещо ширше, охоплюючи управлінську, правозабезпечувальну, організаційно-розпорядчу діяльність (як щодо виконання завдань та повноважень, так і щодо внутрішньоструктурної організації) будь-яких державних органів, а не тільки органів виконавчої влади. При цьому у діяльності таких органів складаються й інші (інформаційні, трудові тощо) відносини, тоді як рисою саме адміністративно-правових відносин є нерівність сторін і здійснення як мінімум одним суб'єктом державних управлінських повноважень. Вказане дозволяє визначити предмет адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як організаційно-управлінські відносини, які

складаються з приводу її організації та функціонування. Виходячи з Положення про КРАІЛ від 23.09.2020 р., до адміністративно-правових відносин у даній сфері можна віднести суспільні відносини насамперед з приводу безпосереднього державного регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, форм і методів роботи КРАІЛ, адміністративно-правового статусу її Голови та членів, організації діяльності апарату КРАІЛ тощо.

Методи адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей загалом можуть бути визначені як певні прийоми та способи юридичного впливу на дані суспільні відносини. Основним методом такого адміністративно-правового регулювання є імперативний метод, що характеризується застосуванням владних приписів, юридичною нерівністю та підпорядкуванням суб'єктів адміністративно-правових відносин. Так, такі ключові складові правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як її підпорядкованість, компетенція та організація, статус керівництва, порядок здійснення повноважень імперативно визначаються чинним адміністративним законодавством, що в цілому сприяє упорядкованості, злагодженості та законності організації та діяльності КРАІЛ.

Водночас, як слушно відзначається у літературі [75, с.78], сучасне державне управління потребує не тільки застосування імперативного методу, а його збалансованого поєднання з диспозитивним методом адміністративно-правового регулювання. При цьому, враховуючи регулятивну спрямованість компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, в організації її діяльності диспозитивний метод застосовується більш обмежено, передбачаючи юридичну рівність сторін правовідносин і певну самостійність у виборі ними своєї поведінки. Зокрема, йдеться про питання функціонування Консультаційно-експертної ради КРАІЛ, особливості її взаємодії, організації внутрішньоструктурного керівництва тощо.

Спеціальними методами адміністративного права визначаються субординація, координація, реординація, адміністративний договір та інші [76].

Разом із тим, дані методи більшою мірою мають відношення не до адміністративно-правового регулювання, а до практичної управлінської діяльності у сфері організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Відповідно адміністративне законодавство має забезпечувати оптимальне поєднання різних адміністративно-правових методів, зокрема передбачаючи підпорядкування в роботі КРАІЛ, погодження за потреби її діяльності з іншими органами державної влади, а також можливість громадян і організацій вимагати певних дій з боку КРАІЛ.

Отже, узагальнено адміністративно-правове регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей можна визначити як здійснення з метою забезпечення її належної організації та ефективного функціонування за допомогою системи юридичних засобів закріплення, упорядкування, охорони та розвитку організаційно-управлінських відносин у сфері організації та діяльності КРАІЛ. Таке адміністративно-правове регулювання характеризується державно-владним характером і своєю цілеспрямованістю, превалюванням імперативного методу, поєднання нормативного та індивідуально-правового регулювання, єдністю правотворчості та правореалізації.

Правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей залежно від предмету, методів і суб’єктів регулювання складають різні міжнародні, законодавчі та підзаконні правові акти, що регламентують правовий статус, засади організації та порядок функціонування даного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Такий підхід, з одного боку, дещо ускладнює законодавство, допускаючи виникнення юридичних колізій і дублювання норм права, а, з іншого боку, забезпечує всебічне й різнопланове регулювання широкого кола організаційно-управлінських та інших відносин, які складаються у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей.

Міжнародно-правові засади функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед складають міжнародні акти, які стосуються основоположних питань діяльності державних органів. Зокрема,

КРАІЛ у своїй діяльності має дотримуватись положень Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 р. [77], Європейської конвенції з прав людини від 04.11.1950 р. [78] та протоколів до неї, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. [79] тощо. При цьому, наразі залишається перспективним напрацювання та укладення відповідних дво- і багатосторонніх міжнародних договорів з питань співробітництва у сфері регулювання азартних ігор та лотерей. Міжнародно-правові акти, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності КРАІЛ, в цілому закладають основу для правового регулювання її статусу вже на національному рівні.

Основу правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, перш за все, уособлює Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [28]. Правовий статус даного центрального органу виконавчої влади прямо не встановлюється Конституцією України, проте на нього поширюється дія конституційних норм, які стосуються органів державної влади в цілому (діяльність на підставі Конституції та законів України, принцип верховенства права, обов'язковий розгляд депутатського запиту, дотримання прав людини на звернення та на оскарження рішень тощо), а також загалом усіх центральних органів виконавчої влади (спрямовування та координація роботи Кабінетом Міністрів України, визначення ним статусу КРАІЛ, призначення та звільнення керівництва, обов'язкова державна реєстрація нормативно-правових актів і т.ін.). За своєю природою і роллю Конституція України не може розгорнуто врегульовувати організацію діяльності конкретних органів виконавчої влади, натомість, вирізняючись підвищеною стабільністю та узгодженістю свого змісту, закладає відповідне підґрунтя для подальшого адміністративно-правового регулювання статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Як ми вище вже відзначали, ч.2 ст.6, ч.2 ст.19, п.12 ч.1 ст.92, ч.2 ст.120 Конституції України від 28.06.1996 р. обумовлюють потребу законодавчого врегулювання організації, повноважень та порядку діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як центрального органу виконавчої влади

зі спеціальним статусом. Проте вказане не означає виключність саме законодавчого регулювання статусу КРАІЛ. Так, наразі на законодавчому рівні закріплюються як загальні засади функціонування центральних органів виконавчої влади (Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI), так і окремі аспекти організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (наприклад, Закони України від 06.09.2012 р. № 5204-VI і від 14.07.2020 р. № 768-IX). В іншому ж на розвиток таких законодавчих засад направлене вже відповідне підзаконне регулювання статусу КРАІЛ (Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 та ін.), її підрозділів і апарату. Разом із тим, перспективне детальне врегулювання організації її діяльності окремим профільним законодавчим актом значною мірою сприятиме юридичній гарантованості, стабільності та вивіреності адміністративно-правового статусу КРАІЛ, належному врахуванню особливостей її компетенції та організації.

Базовим законодавчим актом, який визначає засади організації та порядку діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, є Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [29], положення якого поширюються на центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України. Зокрема, щодо КРАІЛ застосовуються положення даного Закону України, що закріплюють принципи діяльності та основні завдання центрального органу виконавчої влади, основи організації його апарату та допоміжних органів, компетенцію керівника центрального органу виконавчої влади, статус його наказів тощо.

Разом із тим, як недолік насамперед варто відзначити здебільшого лише загальний характер положень Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI і предметну неврегульованість ним конкретних спільних особливостей організації діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, до числа яких належить і Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей. У даному контексті варто відзначити й Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [80], ст.21 якого закріплює лише загальні повноваження

Кабінету Міністрів України у відносинах з центральними органами виконавчої влади, залишаючи остаточно неврегульованими засади та форми їх відносин. Усунення таких прогалин сприятиме одноманітності та узгодженості підходів до організації, керівництва та функціонування центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у складі цілісної системи органів виконавчої влади.

Важливе значення у законодавчому регулюванні статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей має й Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14.07.2020 р. № 768-IX [11]. Особливістю даного Закону України є врегулювання ним не тільки конкретних напрямків діяльності КРАІЛ (контрольно-наглядових повноважень у сфері організації та проведення азартних ігор, повноважень з питань ліцензування та застосування фінансових санкцій до організаторів азартних ігор тощо), але й окремих питань організації її діяльності.

З одного боку, законодавче закріплення статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, її прямої підпорядкованості уряду, порядку та умов призначення і звільнення Голови та членів КРАІЛ, їх прав та обов'язків, а також засад організації апарату не тільки відповідає конституційним вимогам до законодавчого врегулювання її статусу, але й практично сприяє його більшій юридичній гарантованості та упорядкованості. З іншого ж боку, закріплення вищевказаних питань саме у Законі України від 14.07.2020 р. № 768-IX не відповідає заявленому предмету його регулювання, який складає «здійснення державного регулювання господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні». Тому, оскільки компетенція Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей стосується не тільки сфери азартних ігор, а і сфери лотерейної діяльності, логічним та послідовним було би винесення питань організації діяльності КРАІЛ в окремий законодавчий акт.

Інший Закон України «Про державні лотереї в Україні» від 06.09.2012 р.

№ 5204-VI [12] охоплює лише окремі аспекти діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, пов'язані з організацією нею державних лотерей і здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері лотерейної діяльності. При цьому за своїм формулюванням такі повноваження КРАІЛ потребують значної деталізації порядку їх реалізації на підзаконному рівні, зокрема щодо порядку ведення Єдиного реєстру державних лотерей, запроваджених в Україні, технічного регулювання у сфері лотерей, проведення перевірок операторів державних лотерей. У даному контексті, на нашу думку, позитивним буде поглиблення існуючих законодавчих засад практичної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, формуючи тим самим максимально прозорі й стабільні правові основи її функціонування.

Крім того, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей у своїй діяльності керується й положеннями Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [81]. Проте перспективним напрямком його удосконалення все ще залишається конкретне законодавче визначення засад внутрішньої політки у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей.

Досить неоднозначним є питання застосування у діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей положень Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII [82], який безпосередньо застосовується для ліцензування діяльності з випуску та проведення лотерей. При цьому згідно ч.5 ст.45 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX повноваження КРАІЛ у сфері ліцензування діяльності й на ринку азартних ігор також мають визначатись означеним Законом України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. У той же час згідно п.5 ч.2 ст.2 цього Закону України його дія не поширюється на ліцензування діяльності на ринку азартних ігор, що актуалізує узгодження положень таких законодавчих актів.

Державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор та у сфері лотерейної діяльності здійснюється Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V [83] з урахуванням особливостей, встановлених профільними законодавчими актами. Такий підхід забезпечує одноманітність системи державного нагляду (контролю), у тому числі в частині основних принципів його здійснення і повноважень органу державного нагляду (контролю), водночас виявляючи й загальні прогалини та недоліки щодо недостатньої ефективності планових і позапланових заходів державного нагляду (контролю). В цьому контексті слід погодитись з О.Л. Хитрою, Т.Л. Стародубцевою та І.Я. Хитрою [84, с.215], що підвищення якості, прозорості та оперативності системи державного контролю України потребує розробки нових дієвих механізмів його проведення на підставі перевіреного міжнародного досвіду.

З огляду на статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як центрального органу виконавчої влади на неї поширюється дія загального для усіх органів виконавчої влади законодавства, зокрема й Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [85]. Чинне законодавство про державну службу характеризується порівняно високим рівнем урегульованості статусу державних службовців (наприклад, порядку вступу на державну службу, її проходження та припинення), а також механізму управління державною службою у конкретних державних органах, у тому числі КРАІЛ. Також загалом з позитивного боку слід відзначити врегулювання Законом України від 14.07.2020 р. № 768-IX особливостей проходження державної служби саме у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (що насамперед стосується її Голови та членів). Водночас фактично паралельне застосування для регулювання державної служби у КРАІЛ (наприклад, щодо підстав звільнення її Голови та членів) норм Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII і Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX без їх чіткого розмежування дещо ускладнює правозастосування та розуміння змісту адміністративно-правового статусу державних службовців КРАІЛ і її апарату. Актуальним є й забезпечення відповідності профільним законам низки підзаконних актів, якими врегульована істотна частина відносин у сфері державної служби (наприклад, це Порядок

стажування громадян в апараті КРАІЛ, затверджений її Рішенням від 13.04.2021 р. № 152 [86]).

Крім цього, не можна не звернути увагу на повідомлення у засобах масової інформації щодо випадків недотримання вимог до проходження державної служби у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, зокрема попри однозначну заборону суміщення посад (ч.6 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX) один із її членів також був чинним співробітником Служби безпеки України [87]. Вказане свідчить про нагальність не тільки системного удосконалення та упорядкування законодавства про державну службу у КРАІЛ, але й забезпечення його дійсної, належної реалізації. Загалом це сприятиме підвищенню гарантованості статусу державних службовців Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, їх об'єктивності та професійності.

Діяльність КРАІЛ щодо регулювання, ліцензування та нагляду у сферах азартних ігор та лотерей значною мірою пов'язана з суттєвими корупційними ризиками. З огляду на це підвищено важливе значення набуває забезпечення належного виконання та дотримання в організації та діяльності КРАІЛ положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [88]. Існуючий комплекс заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фінансового контролю та інших механізмів протидії корупції в цілому відповідає цілям виявлення, подолання та запобігання корупційним діянням і їх передумовам, що становить необхідну складову правомірності та продуктивності роботи КРАІЛ.

При цьому в рамках запобігання конфлікту інтересів ч.7 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX передбачено додаткові обмеження для Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (які, наприклад, не можуть бути власниками корпоративних прав організаторів азартних ігор, отримувати від них винагороду чи займати посаду у їх структурних підрозділах тощо). Погоджуючись з доцільністю даних обмежень,

слушним було би встановлення наразі відсутніх аналогічних обмежень для Голови та членів КРАІЛ і у сфері лотерейної діяльності. Іншим аспектом розвитку антикорупційного законодавства має бути предметне підзаконне врегулювання видів та порядку здійснення відповідних антикорупційних заходів саме у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Крім того, у діяльності КРАІЛ застосовується й низка інших базових законодавчих актів, зокрема, це Закони України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [89], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [90]. Тут слід відзначити і Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-XII [91], що визначає загальні правила організації охорони державної таємниці у державних органах, у тому числі й в Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також інформацію, що належить до державної таємниці.

У свою чергу звернення громадян і запити публічної інформації загалом є дієвими засобами реалізації конституційного права громадян на подання петицій і на участь в управлінні державними справами, забезпечуючи відкритість діяльності КРАІЛ та громадський контроль за нею.

Ефективна робота Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей із зверненнями громадян, що потребує формування в її складі профільних підрозділів і локальної нормативно-правової основи, має провідне значення для захисту прав громадян від порушень з боку організаторів азартних ігор, операторів державних лотерей, запобігання лудоманії тощо. При цьому з позитивного боку слід відзначити деяке осучаснення інституту звернень громадян (зокрема щодо запровадження можливості подання електронних звернень), оперативність, безоплатність і зручність одержання громадянами публічної інформації. З іншого ж боку, наразі все ще потребують вирішення питання недостатньої прозорості та довготривалості процесу розгляду звернень громадян, обмеженості прав ініціаторів звернень, проявів формалізму при розгляді звернень громадян, неодноманітних підходів до обмеження у різних державних органах доступу до інформації. Це актуалізує удосконалення не

тільки законодавчого, а і підзаконного регулювання, у тому числі, наприклад, Порядку забезпечення права осіб на доступ до публічної інформації в КРАІЛ, що закріплений її Рішенням від 15.04.2021 р. № 154 [92].

Як ми раніше вже відзначали [93, с.37], значна частка адміністративно-правового регулювання статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей складається з підзаконних нормативно-правових актів, які порівняно з законодавчими актами забезпечують оперативне й розгорнуте визначення правил організації та діяльності даного центрального органу виконавчої влади та його окремих підрозділів. Водночас загальними недоліками такого підзаконного регулювання виступають його невпорядкованість, фактична підміна відсутніх профільних законодавчих актів, дублювання і неузгодженість певних правових норм, в окремих випадках поспішність їх ухвалення та зміни. З огляду на це удосконалення організації діяльності КРАІЛ потребує збалансування та узгодженого розвитку законодавчого і підзаконного регулювання її статусу.

Відмітимо, що статус, завдання та повноваження, компетенція Голови та членів КРАІЛ, так само як і інші питання організації її діяльності, регламентуються Положенням про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 [27]. Перш за все, як ми вже відзначали, питання організації, повноважень та порядку діяльності КРАІЛ згідно Конституції України мають регулюватись тільки нею та законами України. Вказане виявляє деяку суперечливість фактичного закріплення означених питань на підзаконному рівні Положенням про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей.

Так чи інакше, з позитивного боку варто відзначити розгорнуте закріплення Положенням про КРАІЛ її основних завдань та повноважень, компетенції Голови та членів, уповноважених посадових осіб КРАІЛ та керівника її апарату. Натомість до прогалин Положення про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей можна віднести неврегульованість ним

принципів її діяльності, структури апарату, основ взаємодії, організаційно-правових форм роботи та порядку їх реалізації тощо. Крім цього, має місце й часткове дублювання у Положенні про КРАІЛ її законодавчо визначених повноважень, прав та обов'язків Голови та членів. Усе це загалом негативно відбивається на цілісності та структурованості правового статусу КРАІЛ.

В контексті підзаконного регулювання статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також слід відзначити Постанову Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [31], що передбачає спрямування та координацію її діяльності безпосередньо Кабінетом Міністрів України. Вказане підкреслює підвищену важливість та відповідальність функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, спрощуючи й пришвидшуючи механізм управління її діяльністю. А вузька спрямованість компетенції КРАІЛ на конкретних питаннях реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей на сьогодні дозволяють раціоналізувати персональний склад апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 р. № 85 [94] гранична чисельність працівників складає 200 осіб) та відмовитись від утворення її повноцінних територіальних органів, що спрощує внутрішньо-організаційну управлінську діяльність й мінімізує державні видатки.

Провідне значення у підзаконному регулюванні діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей відіграє її Регламент, що визначає порядок проведення засідань КРАІЛ, підготовки та прийняття її рішень, а також інші процедурні питання діяльності. При цьому, одразу звертає увагу недовготривала чинність першого Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, затвердженого її Рішенням від 20.11.2020 р. № 1 [95], який вже Рішенням від 16.02.2021 р. № 55 [96] було викладено у якісно новій редакції. Вказане виявляє деяку непідготовленість і поспішність ухвалення першої редакції Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що негативно позначалось на інституційній спроможності КРАІЛ щодо організації своєї діяльності та практичного виконання покладених завдань. Серед іншого

це виявляється не тільки у фрагментарності та неузгодженості низки положень першої редакції Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (зокрема, що стосується нормотворчої діяльності та засад взаємодії), але й в обмеженості предмету регулювання здебільшого лише порядком підготовки та проведення її засідань і нарад. Тим більше маємо не погодитись з віднесенням до виключних форм засідань КРАІЛ «відкритих або закритих слухань», оскільки слухання є своєрідною формою колегіального обговорення питань, що, як правило, не пов'язана з безпосереднім ухваленням державно-управлінських рішень.

Натомість чинний Регламент Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 16.02.2021 р. вже більш предметно визначає процедурні аспекти підготовки та проведення її засідань, прийняття рішень, розробки та розгляду проєктів правових актів, засади взаємодії та звітування про діяльність. У той же час перспективним, як на нас [93, с.38], залишається не тільки подальша деталізація норм Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, але й усунення прогалин щодо регулювання інших (крім засідання) форм її роботи, засад планування діяльності, контролю за виконанням рішень тощо. При цьому, Регламент КРАІЛ має не суперечити не тільки Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX (про що прямо вказано у п.14 Положення про КРАІЛ від 23.09.2020 р.), а й іншим актам законодавства.

Регламент Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей фактично доповнюється Розподілом функціональних обов'язків між її Головою та членами (Рішення КРАІЛ від 16.02.2021 р. № 54 у редакції Рішення від 11.02.2022 р. № 83 [97]), що сприяє удосконаленню управлінської діяльності та організації злагодженої роботи членів даного колегіального центрального органу виконавчої влади та підрозділів його апарату. Специфіка означеного Розподілу функціональних обов'язків як правового акту виявляється у поєднанні ознак як нормативного, так і індивідуально-правового акту. Зокрема, ним одночасно визначаються не лише посадові повноваження Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а і обов'язки конкретних її членів.

Іншим важливим нормативно-правовим актом, що стосується організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, є Положення про її апарат, затверджене Рішенням від 20.11.2020 р. № 3 [98]. Щодо цього з позитивного боку слід відмітити порівняно розгорнуте врегулювання даним Положенням різних напрямків внутрішньо-організаційної діяльності апарату КРАІЛ, а також окремих аспектів взаємодії його підрозділів між собою та з членами Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. З іншого боку, означене Положення виявляє випадки дублювання (відносно інших правових актів в частині повноважень апарату та його керівника, статусу працівників, заборони суміщення роботи у сфері азартних ігор тощо), прогалини (зокрема невизначеність повноважень керівника апарату із забезпечення державної таємниці, які містяться у Положенні про КРАІЛ від 23.09.2020 р.), неточності (наприклад, довільне і невпорядковане використання термінів «повноваження», «завдання», «функції», «обов'язки») та неузгодженості.

Так, у компетенції апарату фактично не відображено покладене на нього науково-методичне забезпечення роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також роль апарату у забезпеченні конкретних напрямків її діяльності. Крім того, у п.3.2, 3.4 Положення від 20.11.2020 р. побічно згадуються «функціональні завдання» апарату КРАІЛ, зміст яких водночас взагалі не розкривається. Питання відповідальності (як у негативному, так і у позитивному сенсі) керівника апарату КРАІЛ, які згідно п.1.11 Положення від 20.11.2020 р. мали бути ним визначені, так само залишились неврегульованими. Ці та інші недоліки загалом виявляють необхідність істотного змістовного та техніко-юридичного доопрацювання Положення про апарат КРАІЛ, що сприятиме структурованості його статусу, функціональній і структурній узгодженості та, як наслідок, ефективності забезпечення функціонування даного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Зазначимо, що спочатку Рішенням КРАІЛ від 20.11.2020 р. № 2 [99] була затверджена «структура Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей». Такий підхід дещо некоректний та призводить до неправомірного об'єднання в єдину

структуру даного колегіального центрального органу виконавчої влади (представленого головою та шістьма членами) із його апаратом, який у дійсності є окремим допоміжним органом. Тим більше згідно пп.10 п.4, п.18 Положення від 23.09.2020 р. мала затверджуватись структура не самої Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а тільки її апарату. Вже після зауваження нами даної невідповідності [93, с.38] Рішенням КРАІЛ від 11.02.2022 р. № 84 [100] було затверджено саме структуру самостійних структурних підрозділів її апарату, хоча до такої структури апарату знову помилково включаються Голова та члени КРАІЛ.

Сама ж структурна організація апарату КРАІЛ не повністю узгоджується з переліком його повноважень, визначених Положенням про апарат від 20.11.2020 р. Крім того, у даному Положенні прямо згадуються такі підрозділи як «юридична служба», «Департамент організаційної роботи» і «Управління по роботі з персоналом», яких не передбачено у складі структури апарату КРАІЛ. А з огляду на порівняно невелику чисельність штату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (200 працівників) постає сумнівною доцільність утворення в її складі загалом близько 50 структурних підрозділів різного рівня (департаментів, управлінь, відділів і секторів) та виокремлення відповідної кількості керівних посад. Зокрема, за структурою від 11.02.2022 р. ознаки дублювання виявляє одночасне утворення відділу нормативно-правового регулювання захисту прав громадян Департаменту методологічного забезпечення та відділу нормативно-правового забезпечення Департаменту юридичного забезпечення. Натомість такий важливий підрозділ як Управління захисту прав громадян складається лише з 12 осіб і лише 5 з них у складі відділу, який опікується питаннями запобігання лудоманії.

Особливості організації діяльності конкретних структурних підрозділів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей визначаються вже окремими положеннями про них. Зокрема, це Положення про Департамент методології (Наказ керівника апарату від 02.12.2020 р. № 17-ОД [101]), Положення про Департамент ліцензування у сфері азартних ігор та лотерей (Наказ керівника

апарату від 02.12.2020 р. № 18-ОД [102]), Положення про Департамент нагляду та контролю (Наказ керівника апарату від 07.12.2020 р. № 28-ОД [103]), Положення про Департамент адміністрування Державної системи онлайн-моніторингу (Наказ керівника апарату від 07.12.2020 р. № 26-ОД [104]) та інші. Детальніше особливості організації діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей будуть нами розглянуті у п.2.4 Розділу 2.

Крім апарату КРАІЛ іншим її допоміжним органом є Консультаційно-експертна рада, Положення про яку затверджено Рішенням від 20.11.2020 р. № 4 [105]. Перш за все, слід погодитись із обґрунтованістю утворення даного дорадчого органу задля забезпечення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей відповідними консультаційно-експертними рекомендаціями та пропозиціями з питань її компетенції. При цьому низка техніко-юридичних і змістовних недоліків означеного Положення (наприклад, неврегульованість прозорого механізму формування персонального складу Консультаційно-експертної ради з числа неупереджених вчених, фахівців і представників громадськості) були здебільшого вирішені лише через майже два роки із внесенням до нього відповідних змін Рішенням від 02.08.2022 р. № 268 [106].

Одним із методів організації роботи КРАІЛ є планування, що також потребує відповідної нормотворчості щодо закріплення планів діяльності даного центрального органу виконавчої влади та звітів про їх виконання. Зокрема, в цьому контексті насамперед слід вказати Стратегічний план діяльності КРАІЛ на 2022–2024 роки [107]. На сьогодні він залишається основним програмним документом, який відображає не тільки її сучасну візію, ключові завдання та заходи, але й загальний аналіз поточної ситуації у даних сферах.

Іншими документами програмно-планового характеру є, наприклад, Стратегічні цілі КРАІЛ на 2020–2023 роки [108] (невдовзі оновлені до Стратегічних цілей на 2021–2024 роки [109]), Плани діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів на 2020 та 2021 роки [110; 111], Плани роботи на 2021 та 2022 роки [112; 113], Звіт про роботу за 2020 рік [114] та інші. При цьому, звертає увагу фактична відсутність Плану роботи КРАІЛ на 2020 рік, що

фактично не дозволяє оцінити ефективність її функціонування на підставі Звіту про роботу за 2020 рік. Наголосимо, що первинний етап інституалізації Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей наприкінці 2020 року не може виправдовувати ухилення від належного планування своєї діяльності, що навпаки сприяло би оптимізації процесів інституалізації даного новоствореного центрального органу виконавчої влади. Крім того, у відкритому доступі наразі немає даних щодо проведення публічного звіту Голови КРАІЛ за 2020 рік, хоча це прямо вимагається ч.1 ст.45 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII та Типовим порядком проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади від 20.12.2016 р. [115].

Таким чином, сьогодні адміністративно-правові засади організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей все ще перебувають на етапі свого формування та розвитку, виявляючи певні проблеми їх практичної реалізації. Специфіка адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей пов’язана з відсутністю комплексного, послідовного підходу до визначення усіх елементів її статусу (засад взаємодії, порядку реалізації повноважень тощо) внаслідок браку профільного закону, фрагментарності законодавчого регулювання та превалювання підзаконних актів, що характеризуються деякою невпорядкованістю, дублюванням, колізіями та прогалинами. Вказане актуалізує формування цілісного адміністративного законодавства з питань організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, узгодження та подальший системний розвиток законодавчого і підзаконного регулювання, забезпечення єдності правотворчості та правореалізації.

Висновки до розділу 1

1. Сутність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, як державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей та її місце у державному механізмі визначаються сукупністю наступних ознак: адміністративно-правове врегулювання статусу із

законодавчим визначенням власних особливостей організації та порядку діяльності, відмінних від загального статусу центральних органів виконавчої влади; приналежність до системи органів виконавчої влади, структурованість і взаємопов'язаність з ними; організаційна та компетенційна відособленість, підпорядкованість Кабінету Міністрів України (а не відповідному міністру) та відповідальність перед ним, відсутність підзвітності Верховній Раді України; здійснення від імені держави в інтересах громадянського суспільства на загальнодержавному рівні публічного управління шляхом реалізації (але не забезпечення формування) державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей; широке різноманіття форм управлінської діяльності та галузевий характер компетенції, що включає підзаконну нормотворчість і виконавчо-розпорядчі повноваження; утворення КРАІЛ Кабінетом Міністрів України, призначення (на конкурсних засадах) та звільнення ним її Голови та членів; колегіальність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, обмежений строк повноважень її Голови та членів, неполітичний характер даних посад, наявність відособленого апарату, діючого на засадах професійної державної служби.

2. Місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі пов'язане не тільки з її адміністративно-правовим статусом центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, а і з метою її діяльності, яка обумовлює спрямованість повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на стимулювання розвитку азартних ігор та лотерей як галузі економіки України, а також на захист прав і законних інтересів гравців, вразливих груп населення і суб'єктів грального бізнесу.

3. Адміністративно-правове регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей – це послідовне здійснення з метою забезпечення її належної організації та ефективного функціонування за допомогою системи юридичних засобів закріплення, упорядкування, охорони та розвитку організаційно-управлінських відносин, які складаються з приводу повноважень, гарантій та порядку діяльності, структури КРАІЛ, порядку

обрання та припинення повноважень її Голови та членів тощо.

4. Адміністративно-правове регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей характеризується: превалюванням імперативного методу, практикою поєднання в одному акті нормативного та індивідуально-правового регулювання; безсистемністю та непослідовністю визначення статусу КРАІЛ через відсутність профільного закону; паралельним застосуванням для регулювання організації діяльності КРАІЛ загального та спеціального законодавства без їх чіткого розмежування; переважанням підзаконного регулювання, більш динамічного та розгорнутого порівняно з законодавчими актами; прогалинами, дублюванням та неузгодженістю окремих положень законодавчого та підзаконного регулювання (зокрема щодо організації діяльності апарату КРАІЛ); поспішністю ухвалення одних актів із одночасною безпідставною тривалою відсутністю інших (зокрема щодо порядку здійснення окремих повноважень КРАІЛ); повільністю та епізодичністю усунення техніко-юридичних і змістовних недоліків.

5. Перспективне детальне врегулювання організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей окремим профільним законом значною мірою сприятиме юридичній гарантованості, стабільності та вивіреності адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, належному врахуванню особливостей її компетенції та організації. Ефективність адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей прямо пов’язана як з його вичерпністю та збалансованістю відповідно до актуальних задач і викликів її функціонування, наявністю розвинених адміністративних процедур, так і з неухильним фактичним дотриманням та виконанням такого адміністративного законодавства, реальністю сумірної відповідальності за його порушення.

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ

2.1. Принципи, завдання та функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей

Ефективна реалізація державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, відповідальність за яку покладено на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, безпосередньо залежить від обсягу, змісту та практики реалізації її компетенції. Сьогодні КРАІЛ, фактично залишаючись порівняно новим і умовно невеликим центральним органом виконавчої влади, зосереджує досить широке коло нормативних, організаційних, ліцензійно-реєстраційних, контрольних та інших повноважень у сфері з потенційно високими корупційними ризиками. При цьому, згідно ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX [11] завдання та повноваження КРАІЛ прямо обумовлюють особливості її спеціального статусу. Тому пріоритетного значення набуває забезпечення узгодженості та послідовності принципів, завдань, функцій і компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, їх достатності та відповідності не тільки поточним потребам державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, але й правам та інтересам організаторів азартних ігор, операторів лотерей тощо.

Зазначимо, що проблематика принципів, завдань та функцій державних органів, зокрема відповідальних за регулювання азартних ігор та лотерей, раніше вже розглядалась такими вченими як Д.В. Бараненко [116], В.М. Дорогих [117], Д.В. Журавльов [118], М.О. Лиськов [119], В.В. Туманов [120] та іншими. Разом із тим, їх наукові роботи стосуються здебільшого лише окремих аспектів державної діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей, що на нинішньому етапі державного врядування вже

дещо втратили свою актуальність й не охоплюють сучасні особливості компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. З огляду на це в контексті удосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання її принципів, завдань і функцій.

Передусім, відмітимо, що принципи, завдання й функції, а також повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є одними з базових складових спеціального статусу даного центрального органу виконавчої влади. При цьому сьогодні питання сутності й структури адміністративно-правового статусу відносно органів публічної влади наразі все ще зберігає певну дискусійність у науковій літературі. Тому характеристика принципів, завдань, функцій та повноважень КРАІЛ насамперед потребує визначення їх правової природи та місця у структурі адміністративно-правового статусу, особливостей взаємозв'язків із іншими його елементами.

Адміністративно-правовий статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей юридично опосередковує її загальне положення у державі, характер та зміст відносин усередині державного механізму та з громадянським суспільством. Тут можна погодитись з Ю.О. Буглак [121, с.218–219], що правовий статус органу державної влади нормативно опосередковує права, обов'язки та інтереси держави, суспільства та окремих громадян для забезпечення реалізації покладених на нього завдань і функцій. До структури адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади різними вченими відноситься або насамперед тільки її компетенція, що складається з відповідних владних прав і обов'язків (Ю.П. Битяк та ін. [122, с.59]), або ще мета, завдання, функції (В.Б. Авер'янов [123, с.84]), або також підпорядкованість, принципи, порядок утворення, структура та відповідальність такого органу (Д.Н. Бахрах та ін. [124, с.85]). При цьому, як зауважує О.О. Харенко [125, с.327], питання віднесення мети, завдань, функцій та відповідальності до елементів адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади все ще залишається дискусійним. Більш розширений підхід до розуміння правового

статусу органу влади передбачає додаткове віднесення до його структури ще й таких елементів як сфера, межі, форми та методи діяльності (Д.Д. Цабрія [126, с.126]). Подібний широкий підхід до розуміння адміністративно-правового статусу КРАІЛ максимально повно відображає основні особливості її організації та діяльності.

Викладене також дозволяє розглядати принципи, завдання, функції та компетенцію як окремі самостійні елементи адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що безпосередньо позначаються на інших його складових, зокрема на організаційній структурі, формах і методах діяльності даного центрального органу виконавчої влади.

Принципи як невід'ємний елемент адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей визначають концептуальні вихідні положення її організації та функціонування. У науковій літературі наразі склались різні підходи до дефініції принципів як правової категорії, що загалом негативно позначається на розумінні їх сутності та практичній реалізації. Зокрема, принципи визначаються як першооснова, керівна ідея, установка та вихідне положення [127, с.7]; основні правила та об'єктивні закономірності [128, с.50–51]; керівні засади (ідеї) [116, с.26]; загальні, керівні ідеї [129]; основні ідеї та начала [118, с.288]; керівні настанови та норми [130, с.32]. Викладене, підкреслюючи основоположну роль принципів, у той же час не визначає їх природу та своєрідність. Узагальнено ж можна застосовувати комплексний підхід до розуміння принципів як керівних ідей, вихідних положень і основних правил належної організації та ефективної діяльності КРАІЛ.

Принципи функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей змістовно можуть складати не будь-які керівні ідеї, а лише найбільш важливі, науково обґрунтовані, концептуальні ідеї політико-правового характеру, які мають відповідну форму зовнішнього вираження. Як наголошує Д.В. Бараненко [116, с.26], принципам властиве абстрактне відображення закономірностей соціальної дійсності, що й зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола

явищ.

При цьому у науковій літературі обов'язковість і регулюючий характер правових принципів насамперед пов'язуються з їх юридичним визнанням і закріпленням [118, с.288; 131, с.37; 132, с.27; 133, с.37]. На думку О.Г. Предместнікова, усталеність та суспільне визнання певних закономірностей та ідей на відміну від їх юридичного закріплення недостатньо для забезпечення їх повного та одноманітного застосування [26, с.101]. Погоджуючись з важливістю правового вираження принципів діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що сприяє чіткості їх змісту та стабільності, водночас не можемо цілком підтримати подібний позитивістський підхід. Адже, наприклад, такі базові принципи як верховенство права, соціальна орієнтованість держави та інші не потребують обов'язкового визнання у державному законодавстві, хоча їх належне практичне застосування дійсно залежить не лише від рівня правосвідомості, але й від наявності відповідних юридичних гарантій і механізмів. В цьому контексті можна лише підтримати пропозицію В.В. Туманова [134, с.10] щодо визначення на законодавчому рівні принципів лотерейної діяльності в Україні.

При цьому не може вважатись принципом певна норма, яка за формою прямо юридично визначається як принцип, але за змістом не відображає відповідну самодостатню, концептуальну ідею політико-правового характеру. У свою чергу такі політико-правові ідеї мають відповідати інтересам раціональної організації та ефективної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, загальним засадам конституційного ладу України та публічного врядування. Подібна універсальність і фундаментальність принципів загалом забезпечує їх підвищену стабільність.

До ознак правових принципів також відносять їх підвищену імперативність [116, с.26; 135, с.95]. Проте наразі лише окремі принципи визнаються на конституційному рівні, що опосередковує їх вищу юридичну силу, тоді як законодавство формально не розрізняє принципи від інших правових норм. Крім того, принципи організації та діяльності КРАІЛ мають

становити цілісну, взаємопов'язану та взаємоузгоджену систему, що значною мірою ускладняється відсутністю єдиного нормативно визначеного каталогу таких принципів. Узагальнено ж принципи функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей можуть бути визначені як система основоположних політико-правових ідей, що складають вихідні положення її організації, внутрішньоструктурного управління та державно-владної діяльності.

У науковій літературі існують різні підходи до класифікації правових принципів, зокрема їх поділ за способом закріплення на конституційні та законодавчі, за спрямованістю на структурні та функціональні, на загальні та спеціальні [21; 131, с.46] тощо. З наведеного найбільш істотне значення має диференціація принципів на загальні та спеціальні, комплексне застосування яких сприяє одноманітності організації діяльності державного апарату з урахуванням своєрідної природи та завдань конкретного органу держави. Попри невизначеність адміністративним законодавством вичерпного переліку принципів функціонування КРАІЛ в її організацію та діяльність фактично покладено низку загальноправових принципів, базових принципів органів державної (виконавчої) влади та публічного управління, а також опосередкованих ними власних принципів діяльності даного центрального органу виконавчої влади [136, с.51]. При цьому як загальні, так і спеціальні принципи рівною мірою мають визначальне значення для функціонування КРАІЛ незалежно від способу їх вираження чи конкретної направленості.

Серед загальних принципів діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед слід вказати принцип верховенства права, який без деталізації його змісту проголошується у ст.8 Конституції України від 28.06.1996 р. [28], ч.1 ст.2 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [29]. На законодавчому рівні принцип верховенства права розкривається як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, що визначають зміст та спрямованість діяльності держави (п.1 ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [85]). Найбільш же повним вбачається визначення Венеціанською комісією складових елементів верховенства права – законності, юридичної визначеності,

заборони свавілля, доступу до правосуддя, дотримання прав людини, заборони дискримінації, рівності перед законом [137]. Саме тому реальне втілення верховенства права у діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей потребує не тільки забезпечення її формальної законності, але й чіткої правової визначеності статусу та правил діяльності даного центрального органу виконавчої влади, реальної можливості оскарження його рішень, безумовного дотримання прав і свобод людини і громадянина тощо.

Усталено як окремий принцип організації та діяльності державних органів у науці [13, с.27; 21; 138, с.72, 73] виділяється принцип законності, передбачений ч.1 ст.2 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI, п.2 ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Його сутність безпосередньо виражається у ч.2 ст.19 Конституції України, за якою органи державної влади зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Водночас, зважаючи на велику питому вагу підзаконних актів у адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, вважаємо виправданим застосування широкого підходу до розуміння принципу законності, який зобов'язує органи влади діяти не тільки відповідно до законів, а згідно чинного законодавства в цілому. Зокрема, подібної позиції дотримується й Д.В. Журавльов [118, с.286], зазначаючи, що принцип законності вимагає дотримання не лише Конституції та законів України, а й інших нормативно-правових актів.

При цьому дотримання принципу законності у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей дещо ускладняється спеціальними засадами її діяльності (ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Зокрема, вони передбачають застосування до КРАІЛ загального законодавства про центральні органи виконавчої влади та державну службу тільки з урахуванням окремо врегульованих особливостей її організації та порядку діяльності. Так чи інакше, впровадження принципу законності в організацію та діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей забезпечує урегульованість її статусу,

обмеженість управлінської діяльності нормативно закріпленими формами та механізмами, точне і неухильне виконання норм законодавства. Проте у сучасній правовій державі принцип законності не є відособленою засадою публічного управління, потребуючи оцінки будь-якого застосовуваного закону крізь призму верховенства прав людини.

З огляду на це вбачається дещо недоречним окреме закріплення у Законах України від 17.03.2011 р. № 3166-VI та від 10.12.2015 р. № 889-VIII на рівні з принципом верховенства права ще й фактично несамостійного принципу законності (втім так само як і принципу «забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина»). Крім того, ми не погоджуємось з Л.Р. Наливайко, О.Ф. Скакун та О.Ю. Янчук щодо окремого виділення принципів демократизму, гуманізму та справедливості [13, с.27; 19, с.224–225; 138, с.72, 73]. Адже визнання людини найвищою соціальною цінністю, пріоритет прав людини та повага до неї вже мають безпосереднє відношення до принципу дотримання прав і свобод людини і громадянина, а відтак й до принципу верховенства права.

Принцип верховенства права на відміну від вищезгаданого принципу законності, що є лише однією із його складових, забезпечує верховенство права, природних прав і свобод людини над законодавством і державою в цілому. В даному контексті Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей у своїй роботі має керуватись поточним адміністративним законодавством з неодмінним врахуванням пріоритетності прав і свобод людини, спрямовувати свою організаційно-управлінську діяльність на забезпечення їх реалізації.

З огляду на предмет і характер діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей слід наголосити, що принципом її роботи має бути дотримання прав і законних інтересів не тільки людини і громадянина, але й юридичних осіб (насамперед організаторів азартних ігор, операторів лотерей тощо), держави та громадянського суспільства. Вказане потребує формування відповідних організаційно-правових гарантій, прозорості діяльності КРАІЛ, різнопланових інструментів контролю її роботи і т.ін.

Одним із аспектів дотримання прав людини у діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є забезпечення рівності прав і свобод осіб, а також їх рівності перед законом, що гарантовано ст.21, 24 Конституції України. Зазначена рівність перед законом не означає рівність сторін у владно-управлінських відносинах, що складаються у сфері діяльності КРАІЛ. Натомість вона виявляється як в однаковому та неупередженому ставленні Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей при реалізації своїх повноважень до будь-яких фізичних і юридичних осіб, так і у рівності осіб перед законом у внутрішньо-організаційних відносинах всередині даного центрального органу виконавчої влади (зокрема й у рівному доступі до державної служби).

Зазначимо, що згідно п.8 ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII одним із принципів державної служби, на основі якої сформовано штат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, є принцип політичної неупередженості. Певною мірою засади політичної неупередженості та нейтральності також відображені у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 [139]. Недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення працівників КРАІЛ, так само як і утримання від вираження ними своїх політичних поглядів, дійсно має важливе значення для забезпечення неупередженого та професійного виконання їх посадових обов’язків. При цьому реальне забезпечення політичної неупередженості потребує закріплення конкретних ефективних гарантій і заборон. Наприклад, існуюча заборона членства у політичних партіях і суміщення державної служби із статусом депутата місцевої ради могла би стосуватись всіх державних службовців, а не тільки тих, які займають посади категорії «А». Також вважаємо, що у даному разі має йтися про принцип не суто політичної, а загальної, зокрема релігійної, неупередженості та об’єктивності в роботі КРАІЛ.

Наступним інтегративним принципом діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей виступає загальний принцип професіоналізму. Відповідно до п.3 ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII даний принцип прямо пов'язаний з такими рисами як компетентність, об'єктивність та неупередженість, превалювання публічних інтересів, що набуває особливого значення в контексті своєрідності повноважень КРАІЛ і властивості їм суттєвих корупційних ризиків. Наголосимо, що з метою ефективної роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в сучасних динамічних умовах має йтися не тільки про високу кваліфікованість, досвідченість, правильну мотивацію і професійну культуру працівників даного центрального органу виконавчої влади, але й про систему постійного підвищення рівня їх професійної компетентності. При цьому як вищерозглянутий принцип неупередженості, так і такі інші принципи державної служби як доброчесність та ефективність, загалом цілком можуть розглядатись як складові єдиного принципу професіоналізму без їх окремого виділення у майбутньому.

В умовах триваючої агресії російської федерації щодо України не втрачає своєї актуальності принцип патріотизму, який у п.4 ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII визначається як відданість та вірне служіння Українському народові. Даний принцип є своєрідною морально-політичною засадою, а його зміст не може бути чітко й остаточно юридично визначений. При цьому патріотизм нерідко пов'язується з відданістю та служінням не тільки своєму народу, а рівною мірою і Батьківщині [140]. Водночас, зважаючи на належність влади виключно народу та гуманістичну спрямованість діяльності держави, на нашу думку, в основу принципу патріотизму має покладатись насамперед відданість працівників КРАІЛ саме суспільним інтересам і тільки тим інтересам держави, окремих регіонів чи організацій, що відповідають інтересам Українського народу.

Іншими принципами діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у сучасній демократичній державі згідно ч.1 ст.2 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI є принципи відкритості та прозорості. При цьому, у п.9

ч.1 ст.4 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII виділяється вже тільки принцип прозорості, який ототожнюється з відкритістю інформації. А Л.Р. Наливайко до принципів організації та функціонування державного механізму відносить «гласність і відкритість» [13, с.27]. Вказане свідчить не тільки про відсутність у законодавстві та науці єдиного усталеного підходу до розуміння та розмежування даних принципів, але й про їх змістовну близькість. Відтак, вважаємо, що в організацію та роботу КРАІЛ має покладатись принцип гласності у найбільш широкому сенсі, який передбачає публічність і відкритість її управлінської діяльності, різні доступні форми вільного та змістовного інформування громадськості про неї, але лише тією мірою, якою це не порушує приватних інтересів, інтересів суспільства та держави. В цьому контексті маємо погодитись з О.О. Томкіною [141, с.28, 29], що відносить до сутності принципу гласності відкритість, прозорість і публічність організації та діяльності органів публічної влади, а також доступність інформації про їх діяльність.

Із відкритістю та прозорістю функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей безпосередньо пов’язаний принцип її підконтрольності, тим більше що вона й сама здійснює державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор та у лотерейній сфері. Цей принцип втілюється в оцінці правомірності та ефективності управлінської діяльності даного центрального органу виконавчої влади, запобіганні, усуненні та виправленні відповідних недоліків і порушень прав окремих громадян, організацій чи держави. Принцип підконтрольності діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей наразі прямо не регламентується, хоча фактично усі центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України (ч.2 ст.21 Закону України від 27.02.2014 р. № 794-VII [80]); діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також підлягає внутрішньому відомчому та зовнішньому громадському контролю. Така підконтрольність поєднується з оперативною самостійністю КРАІЛ в межах її компетенції.

На нашу думку, з метою зміцнення довіри суспільства до інституту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на тлі нещодавньої тривалої заборони грального бізнесу в Україні загалом конструктивним постає посилення громадського контролю за її діяльністю [136, с.53]. В цьому контексті актуалізується розширене врегулювання форм і порядку здійснення такого контролю, забезпечуючи не тільки широкі можливості одержання інформації про організацію та управлінську діяльність КРАІЛ, але й її адекватне реагування на виявлені прогалини та недоліки. Серед іншого громадському контролю Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей сприятиме й залучення представників громадськості до різних форм її діяльності, у тому числі в рамках Консультаційно-експертної ради.

Крім того, реальна підконтрольність діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей вимагає покладення в її основу принципу відповідальності, що передбачений ч.1 ст.2 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. При цьому має йтися не тільки про невідворотну негативну, а і про позитивну персональну відповідальність Голови та членів КРАІЛ, працівників її апарату, що в цілому сприяє правомірності та ефективності їх роботи.

Провідним спеціальним принципом організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей згідно ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX виступає принцип колегіальності, тоді як зазвичай в основу організації центральних органів виконавчої влади покладено принцип єдиноначальності. Проявами принципу колегіальності, зокрема, є утворення КРАІЛ у складі Голови та шести членів, які приймають рішення більшістю від свого кількісного складу (про видачу та анулювання ліцензій – двома третинами голосів). Застосування у даному разі саме принципу колегіальності насамперед зумовлено складністю, але порівняно невеликою інтенсивністю організаційно-розпорядчої діяльності, відсутністю розгалуженого апарату та територіальних органів, а також прагненням мінімізувати вплив корупційних ризиків на Голову КРАІЛ, підвищити ґрунтовність підготовки, об’єктивність та обґрунтованість прийнятих нею рішень, забезпечити колективну

відповідальність членів даного центрального органу виконавчої влади.

У той же час як недоліки організаційного принципу колегіальності можна вказати деперсоналізацію відповідальності та зниження оперативності управління. В цьому контексті актуалізується поєднання принципу колегіальності з окремими аспектами єдиноначальності у сфері внутрішньо-організаційного управління, що більшою мірою вже передбачено Розподілом функціональних обов'язків між Головою та членами КРАІЛ, затвердженим її Рішенням від 16.02.2021 р. № 54 (у редакції Рішення від 11.02.2022 р. № 83) [97].

Вищерозглянуті вихідні засади функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей доповнюються й іншими, пов'язаними з ними, принципами. Зокрема, це принципи безперервності (діяльність незалежно від зміни влади та політики держави), забезпечення єдності державної політики, науковості (наукова обґрунтованість діяльності та використання останніх наукових досягнень) та плановості, взаємодії (субординації та координації), узгодженості компетенції, структури та фінансування та інші. Наголосимо, що реальне впровадження даних принципів у фактичний статус КРАІЛ потребує не тільки формального закріплення їх переліку у законодавстві, але й більшої правової визначеності змісту таких принципів, дієвих механізмів і гарантій їх реалізації.

Крім того, у діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також мають застосовуватись спеціальні принципи за її конкретними напрямками діяльності. При цьому частково вони дублюють загальні принципи функціонування даного центрального органу виконавчої влади (принципи підконтрольності, неупередженості, прозорості, законності та ін.). Натомість як додаткові спеціальні принципи, наприклад, можуть бути визначені принципи у сфері ліцензування – пріоритетності захисту прав та інтересів людини, рівності прав суб'єктів господарювання, відкритості процесу ліцензування тощо (ст.3 Закону України від 02.03.2015 р. № 222-VIII [82]), а також принципи державного нагляду (контролю) – пріоритетності безпеки, невтручання у діяльність суб'єкта господарювання, неприпустимості дублювання контрольно-

наглядової діяльності тощо (ст.3 Закону України від 05.04.2007 р. № 877-V [83]). Дані принципи, будучи прямо пов'язаними та зумовленими загальними принципами функціонування КРАІЛ, рівною мірою мають бути належно відображені в організації її діяльності, відповідних юридичних гарантіях і механізмах.

У науковій літературі слушно вказується, що дотримання встановлених принципів сприяє органам виконавчої влади успішно здійснювати свої функції [118, с.284]. При цьому, характеризуючи завдання та функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, перш за все, слід визначити їх природу й сутність, зокрема у співвідношенні з такою суміжною категорією як компетенція. Зазначимо, що завдання та функції КРАІЛ похідні від мети її діяльності й більш деталізовано окреслюють напрямки та цілі її реалізації. Такі завдання та функції не мають самостійного практичного значення, відображаючись у компетенції даного центрального органу виконавчої влади лише через зумовлені ними повноваження, що уособлюють його конкретні юридичні права та обов'язки.

При цьому сьогодні все ще залишається актуальним питання розмежування завдань та функцій, що нерідко ототожнюються у нормативно-правових актах (наприклад, у ст.17 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI одна і та ж діяльність центрального органу виконавчої влади одночасно вказується і як його завдання, і як функція). Так, О.О. Харенко зауважує, що функції центрального органу виконавчої влади розглядаються не тільки як засоби діяльності, а і як його тимчасові цілі [125, с.328]. Як на нас, саме завдання КРАІЛ уособлюють цілі її функціонування, тоді як функції визначають основні види практичної діяльності, направлені на реалізацію таких завдань. З одного боку, функції мають похідний характер від завдань, але, з іншого боку, вони є об'єктивними та прямо не залежать від поточної управлінської ситуації. У цьому контексті маємо погодитись з визначенням С.Г. Серьогіною функцій органів публічної влади як об'єктивно обумовлених основних напрямків діяльності, в яких відображаються їх завдання та призначення [142, с.45]. У свою чергу Д.В. Журавльов також

розглядає функції центральних органів виконавчої влади як головні напрями їх діяльності, з якими прямо пов'язані обсяг і зміст державно-владних повноважень [143, с.268]. Такі функції характеризуються самостійністю, однорідністю, цілеспрямованістю, своєрідними сферами та методами реалізації управлінського впливу.

Згідно п.3 Положення про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 [27], її основними завданнями визначено реалізацію державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері, а також здійснення державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор і у лотерейній сфері. При цьому, враховуючи мету та спрямованість діяльності КРАІЛ, до її завдань також слушним було би відносити захист прав та законних інтересів громадян, боротьбу з ігровою залежністю тощо. З позитивного ж боку варто відмітити послідовне закріплення Положенням від 23.09.2020 р. за кожним з нормативно визначених завдань КРАІЛ кореспондуючих їм повноважень.

Завдання управління у науковій літературі поділяються на публічні, об'єктні, спеціалізовані та технологічні [25, с.262–263]. За цим критерієм реалізація державної політики у відповідних сферах може бути визначена як об'єктне завдання, а державний нагляд (контроль) у таких сферах – як спеціалізоване завдання. Подібне виокремлення різнопланових завдань Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей загалом не сприяє належній структурованості напрямків її діяльності. Адже, як на нас, державний нагляд (контроль), який передбачає здійснення певних заходів щодо виявлення, запобігання та усунення порушень з боку організаторів азартних ігор, операторів лотерей та інших суб'єктів, може розглядатись не стільки як самостійне завдання, скільки як інтегративна складова діяльності КРАІЛ з реалізації відповідної державної політики. Реалізація державної політики як завдання центрального органу виконавчої влади залежно від потреб публічного управління на практиці може бути втілено у різних його повноваженнях щодо нормативного

регулювання, організаційної діяльності, прийняття управлінських рішень, ведення реєстрів, здійснення ліцензування, проведення перевірок, застосування санкцій тощо.

Звертає увагу й відмінність підходів до формулювання завдань Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і основних завдань центральних органів виконавчої влади, до яких згідно ч.1 ст.17 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI належить надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики тощо. Вказане загалом відповідає спеціальному статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, проте не сприяє одноманітності та упорядкованості завдань всередині системи центральних органів виконавчої влади. Тим більше виокремлення саме спеціалізованих, а не об'єктних завдань дозволило би більшою мірою розкрити характер та зміст управлінської діяльності КРАІЛ.

Як відзначає Д.В. Журавльов, сьогодні нагальним є чітке законодавче визначення призначення, завдань, функцій та структури центральних органів виконавчої влади [143, с.267]. Проте на відміну від завдань, функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, втім як і інших центральних органів виконавчої влади, безпосередньо не регламентуються ні Положенням від 23.09.2020 р., ні базовим Законом України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Вважаємо недостатнім закріплення лише завдань КРАІЛ, оскільки вони на практиці можуть потребувати виконання різних функцій, що в інтересах ефективного правозастосування, структурованості та упорядкованості статусу даного центрального органу виконавчої влади актуалізує послідовне врегулювання його завдань, функцій та компетенції. Як завдання опосередковують функції КРАІЛ, так і її повноваження мають визначатись в межах таких функцій. Адже, як наголошує В.Я. Малиновський [144, с.3], управлінські функції фактично визначають діяльність державного апарату.

Зважаючи на неврегульованість функцій Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, їх сутність може бути розкрита відповідно до її завдань і

повноважень, а також загального розуміння функцій органів виконавчої влади. Так, у науковій літературі залежно від сутності та ролі функцій виділяють основні (загальні), спеціалізовані (відображають специфіку) та допоміжні (обслуговуючі) функції органів виконавчої влади [25; 123, с.70]. За цим критерієм у діяльності КРАІЛ превалюють основні (наприклад, правове регулювання, організаційні заходи) та спеціалізовані (ліцензування, контроль і нагляд тощо) функції, спрямовані на здійснення нею управління у відповідних сферах державної політики. Залежно від характеру здійснюваної діяльності також можна говорити про такі функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як керівництво, координація, контроль, організація, регулювання, планування і т.ін. Хоча, наприклад, охорона суспільного порядку та забезпечення прав громадян більшою мірою відображає не самостійні функції (як стверджує Д.В. Журавльов [143, с.268, 269]), а різнопланові завдання відповідних органів. Іншим критерієм виокремлення функцій органів виконавчої влади є форми державно-владної діяльності, що опосередковують установчу, нормотворчу, правозастосовну, контрольну та інтерпретаційну функції [142, с.45]. Такі підходи до диференціації функцій органів виконавчої влади відображають різні аспекти їх управлінського впливу, водночас виявляючи єдність і взаємопов’язаність даних функцій.

В рамках нормотворчої функції Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей здійснює підготовку та прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів (затвердження положення про апарат, порядку інспектування гральних закладів, порядку ведення відповідних реєстрів, розроблення ліцензійних умов діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і т.ін.). При цьому нормотворча робота має відношення до більшої частини напрямків діяльності КРАІЛ, а також до її внутрішньоструктурної організації та управління. Установча функція Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед пов’язана з діяльністю щодо її інституалізації, утворення та організації апарату, його структурних підрозділів та допоміжних органів даного центрального органу виконавчої влади. Зокрема, йдеться про затвердження

Регламенту КРАІЛ, положень про самостійні структурні підрозділи її апарату, призначення та звільнення його працівників, утворення Консультаційно-експертної ради, робочих та експертних груп.

Здійснення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей реалізації відповідної державної політики, дотримання та організації виконання законів і підзаконних актів, а також внутрішньоструктурного управління загалом охоплюється змістом її правозастосовної функції. Так, наприклад, правозастосовна діяльність КРАІЛ передбачає ухвалення та виконання нею організаційно-розпорядчих рішень щодо формування та ведення ліцензійних реєстрів, розповсюдження державних лотерей за межами території України, проведення конкурсу з відбору операторів лотерей тощо. Правозастосування фактично може бути визначено і як загальна риса Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, будучи більшою або меншою мірою властивим й іншим формам її діяльності (підготовка проєктів нормативних актів, здійснення контролю та ін.). Як ми раніше вже відзначали [145, с.297], саме в рамках правозастосовної функції КРАІЛ, виходячи з типу її управлінського впливу та характеру повноважень, виокремлюються більш вузькі за змістом функції керівництва, організації, координації, ліцензування, планування і т.ін.

Істотну роль у діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, одним із основних завдань якої є контроль і нагляд за ринком азартних ігор та у лотерейній сфері, відіграє її контрольна функція. Загалом вона передбачає здійснення моніторингу, перевірки та інших контрольно-наглядових заходів щодо дотримання встановлених правил і порядку у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, а також вжиття заходів із усунення (самостійно або уповноваженими органами) виявлених порушень. Це забезпечує законність публічного управління у даній сфері та ефективність реалізації відповідної державної політики. Зокрема, в рамках контрольної функції Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей проводить моніторинг діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, планові та позапланові перевірки, складає обов’язкові приписи щодо усунення порушень

ліцензійних умов, звертається до правоохоронних органів тощо.

Таким чином, принципи, завдання та функції є окремими самостійними елементами адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що безпосередньо позначаються на інших його складових, зокрема на повноваженнях, організаційній структурі, формах і методах діяльності КРАІЛ. Основними принципами діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що уособлюють концептуальні вихідні положення її організації та функціонування, виступають принципи верховенства права, гласності, професіоналізму, патріотизму, підконтрольності, колегіальності, відповідальності, безперервності та інші. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей має своїм основним завданням реалізацію державної політики у сфері азартних ігор та лотерей, виконуючи для цього нормотворчу, установчу, правозастосовну, контрольну та інші функції. Удосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед потребує розгорнутого та узгодженого врегулювання переліку та змісту її принципів, завдань і функцій, а також забезпечення реальної відповідності їм повноважень, організації та практичної діяльності КРАІЛ.

2.2. Повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей

Завдання та функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо реалізації державної політики у даній сфері потребують здійснення нею різнопланових нормативних, організаційно-розпорядчих, контрольних, ліцензійних та інших повноважень, використання при цьому відповідних форм та методів своєї діяльності. Разом із тим, сьогодні компетенція КРАІЛ, беручи до уваги прогалини в її інституалізації та невизначеність функцій, залишається досить фрагментарною, виявляючи неузгодженість і дублювання повноважень, а також недосконаліть механізмів їх реалізації. А кореспондуючі таким повноваженням форми та методи діяльності даного центрального органу виконавчої влади попри їх важливе практичне значення взагалі предметно не

врегульовуються.

Зазначимо, що Н.В. Гудима [146], О. Дніпров [147], О.Д. Крупчан [148], І.І. Людькова [149] та інші раніше розглядали лише загальну проблематику компетенції центральних органів виконавчої влади. У той же час такі наукові публікації стосовно предмету нашого дослідження становлять обмежений інтерес, комплексно не розкриваючи існуючих особливостей діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, взаємозв'язку її повноважень та інших елементів у структурі єдиного адміністративно-правового статусу. Також слід зауважити й наукові роботи М.О. Лиськова [150; 151], І.Д. Пастуха [152] та В.В. Туманова [153], що стосуються окремих напрямків державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, але здійснюваного ще до утворення КРАІЛ. З огляду на це в контексті вдосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання правового регулювання та реалізації її повноважень.

Передусім відмітимо, що у законодавстві, зокрема й Конституції України, та науковій літературі має місце деякий паралелізм використання термінів «повноваження» і «компетенція», що потребує з'ясування їх сутності відносно Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Загалом компетенція є основною складовою змісту адміністративно-правового статусу КРАІЛ, безпосередньо пов'язаною з іншими його елементами. Як також відзначає О. Бріт, розглядаючи компетенцію органу виконавчої влади, потрібно враховувати характер не лише сукупності прав та обов'язків, а й його завдань, функцій та інших складових правового статусу [43, с.208, 209]. Адже компетенція органу влади похідна від його завдань і функцій та спрямована на їх реалізацію [154, с.87]. При цьому компетенція відображає не функції чи фактичну діяльність, а нормативно визначену міру можливого й належного здійснення КРАІЛ своїх завдань і функцій, зокрема щодо прийняття управлінських рішень і видання актів, організації та контролю їх виконання. На прикладі Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також маємо не

погодитись з Ю.О. Буглак [121, с.220], що компетенція органу державної влади охоплює комплекс саме «законодавчо встановлених» повноважень, адже вони можуть мати й інші форми юридичного закріплення.

Різні підходи до розуміння компетенції органів виконавчої влади визначають її як владні повноваження (права і обов'язки) [125, с.328; 155, с.196] або як повноваження та предмети відання [121, с.220; 122, с.59; 156, с.51–57]. Додатковими елементами компетенції також називають територіальні межі [43, с.208], юридичну відповідальність [67, с.364] тощо. Територіальні межі компетенції, фактично уособлюючи територіальну складову предметів відання, дійсно є важливою рисою адміністративно-правового статусу КРАІЛ, відображаючи територіальну (а саме загальнодержавну) основу її діяльності. Що ж стосується відповідальності, то вона є самостійним елементом статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що має відношення не стільки до змісту та форм її діяльності, скільки до правових наслідків неналежного здійснення такої діяльності.

Таким чином, правомочність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей повною мірою може визначатись не лише конкретними правами і обов'язками правотворчого та правозастосовного характеру, а й її підвідомчістю, у тому числі територіальною. Тут слід погодитись з Д.Н. Бахрахом, який визначає компетенцію «основною частиною правового статусу, яка складається із сукупності владних повноважень відносно певних предметів відання» [157, с.178]. Відповідно повноваження мають розглядатись як один із ключових змістовних елементів компетенції (а отже й правового статусу) КРАІЛ, що встановлюється з метою організації та спрямування її практичної діяльності.

За своєю сутністю повноваження органів виконавчої влади, у тому числі й Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, зазвичай ототожнюються з сукупністю їх нормативно закріплених, кореспондуючих прав і обов'язків [121, с.221; 125, с.326; 158, с.373], які й опосередковують зміст, конкретні форми та методи їх державно-владної діяльності. Зауважимо, що у дійсності управлінські

повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, будучи безпосередньо пов'язані з реалізацією державної влади, не можуть бути чітко поділені на її права та обов'язки, адже залежно від управлінської ситуації та стану відповідних відносин здійснення певних прав (повноважень) щодо підвладних суб'єктів може мати обов'язковий характер. Наприклад, права КРАІЛ видавати ліцензії чи застосовувати санкції до організаторів азартних ігор за наявності відповідних юридичних підстав трансформується у її обов'язки. Вказане дозволяє говорити про неподільність та взаємопов'язаність (системність) прав і обов'язків, що складають зміст повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, які вона може та повинна здійснювати відповідно до законодавства на виконання покладених завдань і функцій.

Крім того, слід зауважити прямий вплив повноважень КРАІЛ не тільки на форми та методи її діяльності, але й на організаційно-штатну будову, обумовлюючи види та компетенцію підрозділів апарату даного центрального органу виконавчої влади. Таким чином, одним із чинників ефективної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей загалом може бути визначено забезпечення узгодженості її адміністративно-правового статусу, зокрема завдань, функцій, компетенції, форм і методів діяльності та структурної організації. Узагальнено ж повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей можуть бути визначені як комплекс її прав і обов'язків, що відображають зміст, форми та методи діяльності в рамках чинного законодавства для виконання завдань і функцій даного центрального органу виконавчої влади.

Не лише повноваження (які у різних органів виконавчої влади можуть бути подібними), а і підвідомчість визначають правові межі діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, розмежовуючи її з діяльністю інших органів публічної влади. Загалом під предметами відання розуміється юридично визначена сфера суспільних відносин, в рамках якої відповідний орган здійснює свої повноваження [142, с.46]. Також підвідомчість розглядається як правове закріплення кола об'єктів і справ, на які поширюються владні повноваження [157,

с.178]. Щодо останнього слід дещо уточнити, адже підвідомчість охоплює не просто сукупність певних об’єктів і питань відносно яких орган публічної влади реалізує свої повноваження, а саме цілісну сферу його державно-владної діяльності.

Вказане дозволяє охарактеризувати підвідомчість Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як конкретну нормативно визначену галузь публічного управління, в якій вона здійснює свої завдання, функції та повноваження. Зокрема, підвідомчість КРАІЛ безпосередньо пов’язана з гральним бізнесом як сферою економіки, охоплюючи публічно-правові відносини, які складаються з приводу організації та проведення азартних ігор та лотерей. При цьому, попри порівняно вузькі предмети відання КРАІЛ, вони частково можуть пересікатись з предметами відання інших органів публічної влади (наприклад, з предметами відання Державної регуляторної служби України у сфері ліцензування певних видів господарської діяльності), які водночас у межах однієї сфери суспільних відносин наділені різними повноваженнями.

Наразі лише окремі повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей безпосередньо встановлюються профільними Законами України від 06.09.2012 р. № 5204-VI [12] і від 14.07.2020 р. № 768-IX [11]. За деякими напрямками діяльності КРАІЛ, зокрема такими як ліцензування та державний нагляд (контроль), її повноваження ґрунтуються на положеннях загальних для даних видів публічного управління Законів України від 05.04.2007 р. № 877-V [83] і від 02.03.2015 р. № 222-VIII [82]. Проте конкретний розгорнутий перелік повноважень даного центрального органу виконавчої влади встановлено на підзаконному рівні Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 [227]. Такий підхід на відміну від вичерпного законодавчого регулювання не забезпечує достатній рівень юридичної гарантованості, стабільності та узгодженості таких повноважень, що відповідало би спеціальному статусу КРАІЛ й сприяло би законності її діяльності. Крім повноважень, визначених Положенням від 23.09.2020 р., згідно пп.12 його п.4 Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей також може здійснювати «інші

повноваження, передбачені законом». Хоча це не виключає й можливість розширення її компетенції шляхом внесення змін до означеного Положення.

Значна частина повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей пов'язана з нормотворчістю, в якій втілюється її регулюючий вплив на дані сфери суспільних відносин. При цьому згідно пп.1 п.4 Положення від 23.09.2020 р. йдеться не тільки про видання нею в межах компетенції власних юридично обов'язкових нормативно-правових актів та контроль за їх виконанням, але й про підготовку та внесення до органів державної влади відповідних пропозицій, проєктів законів та інших актів. Сюди теж відноситься розробка та подання уряду для затвердження ліцензійних умов провадження відповідної господарської діяльності. Вказане дозволяє Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, яка зосереджує свою діяльність лише на реалізації відповідної державної політики, долучатись до її формування, затвердження необхідних законодавчих і урядових актів, що у подальшому застосовуватимуться нею для регулювання азартних ігор та лотерей. При цьому з метою упорядкування нормотворчості з питань організації та проведення азартних ігор і лотерей доцільною була би конкретизація вищевказаних повноважень за предметом і видами актів, проєкти яких мають готуватись Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей.

Також як недолік юридичної техніки зауважимо нераціональне закріплення двічі у пп.1, 2 п.4 Положення від 23.09.2020 р. змістовно тотожних повноважень щодо розробки та подання уряду ліцензійних умов окремо щодо сфери азартних ігор і окремо щодо лотерейної сфери. Водночас дані повноваження мають охоплювати розробку та подання не лише самих ліцензійних умов господарської діяльності у сфері азартних ігор, але й змін до них. Крім того, повноваження з видання нормативних актів і контролю їх виконання, внесення пропозицій щодо проєктів правових актів мають визначатись не тільки відносно сфери організації та проведення азартних ігор (що передбачено пп.1 п.4 Положення від 23.09.2020 р.), а як загальні повноваження КРАІЛ за всіма її завданнями.

Зазначимо, що нормотворча діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей включає низку послідовних стадій, що насамперед передбачають планування нормопроєктної роботи, підготовку проєкту нормативно-правового акту, його оприлюднення, погодження та доопрацювання (за потреби), проведення (юридичної, антидискримінаційної та гендерно-правової) експертиз, затвердження акту та набуття ним чинності, контроль за його виконанням [159, с.33]. Що стосується надання роз'яснень з приводу ухвалених актів, ми не вважаємо нагальним наділення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей подібними повноваженнями, адже за необхідності більш ефективно й порівняно швидко її акти можуть бути уточнені шляхом внесення змін.

Деякі, хоча й не усі процедурні аспекти нормотворчої діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей врегульовані її Регламентом від 16.02.2021 р. [96]. Також зауважимо, що п.45 Регламенту від 16.02.2021 р. передбачається надання КРАІЛ обов'язкових для виконання протокольних доручень з окремих питань своєї діяльності керівнику або підрозділам її апарату. Проте такі протокольні доручення, прямо не передбачаючись законодавчими актами та профільним Положенням від 23.09.2020 р., виявляють суперечливу правову природу, ненормативний характер та змістовну неконкретність. А тому їх ухвалення слід розглядати в контексті не нормотворчих повноважень, а поточної управлінської діяльності даного центрального органу виконавчої влади.

Що ж до нормотворчої діяльності, як на нас, особливого значення набуває затвердження її перспективних і поточних планів, які покликані сприяти послідовності та ґрунтовності нормотворчості, її узгодженості з єдиною урядовою політикою та стратегічними цілями Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. В даному контексті загалом з позитивного боку слід означити затвердження Рішеннями КРАІЛ від 26.11.2020 р. № 12 і від 10.12.2020 р. № 21 [110; 111] Планів її діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів на 2020 і 2021 роки.

У той же час звертає увагу лише часткова відповідність таких Планів

законодавчо визначеним повноваженням Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що негативно позначається на ефективності її нормотворчої діяльності. Так, наприклад, у Плані діяльності КРАІЛ з підготовки проєктів регуляторних актів на 2021 рік від 10.12.2020 р. було передбачено підготовку проєкту «Порядку подання звітності організаторами азартних ігор», хоча згідно п.10 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX має бути затверджено не лише порядок, а й перелік та форми подання звітності організаторами азартних ігор. Викликає запитання й прийнятність фактичного видання, починаючи з лютого 2021 року, ліцензій на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор за умови фактичного незатвердження (протягом півроку чи навіть півтора років) низки правових актів, необхідних для належного функціонування даної сфери. Серед іншого це акти, пов'язані з реагуванням на повідомлення про порушення у сфері азартних ігор, застосуванням відповідних фінансових санкцій, принципами відповідальної гри, боротьбою з вираженою ігровою залежністю (лудоманією) та ін. При цьому, наприклад, Принципи відповідальної гри було затверджено лише 11.08.2021 р. (Рішенням КРАІЛ № 483 [160]), Порядок застосування КРАІЛ фінансових санкцій (штрафів) – 09.02.2022 р. (Постановою Кабінету Міністрів України № 101 [161]), а Вимоги щодо боротьби з лудоманією – взагалі вже 13.12.2022 р. (Рішенням КРАІЛ № 423 [162]).

Крім ухвалення актів з питань організації своєї діяльності (наприклад, положення про апарат і його структуру) нормотворчість Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей здебільшого пов'язана з прийняттям саме регуляторних актів. Вони направлені на регулювання господарських відносин у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, її адміністративних відносин з суб'єктами господарювання. Зокрема, згідно пп.1, 2 п.4 Положення від 23.09.2020 р. йдеться про затвердження порядку подання звітності організаторами азартних ігор, порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор, вимог до лотерейного обладнання, вимог до Державної системи онлайн-моніторингу та порядку її

функціонування, опису ідентифікаційної картки гравця тощо. При цьому, за аналогією з повноваженнями у сфері азартних ігор, актуалізується чітке закріплення повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо затвердження порядків формування і ведення реєстрів у лотерейній сфері. А принципи відповідальної гри та вимоги щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією), що встановлюються КРАІЛ, мають рівною мірою стосуватись не тільки азартних ігор, а й лотерей.

Наголосимо, що ухвалення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей таких правових актів має бути прозорим, відповідати існуючим потребам регулювання господарських відносин, інтересам держави та суб'єктів господарювання, а також забезпечувати реальне досягнення у найбільш раціональний спосіб цілей такого регулювання.

Здійснення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності також вимагає дотримання її засад, встановлених Законом України 11.09.2003 р. № 1160-IV [163]. З огляду на це підкреслимо, що ефективна нормотворчість КРАІЛ потребує крім вищевказаного планування ще й належного аналізу регуляторного впливу, відкритого обговорення (не обмежуючись лише оприлюдненням) проєктів регуляторних актів, забезпечення їх послідовності, узгодженості та однозначності, відстеження результативності регуляторних актів та їх обґрунтованого оновлення. Важливого значення тут набувають й питання конструктивної взаємодії Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей з Державною регуляторною службою України, зокрема з приводу погодження з нею проєктів відповідних регуляторних актів, виконання її рішень про усунення порушень принципів державної регуляторної політики тощо.

Специфічний напрямок нормотворчості Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей згідно пп.2 п.4 Положення від 23.09.2020 р. становить технічне регулювання у лотерейній сфері. При цьому логічним і послідовним було би наразі відсутнє покладення на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей

здійснення технічного регулювання і у сфері азартних ігор. Таке технічне регулювання відіграє важливу роль у забезпеченні належної організації та проведення азартних ігор та лотерей, визначаючи обов'язкову технічну специфікацію у даній сфері, дотримання якої є одним із аспектів відповідного державного нагляду (контролю). Вказане серед іншого потребує дотримання КРАІЛ у своїй діяльності визначених Законом України від 15.01.2015 р. № 124-VIII [164] організаційно-правових засад розробки, прийняття та застосування технічних регламентів і відповідних процедур оцінки відповідності.

Разом із тим, з негативного боку відзначимо тривале незатвердження технічного регламенту лотерейного обладнання та вимог до проведення оцінки його відповідності, хоча розробка проєктів даних регуляторних актів прямо передбачалась Планом діяльності КРАІЛ на 2021 рік [111]. Адже відсутність таких регуляторних актів згідно абз.4 п.1 Розділу XI Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX фактично перешкоджає набранню чинності ч.2 ст.7-1 Закону України від 06.09.2012 р. № 5204-VI, яка запроваджує оцінку відповідності та науково-технічну експертизу лотерейного обладнання, а також повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо організації, координації та проведення робіт з підтвердження відповідності, розробки стандартів, технічних регламентів і умов у лотерейній сфері. До речі, щодо останнього вбачається дещо непослідовною прив'язка набуття вказаних повноважень Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей до факту затвердження технічного регламенту лотерейного обладнання, що насправді має безпосереднє відношення саме до реалізації нею таких повноважень. Водночас з метою гарантування відсутності впливу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на процес і результати оцінки відповідності актуалізується більша правова визначеність її повноважень із «організації, координації та проведення робіт з підтвердження відповідності» у лотерейній сфері, адже вони не передбачені базовим Законом України від 15.01.2015 р. № 124-VIII.

Самостійний блок компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та

лотерей складають її повноваження щодо ліцензування господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор та у лотерейній сфері. Попри загальну тенденцію відносно дерегуляції економіки слід зважати на різноманітні ризики вказаної господарської діяльності, зокрема пов'язані з значною прибутковістю грального бізнесу та лудоманією, що й зумовлює встановлення щодо грального бізнесу державної монополії. Тому ліцензування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей, будучи елементом дозвільної системи, відіграє важливу роль для забезпечення незалежно від прибутковості грального бізнесу реалізації та захисту прав і законних інтересів людини та суб'єктів господарювання, а також інтересів і безпеки держави. Адже у даному разі ліцензування має забезпечити необхідний баланс інтересів держави, громадян і суб'єктів господарювання. Як слушно наголошує А.А. Баженова [165, с.104], ліцензування дозволяє державі не лише отримувати додаткові надходження до державного бюджету, але й контролювати азартні ігри, зменшити їх неконтрольоване поширення та шкідливий вплив на населення.

При цьому ліцензування може розглядатись одночасно як засіб державного регулювання та форма державного контролю господарської діяльності у сфері азартних ігор та лотерей і як елемент її легітимації та форма офіційного визнання права на здійснення такої господарської діяльності. Слід також вказати, що у ч.2 ст.3 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX дещо некоректно згадується «ліцензування азартних ігор», оскільки насправді об'єктом ліцензування є не самі азартні ігри, а господарська діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор.

Як відзначає В.В. Туманов, ліцензування у лотерейній сфері за формою управлінської діяльності належить до видання індивідуальних актів управління й виражається у виникненні адміністративно-правових відносин між ліцензіатом і органом ліцензування [153, с.514]. Подібна управлінська, правозастосовна діяльність та відносини КРАІЛ ускладнені різним адміністративно-правовим регулюванням ліцензування у лотерейній сфері (здійснюється у загальному порядку згідно Закону України від 02.03.2015 р.

№ 222-VIII) та у сфері азартних ігор (здійснюється у спеціальному порядку згідно Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX), що зумовлює навіть різні підходи до визначення «ліцензії». Вказана особливість потребує врахування у компетенційно-структурній організації та внутрішньому регулюванні діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. При цьому, хоча згідно п.5 ч.2 ст.2 Закону України від 02.03.2015 р. № 222-VIII даний Закон України не застосовується для ліцензування діяльності на ринку азартних ігор, бланкетна норма ч.5 ст.45 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX відсилає до «інших повноважень» органу ліцензування, визначених Законом України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. На нашу думку, усуненню можливої неоднозначності щодо застосування даних законодавчих актів сприятиме виключно вичерпне закріплення положень загального Закону України від 02.03.2015 р. № 222-VIII, дія яких поширюється на ліцензування діяльності на ринку азартних ігор.

Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, як орган ліцензування, бере безпосередню участь у всіх стадіях ліцензійного провадження, зокрема реєстрації поданих документів, проведенні конкурсу на право отримання ліцензії (у лотерейній сфері), перевірці відповідності заявника ліцензійним умовам, виданні ліцензії або відмові в її виданні, а також контролі за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов. Стадія контролю, передбачаючи різні форми перевірки суб'єктів господарювання та реагування на виявлені недоліки і порушення, більшою мірою має відношення вже до контрольно-наглядових повноважень КРАІЛ.

Згідно пп.1, 2 п.4 Положення від 23.09.2020 р. на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей покладено насамперед «виконання функцій органу ліцензування» відповідної господарської діяльності. Водночас Закони України від 06.09.2012 р. № 5204-VI, від 02.03.2015 р. № 222-VIII і від 14.07.2020 р. № 768-IX, які регулюють ліцензування грального бізнесу, не містять жодної згадки про «функції» органу ліцензування. Натомість більш точно тут має йтися про здійснення КРАІЛ відповідних повноважень (або прав і обов'язків) органу ліцензування. При цьому маємо не погодитись з Н.В. Барахтян щодо

визначення конкретних повноважень органу ліцензування (видача та анулювання ліцензій, ведення ліцензійних справ, контроль дотримання ліцензійних умов та ін.) як мети процедури ліцензування [166, с.79], а не як її конкретних етапів і стадій.

Узагальнено ж в рамках цілісного ліцензійного провадження Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей здійснює розгляд поданих документів і перевірку достовірності викладених у них відомостей, за результатом їх розгляду приймає рішення про видачу ліцензії, її переоформлення, зупинення чи відновлення дії, анулювання ліцензії, формування та ведення ліцензійних справ, інформаційне та методичне супроводження ліцензування тощо. Водночас особливості такої діяльності КРАІЛ на відповідних етапах ліцензійного провадження безпосередньо регламентуються адміністративно-процедурними нормами, детальний розгляд яких вже виходить за межі даного дослідження адміністративно-правових засад її діяльності.

Не можна не звернути увагу на таку факультативну стадію ліцензійного провадження як оскарження прийнятих рішень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. В рамках процедури оскарження вона не здійснює свої державно-владні повноваження, лише забезпечуючи виконання ухваленого за його наслідками рішення. При цьому досить неоднозначним вбачається відмінність підходів до оскарження рішень КРАІЛ в рамках ліцензування у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері. Зокрема, рішення про відмову у видачі ліцензії на діяльність на ринку азартних ігор, її анулювання чи застосування фінансових санкцій може бути оскаржене до суду (ч.2 ст.50, ч.7 ст.51, ч.11 ст.58 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). А рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей про відмову у видачі ліцензії на випуск та проведення лотерей чи зупинення її дії може бути оскаржене не тільки до суду, а і до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування (ч.2 ст.13, ч.11, 21 ст.16 Закону України від 02.03.2015 р. № 222-VIII). Погоджуючись з пріоритетністю та більшою ефективністю саме судового оскарження рішень КРАІЛ, забезпечення можливості швидшого та процедурно простішого

адміністративного оскарження загалом додатково розширює механізми захисту прав та інтересів відповідних суб'єктів господарювання. В цьому контексті вбачаємо слушним встановлення зазначеної можливості адміністративного оскарження рішень (втім як й інших дій чи бездіяльності) КРАІЛ в рамках ліцензування не тільки у лотерейній сфері, а і у сфері азартних ігор.

З позитивного боку слід відзначити розгорнуте визначення ст.3 Закону України від 02.03.2015 р. № 222-VIII принципів державної політики у сфері ліцензування, що в цілому спрямовані на запобігання проявам корупції та обтяженню адміністративних процедур. Зокрема, найбільш актуальним вбачається реальне покладення в основу діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей принципів дотримання законності, пріоритетності захисту прав та законних інтересів людини, рівності прав суб'єктів господарювання, відкритості процесу ліцензування. Водночас належна реалізація таких принципів залежить не лише від їх деталізованого законодавчого закріплення (що не завжди дозволяє однозначно оцінити стан дотримання принципів), але й від рівня правової свідомості та культури посадових осіб КРАІЛ, суб'єктів господарювання та самого громадянського суспільства.

Відмітимо, що згідно ч.2 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей видає власнику приміщення дозвіл, що підтверджує його відповідність встановленим вимогам до приміщення для організації та проведення азартних ігор у гральному закладі. Хоча профільне Положення від 23.09.2020 р. взагалі не виділяє надання зазначених дозволів як окреме повноваження КРАІЛ. Зазначимо, що така її діяльність, передбачаючи надання документу дозвільного характеру, необхідного для здійснення певної господарської діяльності, за своєю суттю фактично може розглядатись в контексті дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Крім того, надання дозволу, що підтверджує відповідність приміщення вимогам до приміщення для грального закладу, є однією з обов'язкових умов здійснення господарської діяльності у сфері

азартних ігор, але не складовою частиною процедури ліцензування.

Попри це ані Закон України від 14.07.2020 р. № 768-IX, ані Порядок видачі власнику приміщення зазначеного дозволу, затверджений Рішенням КРАІЛ від 17.12.2020 р. № 26 [167], не вказують на необхідність дотримання у даному разі положень базового Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV [168]. Враховуючи викладене, актуалізується уточнення правової природи та законодавчих засад надання Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей дозволу, що підтверджує відповідність приміщення вимогам до приміщення для грального закладу, а також його узгодження з іншими засобами державного регулювання у сфері азартних ігор.

Суміжною з ліцензуванням є діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо формування та ведення відповідних реєстрів (Єдиного реєстру державних лотерей, Реєстру організаторів азартних ігор у гральних закладах казино, Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів, тощо). Попри тотожний характер діяльності з ведення різних реєстрів повноваження КРАІЛ щодо конкретних реєстрів нераціонально окремо закріплюються у профільному Положенні від 23.09.2020 р., Законах України від 02.03.2015 р. № 222-VIII і від 14.07.2020 р. № 768-IX. Хоча точний перелік відомостей про ліцензування господарської діяльності у сфері азартних ігор та порядок їх внесення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей до визначених реєстрів на законодавчому рівні залишаються розгорнуто не врегульованими. Слід також вказати, що у п.26 Порядку формування і ведення Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, від 22.04.2021 р. згадується відвідання особою «грального закладу у мережі Інтернет». Дане формулювання є некоректним, адже, хоча азартні ігри дійсно можуть проводитись у мережі Інтернет, Закон України від 14.07.2020 р. № 768-IX не містить вказаного терміну, розглядаючи гральні заклади суто як певні нежитлові приміщення.

Зазначимо, що, якщо внесення відомостей до ліцензійних реєстрів

здійснюється в рамках цілісного провадження з ліцензування господарської діяльності у сфері азартних ігор та лотерей, то ведення інших реєстрів може визначатись як окремий різновид організаційно-розпорядчої роботи даного центрального органу виконавчої влади. Звертає увагу й те, що сформульована у ч.1 ст.5 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX мета формування та ведення реєстрів із «забезпечення публічного доступу до інформації щодо організаторів азартних ігор в Україні» помилково була поширена на Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх. Адже насправді мета ведення вказаного реєстру, дані якого є інформацією з обмеженим доступом, пов'язана з мінімізацією негативних наслідків участі окремих осіб в азартній грі та боротьбою з ігровою залежністю (лудоманією).

Порядок ведення електронних реєстрів, визначений Рішенням Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 22.04.2021 р. № 167 [169], в цілому забезпечує оперативне та упорядковане накопичення необхідних актуальних даних у сфері азартних ігор і лотерей. Хоча вважаємо, що задля оптимізації та уніфікації роботи з ведення реєстрів, враховуючи непоширення загального ліцензійного законодавства на сферу азартних ігор, слушною буде проробка питання щодо об'єднання низки реєстрів в один структурований реєстр (наприклад, Реєстру організаторів азартних ігор у гральних закладах казино, Реєстру організаторів азартних ігор у залах гральних автоматів, Реєстру організаторів азартних ігор казино в мережі Інтернет та ін.). Дискусійним вбачається й паралелізм внесення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей частково тотожних даних до відповідного ліцензійного реєстру та до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що дещо ускладнює процес ліцензування. Також наголосимо, що ефективність державних реєстрів, як засобу публічного управління, потребує вжиття КРАІЛ, як їх держателем і адміністратором, адекватних організаційних, технологічних та інших заходів із захисту та збереження інформації відповідних реєстрів, зокрема від несанкціонованого втручання в їх роботу.

Поза цим, вбачається недостатньо прозорим визначений Порядком формування і ведення відповідного реєстру від 22.04.2021 р. механізм розгляду заяви членів сім'ї особи про її обмеження у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх і прийняття рішення щодо такої заяви. Зокрема, фактично допускається свобода суб'єктивної оцінки Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей наявності для цього обґрунтованих підстав. А перевірка таких відомостей про особу без деталізації її змісту та процедури лише побічно згадується у Положенні від 23.09.2020 р. Проте, оскільки у даному разі йдеться про позасудове обмеження прав людини, вважаємо, що їх застосування має відбуватись виключно відкрито, після реальної перевірки наявності конкретних, законодавчо окреслених критеріїв та з дотриманням прав особи щодо якої застосовуються такі обмеження (у тому числі права на представлення своєї позиції при розгляді вищеозначеної заяви).

Наступний блок повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей пов'язаний зі здійсненням поточного управління в даних сферах, втіленому у прийнятті нею відповідних обов'язкових організаційно-розпорядчих рішень. При цьому у Положенні від 23.09.2020 р. прямо закріплено повноваження КРАІЛ приймати в межах своєї компетенції рішення, обов'язкові для виконання лише організаторами азартних ігор. Цілком логічно, що такі повноваження мали би також поширюватись на операторів державних лотерей та інших суб'єктів відносин у сфері азартних ігор та лотерей (наприклад, на власників приміщень для організації та проведення азартних ігор). Одним із таких управлінських рішень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є рішення про розповсюдження державних лотерей за межами території України, хоча підстави та порядок його прийняття і реалізації наразі все ще мають дістати більшого правового визначення.

Сертифікація грального обладнання та його відповідність встановленим вимогам становить важливу умову належного проведення азартних ігор. У цьому контексті Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей наділена важливими повноваженнями щодо ведення переліку суб'єктів сертифікації, а

також визначення переліку грального обладнання, що підлягає сертифікації (п.14 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Зокрема, на виконання даних повноважень нею вже було ухвалено Рішення від 01.04.2021 р. № 128 [170] і від 15.04.2021 р. № 156 [171]. При цьому, як на нас, використаний загальний підхід до визначення переліку грального обладнання, що підлягає сертифікації (гральні автомати та столи, онлайн-система організатора азартних ігор і шаффл-машини), взагалі дозволяє встановити його на законодавчому рівні. А з метою забезпечення більшої прозорості визначення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей переліку суб'єктів сертифікації грального обладнання може бути доцільним додаткове врегулювання його критеріїв та процедури.

Іншим правозастосовним повноваженням КРАІЛ є проведення конкурсу з відбору операторів лотерей, за результатами якого згідно ч.4 ст.7 Закону України від 06.09.2012 р. № 5204-VI видаються ліцензії на випуск та проведення лотерей. У даному разі конкурсний характер надання ліцензій зумовлений інтересами збереження державної монополії та ефективного контролю у лотерейній сфері, а також природньою обмеженістю лотерейного ринку й забезпечує відбір операторів лотерей, найбільш спроможних здійснювати випуск і проведення лотерей. При цьому більш детального вивчення потребує питання доцільності проведення конкурсу з відбору й організаторів азартних ігор, що, хоча фактично було би штучною перепоною розвитку грального бізнесу, проте могло би сприяти підвищенню рівня організації та проведення азартних ігор, контрольованості державою даної сфери господарювання.

Досить неоднозначними вбачаються повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо створення сприятливих умов для залучення інвестицій у сферу організації та проведення азартних ігор, а також забезпечення рівних умов господарської діяльності у даній сфері (п.6, 7 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). З одного боку, така діяльність дійсно важлива для забезпечення належного функціонування та розвитку ринку

азартних ігор, втім як і державних лотерей. З іншого ж боку, загальний, абстрактний характер наведених повноважень не зумовлює конкретних державно-владних прав і обов'язків Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що не забезпечує її реальну спроможність впливати на відповідні суспільні відносини. Тому вказане має або визначатись як одна з цілей (а не повноваження) КРАІЛ, або деталізуватись у чітких формах її діяльності, реалізація яких об'єктивно відображатиме результативність здійснення даних повноважень.

Зазначимо, що провідну роль у реалізації завдань Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей відіграє її взаємодія з іншими органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, органами іноземних держав і міжнародних організацій. Попри дублююче закріплення даних повноважень у пп.1 п.4 і п.9 профільного Положення від 23.09.2020 р., чинне законодавство врегульовує лише окремі форми такої взаємодії, наприклад, щодо отримання КРАІЛ документів, матеріалів та іншої необхідної інформації. Взаємодія Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, як правило, ґрунтується на її юридичній рівності з іншими суб'єктами. Це першочергово актуалізує міжвідомче напрацювання правових засад, які би визначали форми, межі та порядок такої спільної нормотворчості, спільної діяльності (залучення фахівців, проведення нарад, утворення спільних робочих органів тощо), інформаційного обміну та ін.

В рамках правозастосовної діяльності Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей має забезпечувати функціонування та адміністрування Державної системи онлайн-моніторингу (ч.6 ст.12 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Водночас слід зауважити як недолік тривалу несформованість Державної системи онлайн-моніторингу, функціонування якої прямо передбачалось ще Законом України від 14.07.2020 р. № 768-IX. Так, наприклад, оголошений наприкінці 2021 року тендер на її створення у підсумку був скасований [172], тим більше, що на запланований час проведення даного тендеру взагалі все ще залишались незатверджені Вимоги до Державної

системи онлайн-моніторингу [173]. Наголосимо, що вказане перешкоджає Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей ефективно контролювати діяльність організаторів азартних ігор, здійснювати моніторинг роботи грального обладнання та забезпечувати дотримання прав гравців. Крім того, запровадження певного аналогу Державної системи онлайн-моніторингу може бути доцільним і у лотерейній сфері, оскільки на КРАІЛ згідно ч.9 ст.9 Закону України від 06.09.2012 р. № 5204-VI також покладено здійснення контролю в режимі реального часу електронної системи прийняття ставок оператора державних лотерей.

Дещо ускладнює впровадження Державної системи онлайн-моніторингу необхідність одержання нею й сертифікату відповідності, що надається лабораторією, визначеною КРАІЛ. У той же час такий підхід покликаний засвідчити відповідність даної системи встановленим до неї вимогам, а отже й спроможність її використання Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей для контролю у сфері азартних ігор. При цьому, вважаємо, що з метою належної сертифікації Державної системи онлайн-моніторингу крім закріплення Вимог до неї також доцільно затвердити її технічний регламент, що водночас сьогодні прямо не вимагається чинним законодавством.

Окремий сегмент компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей складають її повноваження із здійснення державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор та у лотерейній сфері. При цьому у даному разі контроль і нагляд, будучи у теорії самостійними засобами публічного управління, не розмежовуються, що насамперед зумовлено відображеним у Законі України від 05.04.2007 р. № 877-V загальним підходом до організації державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

З одного боку, як зазначається у науковій літературі, на відміну від контролю нагляд не має допускати втручання у діяльність піднаглядного об’єкта, передбачаючи ініціювання усунення виявлених порушень, але без самостійного скасування його рішень чи притягнення винних до відповідальності [150, с.74; 174]. З іншого боку, контроль та нагляд однаково є

основними засобами попередження, виявлення та припинення порушень законодавства, забезпечуючи законність та дисципліну у відповідній сфері управління та суспільстві в цілому [175, с.4]. На нашу думку, встановлення сутності контролю та нагляду важливе для їх законного та ефективного використання в організаційно-розпорядчій діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Проте сьогодні розмежування контролю та нагляду є вже досить умовним, зважаючи на фактичне поєднання їх різних форм і методів як у законодавстві, так і у практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Різними вченими неодноразово зверталась увага на важливості не тільки досконалого правового регулювання, але й належного контролю публічної адміністрації за здійсненням грального бізнесу, включаючи можливість його припинення у визначеному законом порядку [117, с.1; 153, с.516]. Здійснення ж Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей державного нагляду (контролю) має істотне значення для забезпечення не лише законності у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері, але й дотримання прав гравців і захисту національних інтересів. Попри це адміністративно-правове регулювання таких повноважень КРАІЛ характеризується певним дублюванням і неточністю. Так, наприклад, п.26 ч.1 ст.8 частково дублює ч.6 ст.11 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX (що зумовило аналогічне дублювання у пп.1 п.4 і п.5 Положення від 23.09.2020 р.) в частині проведення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей моніторингу діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор і підготовки за його результатами відповідного щорічного звіту. Крім того, хоча у Положенні від 23.09.2020 р. й зроблена спроба впорядкувати та узагальнити контрольно-наглядові повноваження КРАІЛ, фактично вони залишились рознесені також і за іншими напрямками її діяльності.

Узагальнюючи значну частину нормативно визначених, змістовно тотожних, а також загальних і окремих повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у даній сфері, в цілому вони можуть бути зведені до

контролю наявності ліцензій та за дотриманням організаторами азартних ігор, операторами державних лотерей та іншими суб'єктами вимог відповідного законодавства, стандартів та ліцензійних умов. Вказане свідчить про доволі широкий предмет контрольної діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, межі якого мають дістати більшого правового визначення задля дотримання прав та інтересів суб'єктів господарювання. При цьому, як ми раніше вже відзначали [159, с.40], більша увага має приділятись внутрішньо-організаційному контролю КРАІЛ, який (хіба що крім внутрішнього аудиту) належно не відображений в її компетенції попри складність і відповідальність завдань даного центрального органу виконавчої влади, надприбутковість та значні корупційні ризики грального бізнесу.

До форм державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор та у лотерейній сфері згідно ч.2 ст.13 Закону України від 06.09.2012 р. № 5204-VI, ч.1 ст.10 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX віднесено відповідні перевірки (планові, позапланові, а також контрольні закупки) і онлайн-моніторинг (дистанційний доступ до онлайн-систем організаторів азартних ігор). Зокрема, саме перевірку В.М. Дорогих визначає найважливішим методом нагляду за гральним бізнесом [117, с.13]. Насправді ж залежно від мети та змісту заходами державного контролю (нагляду) у даній сфері можуть бути й інспектування, експертиза, відібрання пояснень, звітування тощо. Зокрема, щодо цього слід вказати повноваження КРАІЛ затверджувати порядок інспектування гральних закладів (п.28 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Хоча на відміну від питань інспектування грального обладнання на законодавчому рівні прямо більше не згадується інспектування гральних закладів, залишаючи нез'ясовними засади його здійснення та співвідношення з іншими формами державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор. Так само згідно п.27 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей уповноважена призначати осіб для моніторингу гральних закладів. Проте даний Закон України не визначає місце зазначеного моніторингу у загальній системі державного нагляду (контролю) у

сфері азартних ігор, не врегульовуючи й засади та порядок його здійснення.

Щодо планування перевірок організаторів азартних ігор та операторів державних лотерей варто зауважити велику періодичність їх проведення. Так, якщо планові перевірки організаторів азартних ігор проводять не частіше ніж один раз на рік, але не рідше ніж один раз на три роки, то планові перевірки операторів державних лотерей – не частіше одного разу на два роки. Тобто в останньому випадку максимальна періодичність проведення планових перевірок взагалі залишається невстановленою. Такий підхід, з одного боку, дозволяє мінімізувати втручання Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у поточну господарську діяльність у даних сферах, проте, з іншого боку, може перешкоджати своєчасному виявленню в ній недоліків і порушень чинного законодавства. З огляду на це більш оптимальним вбачається чітке закріплення періодичності проведення планових перевірок КРАІЛ на рівні одного разу на один або півтора року. Натомість з метою недопущення зловживання можливістю проведення позапланових перевірок їх підставою має бути не будь-яке звернення про порушення законодавства, стандартів чи інших нормативних документів (як у сфері азартних ігор), а лише, якщо воно не може бути перевірене шляхом одержання пояснень та документального підтвердження (як у лотерейній сфері). Надто широкими є й визначені ч.4 ст.10 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX підстави проведення контрольних закупок у сфері азартних ігор.

В рамках державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей згідно ч.2 ст.9 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX наділена як достатніми забезпечувальними правами (доступу на територію та до приміщень організаторів азартних ігор і гральних закладів, отримувати необхідні інформацію, пояснення та інші матеріали), так і засобами реагування на виявлені порушення (надання обов’язкових для виконання приписів щодо усунення порушень, застосування відповідних санкцій). Загалом подібні повноваження (за виключенням права доступу до приміщень) передбачені й ст.8 Закону України від 05.04.2007 р. № 877-V, що

застосовується до державного нагляду (контролю) у лотерейній сфері. Реалізація таких прав Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей з метою дотримання прав організаторів азартних ігор, операторів державних лотерей та інших суб'єктів у даних сферах має відповідати критеріям не тільки законності, а й обґрунтованості та пропорційності, забезпечення повноти, об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю). Зокрема, це забезпечується розгорнутим врегулюванням Законом України від 05.04.2007 р. № 877-V прав і обов'язків як органу державного нагляду (контролю), так і суб'єкта господарювання. При цьому доцільним було би спрямування контролю КРАІЛ не тільки щодо операторів, а й відносно розповсюджувачів державних лотерей. Так чи інакше, мета державного нагляду (контролю) має полягати не у покаранні суб'єктів господарювання, а у сприянні усуненню та запобіганню їх порушенням.

Тут також з негативного боку зауважимо деяку неточність формулювання даних повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, зокрема в одних нормах йдеться про направлення нею приписів (п.22 ч.1 ст.8, п.3 ч.2 ст.9 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX), а в іншій – про направлення розпоряджень або приписів (ч.8 ст.10). Крім того, даний припис (розпорядження) у різних нормах стосується усунення порушень «ліцензійних умов» (п.22 ч.1 ст.8), «нормативно-правових актів» (п.3 ч.2 ст.9) або «законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор» (ч.8 ст.10). Так само відрізняється формулювання суб'єктів відносно яких застосовуються санкції – крім організаторів азартних ігор до них відносять «інших суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор» (п.24 ч.1 ст.8) або «інших осіб, які порушують законодавство у сфері організації та проведення азартних ігор» (п.4 ч.2 ст.9).

З одного боку, в контексті дотримання прав суб'єктів господарювання позитивною є ч.7 ст.4 Закону України від 05.04.2007 р. № 877-V, згідно якої, якщо законодавство допускає неоднозначне трактування прав і обов'язків суб'єкта господарювання або повноважень органу державного нагляду

(контролю), воно трактується в інтересах суб'єкта господарювання. З іншого ж боку, вказане правило може дещо ускладнювати правореалізацію, уможливлюючи його застосування не тільки за наявності реальних випадків різного трактування правових норм, але й для фактичного перешкоджання здійсненню державного нагляду (контролю).

Особливістю засобів реагування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на виявлені порушення є безпосереднє застосування нею адміністративного примусу щодо підконтрольних об'єктів, що сприяє ефективному припиненню відповідних порушень і недоліків й відновленню належних правовідносин. Хоча це прямо законодавчо не вказується, засоби реагування КРАІЛ на виявлені порушення не обмежуються наданням обов'язкових приписів чи застосуванням фінансових санкцій, а можуть допускати й анулювання ліцензії (наприклад, через недостовірні відомості у документах, непідключення до Державної системи онлайн-моніторингу, несплату штрафних санкцій тощо). При цьому може бути доцільним застосування в рамках державного нагляду (контролю) у сферах азартних ігор та лотерей й інших адміністративно-господарських санкцій, передбачених ст.239 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV [176].

Крім того, згідно пп.1 п.4 Положення від 23.09.2020 р. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей повноважна звертатись у визначених випадках до суду та правоохоронних органів (наприклад, у разі виявлення нелегальної діяльності гральних закладів). Ефективність здійснення цих повноважень потребує додаткового міжвідомчого врегулювання форм і порядку співпраці КРАІЛ з відповідними правоохоронними органами з питань протидії розвитку та функціонуванню не тільки заборонених азартних ігор та гральних закладів, а і заборонених лотерей. А з лютого 2023 року Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей додатково уповноважується вносити уряду пропозиції щодо застосування чи скасування санкцій у сфері грального бізнесу [177], що також можна розглядати як своєрідний засіб її реагування в рамках контрольно-наглядової діяльності КРАІЛ.

Перспективним засобом контролю Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей за ринком азартних ігор (що може бути доцільно поширити і на лотерейну сферу) виступає розгляд нею скарг гравців та інших осіб на дії організаторів азартних ігор, здійснення у разі виявлення порушень відповідних заходів (п.12 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Водночас дієвість даного засобу контролю насамперед залежить від запровадження зручних форм подання скарг (наприклад, гарячої лінії та форми на веб-сайті), запобігання формалізму їх розгляду, дотримання при цьому прав скаржників і організаторів азартних ігор. Вказане потребує підзаконного врегулювання порядку, строків та наслідків розгляду таких скарг, зокрема не тільки на дії, а й на бездіяльність як організаторів азартних ігор, так і інших осіб, що порушують законодавство у сфері організації та проведення азартних ігор.

Окремо виділяються повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо здійснення заходів «запобігання та виявлення порушень законодавства у сфері організації та проведення азартних ігор» (п.18 ч.1 ст.8 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Разом із тим, декларативність та недостатня конкретність формулювання даного повноваження залишає остаточно невизначеним його зміст, що не надає КРАІЛ реальних дієвих засобів організаційно-розпорядчого впливу на відносини у сфері азартних ігор з метою запобігання та виявлення порушень. Водночас відсутність у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей аналогічних повноважень у лотерейній сфері засвідчує відсутність дійсної чи хоча би очікуваної спрямованості її діяльності саме на попередження правопорушень у даній сфері. Вважаємо, що, перш за все, запобігання та виявлення порушень законодавства у сфері азартних ігор та лотерей потребує належного здійснення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей управління ризиками (пп.7 п.4 Положення від 23.09.2020 р.), зокрема визначаючи у такий спосіб форми та обсяги її контролю у даній сфері. Викладене також актуалізує затвердження та реалізацію Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей відповідних щорічних планів заходів, які б комплексно охоплювали її контрольно-

наглядову, праворозʼяснювальну та правовиховну діяльність, надання організаційно-методичної допомоги тощо.

До щорічного звіту КРАІЛ про основні показники діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор серед іншого має включатись інформація про «вжиті заходи для профілактики та боротьби з ігровою залежністю (лудоманією)» (ч.6 ст.11 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Боротьба з лудоманією дійсно визначена одним із принципів державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор. Проте Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, встановлюючи вимоги щодо боротьби з лудоманією, безпосередньо не наділена повноваженнями щодо запобігання та протидії ігровій залежності (наприклад, шляхом відповідної інформаційно-роз'яснювальної роботи). Попри вказану неточність вважаємо слушним наразі відсутнє закріплення аналогічних повноважень КРАІЛ щодо підготовки щорічного звіту за результатами моніторингу діяльності у лотерейній сфері.

Таким чином, повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей уособлюють комплекс її прав і обов'язків, що відображають зміст, форми та методи діяльності в рамках чинного законодавства для виконання завдань і функцій даного центрального органу виконавчої влади. Попри певні прогалини, дублювання та неузгодженості адміністративно-правового регулювання компетенції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей вона загалом наділена істотними різноплановими повноваженнями нормативного, організаційного, управлінського, ліцензійного, контрольного та іншого характеру. Удосконалення компетенції КРАІЛ потребує розгорнутого правового визначення єдиного упорядкованого переліку її повноважень, меж, гарантій та порядку їх реалізації, що сприятиме цілісності спеціального статусу КРАІЛ, правомірності та ефективності її діяльності, забезпеченню нею національних інтересів, прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання.

2.3. Адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей

Однією з ключових складових спеціального статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є її колегіальність, насамперед покликана забезпечити ґрунтовне і всебічне вивчення питань та законне і неупереджене ухвалення нею рішень в умовах значних корупційних ризиків. Колегіальність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей зумовлює низку особливостей організації її діяльності, зокрема пов'язаних із способом реалізації державно-владних повноважень та прийняття управлінських рішень. Вказане потребує формування цілісного адміністративно-правового статусу Голови та членів КРАІЛ, який би комплексно визначав порядок і підстави їх обрання та припинення повноважень, компетенцію і гарантії діяльності, засади відповідальності тощо. Разом із тим, сьогодні статус Голови та членів КРАІЛ, питання спільних та індивідуальних форм їх роботи, розмежування повноважень, порядку їх реалізації і т.ін. залишаються недостатньо розгорнуто та узгоджено врегульованими на законодавчому та підзаконному рівнях, що загалом може негативно впливати на ефективність функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Зазначимо, що у науковій літературі проблематика адміністративно-правового статусу Голови та членів КРАІЛ предметно ще не розглядалась. Водночас слід зауважити наукові роботи таких вчених як Н.О. Армаш [178; 179], Ю.В. Война [180], О.П. Губа [181], З.А. Загинай і О.З. Гладун [182], М.В. Мельничук [183] та інших з приводу правового статусу керівника органу виконавчої влади. Адже їх висновки загалом мають відношення і до Голови та членів КРАІЛ, які уособлюють даний центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. У той же час, такі наукові дослідження лише опосередковано стосуються окремих аспектів організації керівництва Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей, комплексно не характеризуючи саме специфіку поточного адміністративно-правового регулювання статусу її Голови та членів. А відтак, в контексті удосконалення організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання

адміністративно-правового статусу її Голови та членів.

Передусім, відмітимо, що характеристика адміністративно-правового статусу Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей потребує визначення всіх елементів даного статусу. Так, основним елементом їх правового статусу виступає правосуб'єктність, що уособлює спроможність Голови та членів КРАІЛ виконувати надані їм повноваження, здійснюючи тим самим завдання та функції даного центрального органу виконавчої влади. При цьому, як зазначається у науковій літературі [184], правосуб'єктність керівника органу виконавчої влади виникає з часу його призначення та завершується із його звільненням (або іншим достроковим припиненням повноважень). У даному контексті слід також виділити порядок обрання на посаду та припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як окрему складову їх адміністративно-правового статусу, що покликана гарантувати належну професійність та неупередженість осіб, які виконують повноваження Голови та членів КРАІЛ.

До інших ключових елементів статусу Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей належать їх повноваження та засади юридичної відповідальності. Адже саме повноваження об'єктивно обумовлюють реальну роль Голови та членів КРАІЛ у здійсненні її завдань і функцій, визначають їх місце у системі публічного адміністрування. При цьому необхідно розрізняти власні повноваження Голови та членів, як окремих посадових осіб, і їх спільні повноваження, що збігаються з повноваженнями Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, яку Голова та члени колегіально уособлюють. В контексті статусу Голови та членів КРАІЛ йдеться не стільки про їх безпосередню юридичну відповідальність, скільки про обов'язок її зазнавати, який обумовлює певні межі реалізації Головою та членами наданих їм прав і обов'язків.

Крім цього, відносно Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей можна екстраполювати запропоноване О.Г. Предместніковим [26, с.254] виокремлення в адміністративно-правовому статусі порядку

реалізації повноважень, засад взаємодії та гарантій діяльності, які нерозривно поєднані з компетенцією й комплексно забезпечують її належне здійснення. Таким чином, узагальнено адміністративно-правовий статус Голови та членів КРАІЛ складає узгоджена єдність таких його основних елементів як правосуб'єктність, порядок обрання на посаду та припинення повноважень, повноваження та порядок їх реалізації, засади взаємодії та гарантії діяльності, обов'язок нести юридичну відповідальність.

Зазначимо, що процедура заміщення посад Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей має визначальне значення для зайняття цих посад неупередженими фахівцями, спроможними забезпечити ефективну та законну діяльність даного центрального органу виконавчої влади. В цьому контексті у ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX [11] цілком обґрунтовано визначено особливий порядок призначення та звільнення Голови та членів КРАІЛ як одну з особливостей її спеціального статусу.

Спеціальний статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, зумовлений її колегіальністю та специфічним предметом діяльності, зокрема, виражається у лише частковому поширенні (через наявність спеціального регулювання) на її Голову та членів загального порядку призначення та звільнення з посад державної служби, визначеного Законом України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [85]. При цьому дані відносини фактично не врегульовуються й Законом України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [29], який визначає засади призначення та звільнення лише керівника єдиноначального центрального органу виконавчої влади та його заступників. Натомість порядок призначення та звільнення урядом Голови та членів КРАІЛ має бути предметно закріплений профільним законодавчим актом.

Разом із тим, ч.2 і ч.3 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX містять відмінні, взаємовиключні порядки призначення Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, що унеможливлює їх практичне застосування. Вказане є наслідком поспішного ухвалення Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, що допустило одночасне прийняття

Верховною Радою України поправок № 722 і 723 [185], які передбачали різні підходи до призначення персонального складу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Інший недолік законодавчих положень виявляється, наприклад, у тому, що згідно абз.1 ч.3 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX Голова та члени КРАІЛ мають не тільки призначатись, а й звільнятись урядом «за результатами конкурсу». Крім цього, існує неоднозначність щодо суб'єкта затвердження порядку проведення конкурсного відбору (уряд чи Конкурсна комісія), а у абз.3 і 5 ч.2 ст.7 даного Закону України вказуються різні суб'єкти внесення відібраних кандидатур на такі посади для їх призначення урядом (Прем'єр-міністр України чи Комісія з питань вищого корпусу державної служби). Проте попри нагальність усунення зазначених істотних недоліків жоден із спрямованих на це законопроєктів (від 10.11.2020 р. реєстр. № 4351 [186], від 17.11.2020 р. реєстр. № 4351-1 [187], від 26.11.2020 р. реєстр. № 4351-2 [188]) не було прийнято. З огляду на це залишається актуальним пошук і закріплення оптимальної моделі призначення Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Як відомо, Законом України від 13.04.2020 р. № 553-IX [189] на період дії в Україні карантину у зв'язку з пандемією COVID-19 було зупинене проведення конкурсів та призначення за їх результатами на посади державної служби. Вказане відповідно до Порядку, встановленого Постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. № 290 [190], дозволило призначити осіб на посади державної служби шляхом укладення контракту про проходження державної служби на період дії карантину. Зокрема, саме у даний спосіб первинно й були призначені на посади Голова та п'ять (з шести) членів КРАІЛ (Розпорядженнями уряду від 28.10.2020 р. № 1337-р і № 1338-р, від 11.11.2020 р. № 1401-р, від 18.11.2020 р. № 1447-р і № 1448-р, від 23.12.2020 р. № 1614-р). Водночас, як слушно зазначає О.І. Зозуля, такий підхід фактично зумовив дискримінаційний, «менш об'єктивний і прозорий характер процедури добору на посади державної служби», зокрема без належного оцінювання компетентностей кандидатів чи їх тестування [191, с.160, 162], чим, ймовірно, у

неконституційний спосіб було обмежено конституційне право на рівний доступ до державної служби.

Проведення конкурсів на зайняття посад державної служби відновлювалось лише Законом України від 23.02.2021 р. № 1285-IX [192]. При цьому згідно пп.1 п.2 Прикінцевих та перехідних положень даного Закону України конкурси на посади, що обіймають особи, з якими укладені контракти на період дії карантину, мали бути оголошені протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом України (06.03.2021 р.), тобто до 06.09.2021 р. Разом із тим, такі конкурси на посади Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей було оголошено лише 20.10.2021 р. Розпорядженнями Кабінету Міністрів України № 1274-р – 1280-р.

Згідно п.5 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX до затвердження урядом порядку проведення конкурсного відбору кандидатів на посади членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей він проводиться у загальному порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А». Зокрема, такий конкурс фактично й було проведено Комісією з питань вищого корпусу державної служби (протоколи її засідань від 17.11.2021 р. № 52/2021 [193], від 19.11.2021 р. № 53/2021 [194], від 22.11.2021 р. № 54/2021 [195] та ін.). З одного боку, вказане в умовах вищеозначеної колізійності спеціального порядку призначення персонального складу даного центрального органу виконавчої влади дозволяє розблокувати його призначення (здійснене Розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 02.12.2021 р. № 1548-р, 1551-р, 1553-р, 1556-р, 1558-р та ін.), тим самим запобігаючи зупиненню роботи КРАІЛ.

З іншого ж боку, за логікою законодавця проведення конкурсів на посади членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у загальному порядку мало бути суто тимчасовим заходом, адже він належно не відображає спеціальний статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Тим більше попереднє призначення Голови та членів КРАІЛ шляхом укладення контрактів на період дії карантину надавало достатньо часу як для усунення існуючої

законодавчої неузгодженості, так і для затвердження урядом відповідного порядку конкурсного відбору. Адже він загалом може ґрунтуватись на вже існуючому загальному Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби від 25.03.2016 р. [196] з урахуванням спеціального статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Також неоднозначним вбачається питання поширення п.5 Прикінцевих та перехідних положень, в якому йдеться тільки про «членів» КРАІЛ, на порядок конкурсного відбору кандидатів на посаду її Голови, адже в інших законодавчих нормах чітко розрізняються дані посади.

Ключова відмінність порядку проведення конкурсу на посади Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей за загальним законодавством про державну службу, за ч.2 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX і за ч.3 ст.7 даного Закону України полягає у суб'єкті, відповідальному за організацію та проведення такого конкурсного відбору, та способі формування його персонального складу. Так, у перших двох випадках зазначений конкурс має проводити Комісія з питань вищого корпусу державної служби, склад якої згідно ч.2 ст.14 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII визначається різними суб'єктами, хоча більший вплив на це має уряд. В останньому ж випадку конкурс має проводити спеціально утворена Конкурсна комісія, склад якої лише технічно затверджуватиметься урядом за поданням профільного комітету Верховної Ради України.

Аналогічна практика подання парламентським комітетом на розгляд уряду кандидатур членів Конкурсної комісії з добору членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, вже передбачена ч.10 ст.18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [197]. Проте маємо зауважити, що парламентські комітети за своїм статусом згідно ст.89 Конституції України та Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР є суто внутрішніми робочими органами Верховної Ради України, які мають функціонувати виключно в межах повноважень парламенту. Як також вказується у пп.3.1 п.3 мотивувальної

частини Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 р. № 16-рп/2010 [198], діяльність комітетів пов'язана з вирішенням питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України. Щодо цього слід погодитись із О.І. Зозулею, що надання комітетам можливості приймати остаточні рішення може не узгоджуватись з їх підготовчо-допоміжною природою [199, с.206]. Тому вважаємо досить неоднозначним надання відповідному парламентському комітету права самостійно вносити (фактично обов'язкові для затвердження) подання кандидатур до Конкурсної комісії, яка обиратиме Голову та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Звертають увагу й доволі розпливчасті вимоги до персонального складу такої Конкурсної комісії, а саме крім повної вищої освіти це бездоганна ділова репутація, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет (ч.3 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Широкі можливості суб'єктивної інтерпретації даних критеріїв, які тим більше не прив'язані саме до сфери азартних ігор та лотерей чи хоча би сфери управління державною службою, на практиці не можуть гарантувати дійсно фахового та авторитетного складу Конкурсної комісії. Втім, теж саме загалом стосується й дещо неконкретних вимог до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, визначених ч.5 ст.14 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (наприклад, це досвід діяльності або фахові знання у сфері державної служби, здатність забезпечувати неупереджену і професійну роботу).

Враховуючи значні корупційні ризики у сфері азартних ігор та лотерей, з позитивного боку варто відмітити передбачену заборону наявності у членів Конкурсної комісії корпоративних прав організаторів азартних ігор, отримання від них винагороди, зайняття посад у їх підрозділах. Вважаємо, що з огляду на предмет діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей дане обмеження також має включати наразі відсутню заборону наявності корпоративних прав операторів державних лотерей, отримання від них винагороди чи посад [200, с.349]. Це ж обмеження має поширюватись на Комісію з питань вищого корпусу державної служби у разі проведення саме

нею конкурсу на посади Голови та членів КРАІЛ.

Крім цього, з метою забезпечення прозорості проведення конкурсу та належної оцінки професійних компетентностей кандидатів доцільним постає обов'язкове залучення до роботи Конкурсної комісії (Комісії з питань вищого корпусу державної служби) як вітчизняних, так і іноземних представників громадськості, експертів і вчених. Натомість сьогодні їх залучення є виключно опціональним без чіткого визначення ролі у процедурі конкурсного добору (ч.2, 3 ст.27 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII) або ж зводиться до залучення тільки представників громадськості як спостерігачів (ч.3 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Не менш важливе значення має реальна відкритість засідань суб'єкта, що забезпечує проведення такого конкурсу, наприклад, шляхом розміщення у відкритому доступі відеозаписів усіх етапів конкурсної процедури. Також зауважимо, що зараз всупереч ч.3 ст.16 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII протоколи засідань та висновки Комісії з питань вищого корпусу державної служби (зокрема щодо конкурсу на посади у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей) оприлюднюються на офіційному веб-сайті не Кабінету Міністрів України, а Національного агентства України з питань державної служби [201].

Досить дискусійним у контексті забезпечення неупередженого проведення конкурсу на посади Голови та членів КРАІЛ є робота членів Конкурсної комісії на громадських засадах, адже вони не обов'язково матимуть достатній дохід за основним місцем своєї роботи. Те ж саме загалом стосується й членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, які на період участі у її роботі лише зберігають середню заробітну плату за місцем своєї роботи. З огляду на це вважаємо слушною подальшу проробку питання щодо запровадження певної гарантованої державної винагороди членам суб'єкта, який забезпечує організацію та проведення конкурсу на посади Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей [200, с.350].

Наголосимо, що незалежно від суб'єкта проведення конкурсу він має передбачати ретельне оцінювання (за допомогою тестування, розв'язання

ситуаційних завдань, співбесід) досягнень, кваліфікації, професійних знань і навичок, моральних і ділових якостей кандидатів, що дозволяють об'єктивно встановити їх відповідність визначеним вимогам до професійної компетентності. З позитивного боку варто відмітити закріплене ч.2, 3 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX внесення за результатом проведення конкурсу на відповідну кількість вакансій більшої кількості кандидатур (схожий підхід передбачено і законодавством про державну службу), що забезпечує їх додатковий розгляд вже Кабінетом Міністрів України при прийнятті таких кадрових рішень. Водночас у даному разі слушним буде уточнити означені норми, допускаючи внесення на розгляд уряду меншої кількості кандидатур за відсутності необхідної кількості кандидатур, що успішно пройшли конкурсний відбір. Важливе значення в рамках процедури призначення Голови та членів КРАІЛ має й належне проведення передбаченої Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171 [202] спеціальної перевірки обраних кандидатур на ці посади, що забезпечує встановлення фактів притягнення особи до відповідальності за корупційні правопорушення, наявність в неї корпоративних прав, проходження люстрації тощо.

З огляду на вищевикладене вважаємо недоцільним в умовах чинного правового регулювання покладення на окрему Конкурсну комісію організації та проведення конкурсу на посади Голови та членів КРАІЛ. Разом із тим, правові засади проведення такого конкурсу Комісією з питань вищого корпусу державної служби також потребують удосконалення, зокрема враховувати особливості спеціального статусу КРАІЛ.

Вимоги до Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, частково дублюючись, сформульовані одночасно ч.4 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX і ч.2, 4 ст.20 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. При цьому крім громадянства України, відповідної вищої освіти, стажу роботи (зокрема управлінського), володіння державною та однією з офіційних мов Ради Європи до таких вимог включається «бездоганна

ділова репутація». Запровадження даної вимоги є доволі неоднозначним з огляду на відсутність чітких критеріїв підтвердження конкурсною комісією бездоганності ділової репутації чи оцінки моральних якостей кандидата. З іншого боку, всупереч законодавству Умови проведення конкурсів на зайняття посад Голови та членів КРАІЛ, затверджені Розпорядженнями Кабінету Міністрів України 20.10.2021 р. № 1274-р і 1280-р [203; 204], фактично не містять зазначеної вимоги щодо бездоганної ділової репутації кандидатів. Вказане актуалізує не тільки усунення існуючого дублювання вимог до Голови та членів КРАІЛ, але й вилучення вимоги щодо їх «бездоганної ділової репутації» як такої, що не може бути встановлена в рамках конкурсного добору на ці посади.

Водночас, зважаючи на більший обсяг повноважень Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей порівняно з її членами, може бути виправданим встановлення додаткових вимог до особи, яка може бути обрана на дану посаду. Адже, як слушно зауважує А.В. Головач [205], особистість керівника, його досвід і ділові властивості мають провідне значення для належного управління органом державної влади.

Більшого обґрунтування потребує заборона брати участь у конкурсному відборі не тільки членам Конкурсної комісії, але й особам, які були її членами протягом 12 місяців з дня припинення їх повноважень (3 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Адже колишнє членство у Конкурсній комісії саме по собі не створює переваг для таких осіб у проходженні ними неупередженого конкурсу, втім, так само як і річний термін не може гарантувати відсутність до них поблажливого ставлення з боку несумлінного складу Конкурсного комісії. Тим більше, що така заборона фактично неправомірно обмежує конституційне право особи брати участь в управлінні державними справами й бути обраною до відповідного органу державної влади.

На Голову та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей цілком логічно поширюються загальні вимоги щодо несуміщення з посадами в інших органах і організаціях (зокрема на громадських засадах), заборони

одержання винагороди за іншу роботу, крім наукової, викладацької та творчої. При цьому згідно ч.6 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX останнє виключення не поширюється на «творчу діяльність у сфері азартних ігор» (але чомусь не у сфері лотерей). Разом із тим, належне правозастосування такої норми наразі потребує більшої правової визначеності сутності та ознак зазначеної «творчої діяльності у сфері азартних ігор». Зважаючи ж на аргументовані повідомлення у засобах масової інформації щодо фактичного суміщення одним із членів КРАІЛ своєї посади з посадою у Службі безпеки України [87], найбільш нагальним сьогодні постає питання забезпечення реального дотримання існуючих вимог до персонального складу даного центрального органу виконавчої влади.

Крім того, встановлена заборона наявності корпоративних прав організаторів азартних ігор, отримання від них винагороди, зайняття посад у їх підрозділах аналогічно має стосуватись й корпоративних прав операторів державних лотерей, отримання від них винагороди, зайняття посад у їх підрозділах. Водночас, оскільки така заборона поширюється не тільки на працівників апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а і на їх близьких осіб (ч.29 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX), слушним було би поширення даної заборони і на близьких осіб Голови та членів КРАІЛ.

Також потребує уточнення формулювання ч.9 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, що забороняє бути членом Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей більше двох чотирьохрічних строків поспіль. Зокрема, наразі ані дана норма, ані ч.16 ст.7 даного Закону України (що забороняє зайняття посади Голови два строки поспіль) прямо не обмежують можливість переобрання на третій термін з посади Голови на посаду члена (чи навпаки) КРАІЛ.

Відмітимо, що Голова та члени Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, будучи за своїм статусом державними службовцями, мають здійснювати та дотримуватись їх основних прав і обов’язків, закріплених ст.7, 8 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Інші вже функціональні права та

обов’язки членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей визначаються безпосередньо ч.12, 13 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, дублюються профільним Положенням від 23.09.2020 р. [27] і деталізуються у Розподілі функціональних обов’язків від 16.02.2021 р. [206] (із змінами, внесеними Рішенням від 11.02.2022 р. № 83 [97]). При цьому вважаємо дещо неоднозначним підхід до закріплення окремо прав та обов’язків членів КРАІЛ. Адже вони, як члени колегіального органу виконавчої влади, є суб’єктами владних повноважень, а тому більш доречно буде говорити про їх державно-владні повноваження (тим більше, наприклад, право ознайомлюватися з документами цілком може одночасно розглядатись і як обов’язок).

Загалом законодавчо закріплені права та обов’язки членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей відображають лише її колегіальний характер роботи й не розкривають конкретну сутність чи напрямки діяльності. Проте попри дискусійність такої обмеженої регламентації повноважень членів КРАІЛ подібний підхід застосовується й щодо закріплення прав і обов’язків членів інших колегіальних центральних органів виконавчої влади (Національної комісії зі стандартів державної мови, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації тощо).

Зокрема, на членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей покладено обов’язок брати участь у її засіданнях та підготовці питань до розгляду, виконувати її рішення, координувати відповідну роботу апарату, а також право ознайомлюватися з документами, пропонувати питання до порядку денного, вносити пропозиції та виступати на засіданнях. На нашу думку, більшій правовій визначеності у статусі та діяльності члена КРАІЛ сприятиме уточнення змісту та меж перелічених напрямків його роботи, перш за все, щодо підготовки питань, виконання рішень, координації роботи апарату (зокрема координації розробки проєктів актів, розгляду звернень, заходів із кібербезпеки, ведення реєстрів тощо). Те ж саме стосується й іншого надто абстрактного повноваження члена КРАІЛ сприяти ефективній організації та здійсненню

внутрішнього контролю діяльності підрозділів її апарату (п.5 Розділу ІІІ Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 11.02.2022 р.).

Крім цього, право ознайомлюватися з документами, що надходять до Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, доцільно сформулювати більш широко як право ознайомлюватися з документами, матеріалами та іншою інформацією, яка є у розпорядженні даного центрального органу виконавчої влади. Тут також слід позитивно відзначити закріплення у п.1, 4 Розділу IV Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 11.02.2022 р. схожого права члена КРАІЛ ознайомлюватися з інформацією, яка знаходиться у її володінні, та отримувати необхідну інформацію від апарату.

Поза цим, маємо вказати на недосконалість формулювання права члена Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей надавати обов'язкові до виконання доручення її «апарату» (п.4.3 Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 16.02.2021 р.). Наголосимо, що згідно ч.3 ст.9 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII подібні доручення серед іншого мають містити інформацію про особу, відповідальну за виконання. Тому подібно до надання аналогічних доручень Головою КРАІЛ у даному разі має йтися про надання доручень не апарату в цілому, а його конкретним державним службовцям і працівникам. Дана неточність була усунена у Розподілі функціональних обов'язків лише у редакції від 11.02.2022 р.

Так само слушним буде закріпити наразі відсутній обов'язок члена Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей брати участь у голосуванні питань, які нею розглядаються. Наголосимо, що голосування на засіданнях є необхідною складовою прийняття рішень та реалізації управлінських повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а отже має розглядатись не як право, а як обов'язок її членів. Крім того, оскільки законодавство здебільшого розмежовує статус Голови та членів КРАІЛ, слід закріпити, що її Голова також здійснює вищерозглянуті права та обов'язки.

Доволі демократичною вбачається передбачена ч.19 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, п.14 Положення від 23.09.2020 р. можливість

проведення засідань Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей не лише за рішенням її Голови, але й за ініціативою не менше трьох членів. Вказане відповідає колегіальній природі Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей й гарантує безперервність її роботи, що не залежить виключно від Голови. У той же час як недолік відзначимо врегулювання у ч.17 ст.7 даного Закону України питань почергового тимчасового виконання обов'язків Голови КРАІЛ її членами лише у разі його непризначення. Водночас залишаються поза увагою випадки тимчасової неможливості виконання Головою КРАІЛ своїх обов'язків за станом здоров'я чи ухилення ним від їх виконання (хоча, наприклад, за законом саме Голова має головувати на засіданнях і підписувати документи).

Також зауважимо, що має дістати чіткішого визначення питання повноважності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Так, згідно ч.1 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX вона є повноважною з моменту призначення більше половини її кількісного складу (тобто чотирьох осіб). Проте згідно ч.20 ст.7 даного Закону України правомочність засідань КРАІЛ, як основної форми її роботи, потребує присутності мінімум п'яти її членів (хоча рішення приймається мінімум чотирма голосами, а про видачу/анулювання ліцензій – мінімум п'ятьма).

Голова Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей очолює її, проте не є її керівником у розумінні, яке застосовується відносно міністрів та очільників інших єдиноначальних центральних органів виконавчої влади. Зокрема, згідно ч.11 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX ані Голова, ані член КРАІЛ не може одноосібно здійснювати покладені на неї функції. Організаційно-розпорядчі функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, ухвалення нормативних і управлінських рішень здійснюється колегіально її членами, тоді як Голова КРАІЛ здебільшого має забезпечувати її представництво та проведення засідань (скликає засідання, головує на них, вносить на розгляд питання порядку денного). Так само Голова Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей безпосередньо не здійснює управління її апаратом, що забезпечує керівник апарату. Водночас, вважаємо, що такому статусу Голови КРАІЛ не

суперечило би покладення на нього деяких повноважень з організації її роботи (зокрема щодо організації виконання законів і прийнятих рішень) та забезпечення внутрішнього контролю.

Сьогодні ж згідно ознак керівника органу виконавчої влади, наведених у Рішенні Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 16-рп/2002 [207], Голова Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей має лише деякі з них (наприклад, підписання актів, вирішення кадрових питань, представництво органу у відносинах). Однак, він самостійно не здійснює спрямування роботи органу та його апарату, розпорядження матеріально-фінансовими ресурсами та не несе персональну відповідальність за роботу органу.

З іншого боку, слід зауважити досить суперечливе покладення п.1, 2 Розділу ІІ Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 11.02.2022 р. на Голову Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей функцій (проте без розкриття їх змісту) щодо керівництва діяльністю, координації роботи даного центрального органу виконавчої влади та її апарату. Адже ці виконавчо-розпорядчі повноваження (втім так само як і безпосереднє підпорядкування Голові КРАІЛ низки підрозділів її апарату) не ґрунтуються на відповідних законодавчих засадах організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Хоча, наприклад, передбачена п.8 Розділу ІІ Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 11.02.2022 р. координація Головою роботи Департаменту адміністрування Державної системи онлайн-моніторингу і Департаменту нагляду та контролю цілком може розглядатись в контексті загальних повноважень членів КРАІЛ щодо координації (але не керівництва) окремих (але не одразу усіх) напрямків роботи її апарату.

В Умовах проведення конкурсу на зайняття посади Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, визначених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1280-р, до його посадових обов'язків зокрема віднесено здійснення повноважень керівника державної служби. Водночас у нормативно визначеній компетенції Голови КРАІЛ залишились не відображені його повноваження саме як керівника державної служби.

Неоднозначним вбачається й віднесення у зазначених Умовах проведення конкурсу від 20.10.2021 р. до інших посадових обов'язків Голови КРАІЛ «забезпечення реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей». Адже насправді це є одним із завдань (але не єдиним) даного колегіального центрального органу виконавчої влади, що реалізується спільно усіма його членами та не може бути монополізовано жодним із них.

Представницькі повноваження Голови КРАІЛ сьогодні лише частково відображені в його компетенції. Зокрема, на нього покладено представництво інтересів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у Кабінеті Міністрів України та участь в його засіданнях (хоча згідно ч.3 ст.24 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI питання діяльності органів зі спеціальним статусом в уряді має представляти Прем'єр-міністр України). Так чи інакше, враховуючи, що КРАІЛ прямо підпорядкована Кабінету Міністрів України, вважаємо обґрунтованим надання її Голові наразі відсутнього права дорадчого голосу на засіданнях уряду. Крім того, оскільки функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей передбачає її широку взаємодію з іншими органами публічної влади та організаціями, актуалізується покладення на її Голову представництва у відносинах не тільки з Кабінетом Міністрів України, «державними органами інших держав з питань нагляду (контролю) за ринком азартних ігор» (але чомусь не «лотерей») та міжнародними організаціями, а і з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та їх об'єднаннями.

А надання Голові КРАІЛ права діяти без довіреності від її імені в межах, установлених «законодавством України» (п.7 ч.18 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, пп.7 п.10 Положення від 23.09.2020 р.) необхідно узгодити з ч.2 ст.19 Конституції України, за якою органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені «Конституцією та законами України».

Загалом технічний характер мають повноваження Голови Комісії з

регулювання азартних ігор та лотерей з підписання документів, що видаються відповідно до її рішень чи пов'язані з її поточною діяльністю, маючи відношення насамперед до оформлення відповідних документів, а не до їх ухвалення. При цьому у пп.9 п.10 Положення від 23.09.2020 р. окремо виділяються повноваження Голови КРАІЛ щодо видання наказів з питань, які належать до його компетенції.

Також п.2.7 Розподілу функціональних обов'язків від 16.02.2021 р. передбачалось надання Головою доручень, обов'язкових для виконання працівниками апарату. Хоча згідно п.11 Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 16.02.2021 р. її Голова та члени надають такі доручення не усім працівникам, а лише керівникам підрозділів апарату. На нашу думку, враховуючи обмеженість ролі Голови КРАІЛ в управлінні її діяльністю, доцільним було би більш розгорнуте визначення предмету, адресатів і юридичної природи означених наказів і доручень [208, с.78]. Тим більше, що видання наказів Головою навіть не згадується у Розподілі функціональних обов'язків між ним і членами Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у редакції від 11.02.2022 р. До речі, у п.1.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р. [98] помилково йдеться не про «накази», а про «рішення» Голови КРАІЛ.

Зазначимо, що згідно п.2, 6 Розділу ІІІ Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 11.02.2022 р. члени Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей мають забезпечувати виконання доручень її Голови (наприклад, щодо взаємодії з іншими органами, організаціями та об'єднаннями). При цьому опосередковано можна стверджувати про обов'язковий характер таких доручень, оскільки згідно п.7 Розділу ІІІ Розподілу функціональних обов'язків у редакції від 11.02.2022 р. члени КРАІЛ мають нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків. Разом із тим, чинне законодавство прямо не передбачає можливість надання Головою Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей доручень її членам, відповідно не визначаючи й їх предмет, межі та обов'язковість. Як відомо, згідно ч.2 ст.9

Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII державний службовець дійсно зобов'язаний виконувати доручення керівника, видані в межах його повноважень. Однак, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей є колегіальним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, природа якого сама по собі не обумовлює субординаційні відносини між його Головою та членами (кожен з них має по одному голосу). Вказане потребує законодавчого уточнення засад відносин Голови та членів КРАІЛ, виходячи з їх юридичної рівності.

Позитивна відповідальність Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей сьогодні безпосередньо не визначається адміністративним законодавством. На нашу думку, узагальнено її зміст може бути визначений як відповідальність за ефективну реалізацію державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей. Закріплення такої відповідальності сприятиме правильному формулюванню та усвідомленню призначення Голови та членів КРАІЛ, послідовній та відповідальній реалізації ними своїх функціональних обов'язків в інтересах людини, суспільства та держави. Негативна ж юридична відповідальність Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей виявляється в їх дисциплінарній та матеріальній відповідальності, що застосовується у загальному порядку, передбаченому законодавством про державну службу. Те ж саме загалом стосується й таких аспектів адміністративно-правового статусу Голови та членів КРАІЛ як умови оплати їх праці, надання відпусток і соціального захисту, що відповідають умовам, визначеним для державних службовців категорії «А».

Відмітимо, що підстави припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей регламентуються одночасно ч.14, 15 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX і ст.ст.83–88 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Перш за все, вказане дозволяє цілком виправдано запровадити додаткові підстави припинення повноважень, пов'язані зі специфікою колегіального характеру роботи даного центрального

органу виконавчої влади. Зокрема, йдеться про таку підставу як неучасть у засіданнях КРАІЛ без поважних причин протягом двох місяців, що фактично є більш жорсткою формою порівняно зі звільненням через систематичні прогули. Адже прийняття рішень виключно на засіданнях, періодичність їх проведення та вимоги щодо кворуму дозволяють розглядати безпідставне ухилення від участі у засіданнях Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як форму свідомого блокування її роботи. При цьому має враховуватись не тільки фізична, а і дистанційна неучасть у засіданнях, оскільки згідно п.36 Регламенту КРАІЛ від 16.02.2021 р. [96] її член, який з поважних причин не може взяти безпосередню участь у засіданні, має право взяти участь у ньому та голосуванні дистанційно.

Також вважаємо, що мають враховуватись не тільки послідовні, але й одиничні, неодноразові випадки прогулу таких засідань, зокрема передбачаючи звільнення через неучасть протягом року у більш ніж одному засіданні Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей без поважних причин. А в інтересах одноманітного і послідовного правозастосування актуалізується додаткове врегулювання означених поважних причин пропуску засідання КРАІЛ.

Звертає увагу й така підстава припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як «грубе порушення службових обов’язків». При цьому одразу слід вказати на складність практичної реалізації даної підстави, зокрема через відсутність чітких, однозначних критеріїв диференціації грубості порушень службових обов’язків. Відповідно до практики визначення грубості порушення трудових обов`язків у кожному конкретному випадку має суб’єктивно враховуватись характер проступку, фактичні обставини його вчинення, завдана шкода та інші істотні наслідки. Вказане додатково ускладнено необхідністю затвердження спеціальної процедури припинення повноважень Голови та членів КРАІЛ за тими підставами, які не передбачені загальним законодавством про державну службу. Разом із тим, зазначене грубе порушення службових обов’язків у багатьох випадках корелюється з низкою дисциплінарних проступків

(невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, перевищення службових повноважень та ін.), за вчинення яких також може бути застосовано звільнення. Таким чином, наразі нами не вбачається нагальної необхідності встановлення такої додаткової підстави припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як «грубе порушення службових обов'язків».

Вважаємо, що профільне законодавство має обмежуватись закріпленням додаткових підстав припинення повноважень Голови та членів КРАІЛ, не дублюючи (як зараз) загальне законодавство про державну службу, яке містить більш повний і точний перелік підстав припинення державної служби [209, с.439]. Наприклад, цілком обґрунтовано передбачається припинення повноважень не тільки через припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за її межі (як за п.2 ч.15 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX), а і через встановлення факту наявності громадянства іноземної держави (п.2 ч.1 ст.84 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII). З іншого боку, Голова або член КРАІЛ можуть бути достроково звільнені у разі набрання законної сили будь-яким обвинувальним вироком суду щодо нього (п.4 ч.15 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX), а не тільки за вчинення умисного кримінального правопорушення (п.4 ч.1 ст.84 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII). У даному разі більш досконалим вбачається саме перший варіант, адже продовження виконання обов'язків у складі Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей особою, засудженою за вчинення будь-якого (не лише умисного чи корупційного) злочину, безумовно негативно позначалось би на ефективності функціонування та авторитеті даного центрального органу виконавчої влади.

Певного узгодження потребують й такі підстави як наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів (п.7 ч.1 ст.84 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII) і порушення вимог щодо несумісності (п.3 ч.15 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX). Адже зайняття Головою або членом Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей інших посад у

державних та недержавних органах і організаціях, наявність корпоративних прав організаторів азартних ігор, отримання від них винагороди і т.ін. безпосередньо пов'язано з виникненням у них конфлікту інтересів, який може вплинути на неупередженість прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій під час виконання службових обов'язків. Іншим недоліком вбачається те, що порушення заборони Голові та членам КРАІЛ брати участь в азартній грі, встановленої п.6 ч.4 ст.18 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, прямо не передбачає застосування до них звільнення чи інших дисциплінарних стягнень.

З позитивного ж боку варто відзначити вилучення Законом України від 23.02.2021 р. № 1285-IX ст.87-1 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, яка допускала можливість звільнення Голови та членів КРАІЛ за поданням Прем'єр-міністра України протягом чотирьох місяців з дня його призначення. Вважаємо, що подібне порушувало принцип стабільності державної служби й не відповідало підходу до призначення складу КРАІЛ на засадах професійності та незалежності від зміни політичного керівництва держави.

Таким чином, сьогодні адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей залишається недостатньо розгорнуто та узгоджено врегульованим на законодавчому та підзаконному рівнях. Голова та члени Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей мають статус державних службовців, особливості якого визначені спеціальним регулюванням (хоча порядок їх притягнення до відповідальності здебільшого є загальним). Однією з таких особливостей проголошено власний порядок призначення та звільнення Голови та членів КРАІЛ, проте законодавство зберігає суперечності щодо суб'єкта та процедури проведення конкурсу на дані посади. Голова та члени КРАІЛ колегіально приймають її управлінські рішення, а керівництво діяльністю КРАІЛ та її апарату здійснює не одноосібно Голова, а також й члени КРАІЛ та керівник її апарату.

2.4. Особливості організації діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей

Як відомо, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей складається лише з Голови та шести членів, тоді як її повноваження мають різноплановий, трудомісткий характер. Тому невід'ємною складовою ефективного функціонування КРАІЛ є належне організаційне, правове, інформаційне та інше забезпечення її діяльності спеціально утвореним фаховим апаратом. Попри важливе значення апарату для забезпечення реалізації державної політики у сфері азартних ігор та лотерей, правові засади його організації та діяльності наразі виявляють певну неузгодженість та фрагментарність регулювання статусу даного апарату, його керівництва та окремих структурних підрозділів.

Зазначимо, що проблематика статусу апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, формування якого було розпочато лише наприкінці 2020 – початку 2021 рр., ще предметно не розглядалась у науковій літературі. Водночас слід зауважити роботи вчених, присвячені загальним питанням організації діяльності апарату органу державної влади. Зокрема, А.І. Гнатовська досліджувала трансформацію визначень апаратів органів державної влади [210]; Д.А. Сєрий – поняття «апарат» органу державної влади та доцільність його використання у законодавстві України [211]; О.В. Смолка – особливості призначення на посади керівників апаратів державних органів [212]; О.М. Стець – правовий статус керівника державної служби у державному органі [213]. Крім того, щодо апарату КРАІЛ в цілому можуть бути екстрапольовані окремі судження та висновки О.О. Берназюка [214], О.І. Зозулі [33], А.М. Макаровець [215] та інших, які розглядали правовий статус апаратів інших конкретних державних органів.

У той же час такі наукові роботи тільки опосередковано стосуються деяких аспектів нормативно-правової організації роботи апарату КРАІЛ, всебічно не характеризуючи поточну специфіку забезпечення діяльності даного центрального органу виконавчої влади. З огляду на це та в контексті удосконалення діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання особливостей організації роботи її апарату.

Передусім, відмітимо, що утворення апарату для забезпечення діяльності КРАІЛ прямо передбачено як ч.24 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX [11], так і п.18 профільного Положення від 23.09.2020 р. [27]. Разом із тим, вказані правові акти залишили невизначеним статус даного апарату, його організаційні зв'язки з Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей і функціональну роль у реалізації її державно-владних повноважень. Вочевидь, насамперед тут має йтися про пряму підпорядкованість та підконтрольність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей її апарату, що водночас наразі чітко не врегульовано. Проявом такої підпорядкованості є, наприклад, заборона працівникам апарату діяти всупереч рішенням Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (п.8 її Регламенту, затвердженого Рішенням КРАІЛ від 16.02.2021 р. № 55 [96]).

У цьому контексті слід зауважити загальне визначення у ч.1 ст.20 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [29] апарату центрального органу виконавчої влади як організаційно поєднаної сукупності структурних підрозділів, що «забезпечують діяльність керівника центрального органу виконавчої влади, а також виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань». Відштовхуючись від наведеної дефініції у характеристиці статусу апарату КРАІЛ, необхідно уточнити, що апарат це не лише сукупність, а цілісна, єдина система як організаційно, так і функціонально поєднаних структурних підрозділів. До речі, дещо точнішим вбачається визначення апарату міністерства як сукупності не тільки структурних підрозділів, а і посад (ч.1 ст.11 Закону України від 17.03.2011 р. № 3166-VI). Адже апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також включає деякі самостійні посади, що не належать до жодного підрозділу (зокрема керівник апарату, головний спеціаліст з питань запобігання корупції). Такий підхід відображений і у п.1.4 Положення про апарат КРАІЛ, затвердженого її Рішенням від 20.11.2020 р. № 3 [98], згідно якого апарат складається з посадових осіб і самостійних структурних підрозділів. А зважаючи на колегіальний характер діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та

лотерей, у призначенні її апарату було би недоцільно виділяти забезпечення діяльності Голови КРАІЛ.

Основна мета діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, як і будь-якого іншого допоміжного апарату, насамперед полягає у фаховому й комплексному забезпеченні виконання її завдань і повноважень. Зокрема, згідно п.1.2 Положення про апарат від 20.11.2020 р. це організаційно-технічне, правове, науково-методичне, документальне, аналітичне, інформаційно-комунікаційне, інформаційне, фінансове, кадрове, господарське, матеріально-технічне забезпечення. Вказане відображає доволі широкий спектр напрямків забезпечення роботи КРАІЛ, принаймні частина яких є змістовно близькими й може бути об'єднана (інформаційне та інформаційно-комунікаційне, господарське та матеріально-технічне тощо). При цьому вбачається неоднозначною доцільність покладення на апарат і його спроможність здійснювати наукове забезпечення діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Тим більше, що у Положенні про апарат від 20.11.2020 р. насправді не відображені його повноваження, які безпосередньо відповідають даному напрямку забезпечення.

Разом із тим, особливістю статусу апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є те, що він не тільки всебічно забезпечує діяльність, але й фактично може самостійно здійснювати певні повноваження, приймаючи рішення, обов'язкові для не підпорядкованих осіб. Наявність самостійних владних повноважень в цілому не властива апарату державного органу. Хоча, як відзначає В.Б. Авер'янов [216, с.159], апарат органу покликаний створювати умови ефективної реалізації органом його повноважень, виконуючи при цьому й певні владно-розпорядчі дії виключно внутрішньо організаційного характеру.

З одного боку, згідно ч.11 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX КРАІЛ не може делегувати свої повноваження третім особам. З іншого ж боку, ч.2 ст.9 даного Закону України передбачає надання «уповноваженим посадовим особам» (фактично апарату) Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей відповідних прав для здійснення державного нагляду (контролю) за ринком

азартних ігор (наприклад, давати організаторам азартних ігор обов'язкові для виконання приписи, застосовувати санкції тощо). Зокрема, згідно п.10 Регламенту від 16.02.2021 р. КРАІЛ або її Голова можуть «уповноважувати посадових осіб апарату для підписання приписів».

А згідно п.1.2 Положення від 20.11.2020 р. апарат реалізує завдання, необхідні для здійснення у сфері азартних ігор та лотерей не лише контрольно-наглядових, але й регулятивних, ліцензійних, дозвільних і регуляторних повноважень. При цьому таке формулювання мети діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей не дозволяє чітко визначити межі його суто забезпечувальних і власних повноважень у даних сферах. Наголосимо, що будь-які умовно самостійні повноваження та права апарату мають розглядатись не як рівнозначні, а виключно у контексті забезпечення ним діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Тому, як слушно вказує Д.А. Сєрий [211, с.33], апарати державних органів не тільки виконують «чорнову» роботу щодо забезпечення вирішення завдань відповідних органів, але й є активними учасниками реалізації завдань та функцій державної влади.

До інших ознак апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей можна віднести загальність його компетенції, постійний характер діяльності, формування на засадах державної служби. Даний апарат має власну компетенцію та структурну організацію (хоча вона помилково включає Голову та членів КРАІЛ). Вказане дозволяє розглядати апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як її відособлений (але при цьому не суто допоміжний) орган.

Досить неоднозначним постає визначення у п.1.2 Положення про апарат від 20.11.2020 р. апарату «функціонально-структурованою складовою частиною» Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Адже подібне розуміння статусу апарату не має чіткого та однозначного юридичного змісту й не сприяє правовій визначеності щодо ролі апарату та характеру його відносин з Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей. Зокрема, аналогічне суперечливе визначення зустрічається лише у Положенні про Апарат Національної комісії,

що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (Наказ її Голови від 20.02.2013 р. № 21/нк [217]). Оскільки вказане Положення багато у чому змістовно співпадає з Положенням від 20.11.2020 р., закріплення наведеного визначення апарату КРАІЛ може бути наслідком недостатньо фахової й відповідальної підготовки його Положення від 20.11.2020 р. Апарат дійсно має функціонально-структурні зв'язки з Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей, компетенція та структурна організація якого безпосередньо зумовлюється правовим статусом КРАІЛ. Водночас вважаємо некоректним розглядати апарат саме як «складову частину» Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, оскільки вона складається виключно з Голови та шести членів.

Крім того, згідно п.4 Регламенту КРАІЛ від 16.02.2021 р. вона та її апарат становлять систему органів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, яку очолює її Голова. З одного боку, слід погодитись з розумінням природи апарату як органу КРАІЛ, а також з визнанням їх системності. З іншого боку, наведена норма (яка до того ж не відображена на законодавчому рівні та навряд чи корелюється з предметом регулювання Регламенту) суперечить загально філософській логіці співвідношення цілого та частини, що унеможливлює визначення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей одним із її органів.

Таким чином, узагальнено апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей може бути визначений як її відособлений орган, який складається з організаційно та функціонально поєднаних структурних підрозділів і посад, що забезпечують виконання завдань і повноважень КРАІЛ, у тому числі шляхом здійснення окремих самостійних владних повноважень [218, с.83].

Поза цим, зауважимо, що крім апарату законодавством також передбачено забезпечення діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей її територіальними управліннями. При цьому, попри відсутність достатнього обсягу повноважень, що має здійснюватися на місцях, дискусійним постає обов'язковість утворення таких територіальних управлінь. З одного боку, вони визначені суб'єктом забезпечення діяльності КРАІЛ, а, з іншого боку, їй надано свободу розсуду щодо утворення та ліквідації конкретних

територіальних управлінь. На нашу думку, законодавство однозначно імперативно встановлює необхідність діяльності зазначених територіальних управлінь (так само як і апарату), проте їх кількість і юрисдикція має визначатись Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей відповідно до поточних потреб її діяльності. Так чи інакше, сьогодні територіальні управління КРАІЛ залишаються неутвореними, що унеможливлює подальший аналіз даного елементу організації Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Компетенція апарату КРАІЛ безпосередньо закріплена п.1.5 його Положення від 20.11.2020 р., хоча у даному разі конкретні повноваження апарату помилково позначені як його «основні завдання». При цьому, крім окреслених у п.1.2 Положення про апарат від 20.11.2020 р. його організаційно-адміністративних завдань у п.3.2, 3.3 даного Положення згадуються й «функціональні завдання» апарату, зміст яких, у той же час, нормативно не розкривається. А у пп.22 п.1.5 Положення від 20.11.2020 р. взагалі йдеться про виконання апаратом «інших функцій» (але чомусь вже не «завдань» чи «повноважень»). Така можливість виконання апаратом «інших функцій, необхідних для забезпечення діяльності» Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей свідчить про невичерпність нормативно визначених повноважень апарату, що не сприяє правовій визначеності його організації та діяльності.

Звертає увагу й те, що повноваження апарату в цілому сформульовані надто загально (стосуючись насамперед різних аспектів забезпечувальної діяльності) без конкретизації ролі апарату за сферами роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Зокрема, в цьому контексті маємо зауважити дещо абстрактні повноваження апарату з організації виконання рішень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, виконання і контролю за станом виконання законодавства, «рішень і доручень» Голови КРАІЛ (хоча насправді він видає накази та доручення), доручень її членів (пп.2 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). Фактично реалізація даного повноваження передбачає не лише виконання відповідних рішень і норм самим

апаратом, але й організацію ним такого виконання іншими суб'єктами. Цим же охоплюються й вище вже вказані самостійні владні права апарату із державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор. Відтак, з метою чіткого розмежування повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і її апарату, дотримання прав та інтересів суб'єктів у даній сфері актуалізується додаткове закріплення меж, належних форм і способів правозастосовної та контрольної діяльності апарату КРАІЛ у відносинах з організаторами азартних ігор, операторами державних лотерей та ін.

Апарат має організаційно та матеріально-технічно забезпечувати засідання не тільки самої Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а й її «дорадчих органів» (пп.1 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). Водночас формулювання даного повноваження слід уточнити, адже законодавством прямо передбачено утворення лише одного такого дорадчого органу (Консультаційно-експертної ради). При цьому інші аспекти організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей взагалі не відображені у повноваженнях її апарату.

Так само некоректним вважаємо покладення на весь апарат «забезпечення роботи структурних підрозділів та контролю за їх діяльністю», тобто надання цілому (апарату) повноважень відносно його частин (підрозділів). У даному разі більш точно маємо розглядати забезпечення та контроль роботи підрозділів апарату як завдання його керівництва чи інших фахових підрозділів. Тим більше, що контроль роботи підрозділів апарату дещо дублює інші повноваження апарату із проведення внутрішнього контролю та аудиту (пп.15, 16 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). А закріплення повноваження апарату щодо здійснення «статистичної та аналітичної діяльності» (пп.7 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р.) фактично є беззмістовним. Адже воно відображає не так конкретний напрямок забезпечення діяльності КРАІЛ, як один із методів пізнання (поряд із синтезом, моніторингом, узагальненням та ін.), що практично застосовується у будь-якій державній діяльності.

Крім цього, узагальнено у нормативно визначеній компетенції апарату КРАІЛ можна виділити інформаційно-комунікаційний, кадровий, правовий (загальноправова робота, представництво у судах тощо) і фінансово-господарський (планово-фінансова діяльність, бухгалтерський облік, публічні закупівлі) блоки його повноважень. Інформаційно-комунікаційний напрямок зокрема включає роботу з документами, розгляд звернень, висвітлення діяльності, режимно-секретну роботу тощо. Окремо тут слід зауважити покладення на апарат здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи та міжнародного співробітництва (пп.9, 18 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). На нашу думку, вказане за умови здійснення не так апаратом, як самою Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей може істотно впливати на забезпечення належного, одноманітного правозастосування й сприяти врахуванню зарубіжного досвіду регулювання азартних ігор та лотерей.

Кадровий блок повноважень апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед включає організацію добору працівників апарату, здійснення «кадрового адміністрування» (хоча відповідний підрозділ апарату має назву «відділ кадрового менеджменту») та організацію запобігання корупції (пп.11, 12, 17 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). При цьому необхідно уточнити, що повноваження апарату з організації добору стосується не просто «державних службових та інших працівників», а державних службовців та інших працівників саме апарату. А, зважаючи на положення Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [85], кадрові повноваження апарату також мали би включати інші наразі неврегульовані аспекти управління персоналом, зокрема щодо забезпечення оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо.

Наступним повноваженням апарату пп.19 п.1.5 Положення про апарат від 20.11.2020 р. визначено «впровадження цифрової трансформації у сфері організації азартних ігор та лотерей». По-перше, оскільки цифрова трансформація є впровадженням сучасних цифрових технологій у відповідні продукти, процеси та стратегії [219], термінологічно має йтися не про

«впровадження цифрової трансформації», а про «впровадження цифрових технологій» чи «цифровізацію». По-друге, впровадження цифрових технологій у сфері азартних ігор та лотерей найбільш логічно було би покласти на саму Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей (наразі вона таких повноважень не має), адже КРАІЛ реалізує державну політику у даній сфері, а не на її апарат, повноваження якого мають бути похідними від компетенції даного центрального органу виконавчої влади.

Провідну роль в організації та управлінні діяльністю апарату КРАІЛ відіграє його керівник, що призначається та звільняється даним центральним органом виконавчої влади. Статус керівника апарату загалом досить деталізовано визначено Положенням про апарат від 20.11.2020 р., що водночас характеризується послідовним дублюванням відповідних норм Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX та Положення про КРАІЛ від 23.09.2020 р. Попри це сьогодні все ще зберігається доцільність більш точного розмежування внутрішньо управлінських повноважень в апараті його керівника та Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

Зазначимо, що встановлені п.2.2 Положення від 20.11.2020 р. вимоги до особи, яка може бути призначена на посаду керівника апарату, загалом корелюються з аналогічними вимогами до Голови та членів КРАІЛ (хоча «магістр» помилково визначено освітньо-кваліфікаційним рівнем, а не освітнім ступенем вищої освіти) за виключенням вимог до громадянства України (що водночас передбачено законодавством про державну службу) і бездоганної ділової репутації. Щодо останнього, як ми раніше вже відзначали, така вимога фактично має здебільшого формальний характер, адже не може бути беззаперечно встановлена в рамках конкурсного відбору. Тут також зауважимо, що існуюча заборона керівнику та іншим працівникам апарату, їх близьким особам бути власниками корпоративних прав організаторів азартних ігор, отримувати від них посади та винагороди мала би поширюватись і на корпоративні права операторів державних лотерей, отримання від них посад та винагороди.

Як передбачено п.2.1 Положення про апарат від 20.11.2020 р., керівник апарату «підзвітний і підконтрольний» Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Хоча безпосередньо конкретні форми контролю роботи керівника апарату, у тому числі його звітування, залишились нормативно невизначеними. При цьому, на нашу думку, підконтрольність і підзвітність (яка фактично є однією з складових підконтрольності) не повною мірою відображають реальний характер відносин керівника апарату та Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Зокрема більш повно буде говорити саме про його підпорядкованість та підконтрольність КРАІЛ.

Відповідно до п.1.11 Положення про апарат від 20.11.2020 р. ним мають визначатись «посадові обов'язки, права та відповідальність» керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Разом із тим, насправді дане Положення містить єдиний перелік повноважень керівника апарату (а не окремо його посадові права та обов'язки) і взагалі залишає неврегульованими питання позитивної та негативної відповідальності керівника апарату.

Згідно компетенції керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей умовно може бути виділено три взаємопов'язаних основних напрямки його діяльності – внутрішньо управлінський, нормотворчий та кадровий. Звертає увагу невпорядкованість повноважень керівника апарату, які, з одного боку, сформульовані надто абстрактно, а, з іншого боку, одночасно переобтяжені надмірною деталізацією непріоритетних обов'язків (як, наприклад, затвердження графіку відпусток працівників апарату чи здійснення відповідного листування). При цьому, слід погодитись із О.В. Смолкою [212, с.124], що належне виконання керівником апарату своїх обов'язків має сприяти забезпеченню розвитку інституційної спроможності державного органу, підвищенню ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень.

Перш за все, на керівника апарату покладається здійснення керівництва його діяльністю (п.1 ч.30 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, пп.1 п.20 Положення від 23.09.2020 р.), що внаслідок своєї всебічності та різноплановості цілком логічно не може дістати вичерпної правової

визначеності. Змістовно вказане керівництво діяльністю апарату включає різні форми організаційно-розпорядчої роботи його керівника, першочергово пов’язані з прийняттям ним відповідних управлінських рішень, організацією їх виконання та контролем за цим. Зокрема, наприклад, згідно пп.12 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р. керівник апарату забезпечує виконання завдань апарату та координує роботу підрозділів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (хоча точніше тут мало би йтися про координацію роботи підрозділів її апарату). Зауважимо, що здійснення керівником апарату цієї координаційної діяльності потребує додаткового розмежування її змісту та меж із подібними повноваженнями Голови та членів КРАІЛ, які згідно Розподілу своїх функціональних обов’язків також координують роботу відповідних підрозділів апарату.

Крім того, вбачається дещо неоднозначним уповноваження керівника апарату організовувати та контролювати виконання законодавства не лише в апараті, але й у територіальних управліннях Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (пп.5 п.20 Положення від 23.09.2020 р., пп.5 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). Адже Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей утворює свої територіальні управління «для здійснення своїх повноважень», тоді як апарат призначений насамперед забезпечувати діяльність даного центрального органу виконавчої влади. Певна невизначеність правового статусу таких територіальних управлінь залишає відкритим питання прийнятності здійснення щодо них керівником апарату відповідних управлінських повноважень. З огляду на це, може бути слушним перетворення територіальних управлінь КРАІЛ на територіально відокремлені підрозділи її апарату, що упорядкує та уточнить їх статус, посилить апарат і структурує внутрішньо управлінську діяльність.

Також зазначимо, що керівник апарату може представляти Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей за дорученням її Голови у відносинах з органами державної влади та організаціями, у тому числі іноземними (пп.23 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). На нашу думку, дане повноваження

керівника апарату виходить за межі призначення апарату, який покликаний забезпечувати діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, але не має зливатись чи ототожнюватись із нею. Тим більше, що колегіальність даного центрального органу виконавчої влади цілком дозволяє повною мірою забезпечити його належне представництво у відносинах Головою та шістьма членами КРАІЛ.

У правотворчій діяльності керівника апарату важливе значення має не тільки безпосереднє видання ним наказів і розпоряджень з питань діяльності апарату (якими зокрема затверджуються положення про підрозділи апарату, правила внутрішнього трудового розпорядку тощо), але й забезпечення підготовки проєктів рішень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей та її Голови. З негативно боку тут можна зауважити чітку не розмежованість предмету та інших особливостей наказів і розпоряджень як різних правових форм актів керівника апарату, а також змістовну невизначеність забезпечення ним підготовки проєктів певних рішень (під яким насамперед слід розуміти організацію та контроль). Поза цим, не можна погодитись із наділенням пп.11 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р. керівника апарату правом надавати його працівникам не тільки обов'язкові доручення, але й обов'язкові «вказівки». Зазначимо, що чинне законодавство про державну службу та про статус КРАІЛ не передбачає такої форми юридично-владних велінь як вказівки, фактично нормативно неврегульоване використання якої керівником апарату негативно позначається на законності та ефективності його управлінської діяльності.

Іншим дискусійним повноваженням керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є вжиття ним заходів щодо «налагодження діалогу із громадськістю та створення умов для участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики» у відповідних сферах (пп.15 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). Загалом у контексті забезпечення демократичності та відкритості державного врядування слід відзначити важливість широкого залучення громадянського суспільства до

роботи державних органів на різних рівнях. Разом із тим, на практиці такі повноваження керівника апарату можуть мати більше номінальний характер, будучи недостатньо конкретними за своїм змістом і формами реалізації. Тому більш виправданим було би покладення вищеозначених повноважень насамперед на Голову КРАІЛ, а не на керівника її апарату – допоміжного органу, прямо не дотичного до формування та реалізації певної державної політики.

Попри порівняно значну деталізацію повноважень керівника апарату допускається виконання ним й «інших функцій», необхідних для забезпечення виконання Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей її повноважень (п.5 ч.30 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, пп.8 п.20 Положення від 23.09.2020 р.). Вказане не тільки не відповідає принципу правової визначеності, але й уможливлює наділення керівника апарату невластивими повноваженнями. Те ж саме стосується й суперечливої можливості виконання керівником апарату інших обов'язків, покладених на нього Головою Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (пп.25 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р.). Адже адміністративне законодавство не наділяє Голову КРАІЛ правом визначати додаткові обов'язки керівника апарату. Тим більше, що вказане може розглядатись як прояв забороненого делегування Голові повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, яка в цілому й врегульовує повноваження керівника апарату.

З негативного боку також зауважимо нормативну неврегульованість конкретних повноважень заступника керівника апарату КРАІЛ, крім як виконання ним обов'язків керівника апарату у разі його тимчасової відсутності. На нашу думку, з метою більшої правової визначеності профільне Положення про апарат від 20.11.2020 р. могло би прямо визначати певні предмети відання чи напрямки самостійної управлінської діяльності заступника керівника апарату [218, с.87]. У цьому контексті може бути слушним й делегування йому керівником апарату окремих повноважень керівника державної служби, хоча сьогодні згідно ч.3 ст.17 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII і відповідного Порядку від 11.12.2019 р. [220] такі повноваження дозволено

делегувати чомусь лише керівникам самостійних структурних підрозділів апарату.

Актуальна структура апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей визначається її Рішенням від 11.02.2022 р. № 84 [100]. Водночас раніше Рішенням КРАІЛ від 20.11.2020 р. № 2 [99] досить неоднозначно була затверджена «структура Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей». Хоча згідно ч.25 ст.7 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX, пп.10 п.4, п.18 Положення від 23.09.2020 р., п.1.1 Положення про апарат від 20.11.2020 р. прямо передбачалось затвердження структури не Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а саме її апарату. Поряд із цим у п.1.4, пп.18 п.2.3 Положення про апарат від 20.11.2020 р. все ще використовується юридично некоректний термін «структура КРАІЛ», що лише плутає й ускладнює правозастосування в частині визначення внутрішньої організації апарату КРАІЛ.

Так чи інакше, структура апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на відміну від його повноважень загалом побудована не тільки за конкретними видами забезпечення функціонування даного центрального органу виконавчої влади (документальне, організаційне, методологічне, інформаційне, юридичне та інше забезпечення), але й за основними напрямками його діяльності (зокрема ліцензування, онлайн-моніторинг, ведення реєстрів, державний нагляд). Водночас крім помилкового збереження у структурі апарату Голови та членів КРАІЛ (адже вони складають окремий центральний орган виконавчої влади) структура апарату від 11.02.2022 р. все ще зберігає й деякі інші недоліки його попередньої структури від 20.11.2020 р. Зокрема, насамперед йдеться про недостатню обумовленість структури апарату його повноваженнями, переобтяження значною кількістю невеликих підрозділів, утворення дублюючих підрозділів, рознесення суміжних питань до предметів відання різних самостійних підрозділів, нераціональний розподіл штатів тощо.

Зауважимо, що, враховуючи порівняно низьку інтенсивність запитів

публічної інформації до Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (наприклад, протягом 2021 року було розглянуто лише 120 таких запитів [221]), вбачається сумнівною доцільність утворення за структурою апарату від 11.02.2022 р. у складі Департаменту документального забезпечення та організаційної роботи окремого Відділу забезпечення доступу до публічної інформації у складі 4 працівників. З огляду на це, слушним було би приєднати даний підрозділ до функціонально близького Відділу інформаційного забезпечення та комунікації. Взагалі ж на основі даного Відділу може бути сформовано Управління комунікації та взаємодії, інтегруючи до його складу також, наприклад, окремий Сектор з організації роботи гарячої лінії. Тим більше, що подібний підхід передбачався структурою апарату від 20.11.2020 р. у вигляді утворення фахового (хоча й малочисельного) Відділу інформаційної політики та забезпечення доступу до публічної інформації.

Профільному підрозділу з питань взаємодії міг би бути підпорядкований й відособлений за структурою апарату від 11.02.2022 р. Відділ з питань міжнародного співробітництва та європейської інтеграції, що сприятиме більшій консолідованості та структурованості комунікаційного напрямку діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Адже залишається відкритим питання доцільності утворення окремого Відділу з питань міжнародного співробітництва та європейської інтеграції у складі 5 осіб, тоді як за структурою апарату від 20.11.2020 р. даний підрозділ був сектором із 2 осіб. Вищевказане відповідатиме й загальним правилам побудови структури апарату центрального органу виконавчої влади, встановленим Постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 [222].

Звертає увагу, що за структурою апарату від 11.02.2022 р. у назві Департаменту нагляду та протидії функціонування заборонених азартних ігор не відображена його діяльність у лотерейній сфері (яка, наприклад, полягає у здійсненні державного нагляду у даній сфері та протидії функціонування заборонених лотерей). Крім того, вилучення з назви даного департаменту апарату згадки про контроль (порівняно з структурою апарату від 20.11.2020 р.)

не відповідає нормативно закріпленому формулюванню завдань і повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо «здійснення державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор, а також у лотерейній сфері».

Натомість порівняно з структурою апарату від 20.11.2020 р. вбачається позитивним виокремлення у складі Департаменту нагляду та протидії функціонування заборонених азартних ігор Відділу державного нагляду у лотерейній сфері, а також збільшення удвічі штату Відділу державного нагляду у гральних закладах (відносно попереднього аналогічного підрозділу). Такий підхід загалом свідчить про організованість контрольно-наглядової діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, її достатню кадрову забезпеченість. Важливим постає й зміщення акценту у назві та завданнях відповідного відділу апарату з суто лише виявлення нелегальних гральних закладів і лотерей на більш комплексну протидію функціонуванню заборонених азартних ігор та лотерей у взаємодії з правоохоронними органами.

Іншою особливістю структури апарату КРАІЛ від 11.02.2022 р. є неповна відповідність напрямкам діяльності Департаменту методологічного забезпечення включення до його складу Відділу нормативно-правового регулювання захисту прав громадян. Натомість такий підрозділ мав би бути приєднаний до Відділу нормативно-правового забезпечення Департаменту юридичного забезпечення (усуваючи тим самим певне дублювання в їх роботі) або ж підпорядкований профільному Управлінню захисту прав громадян.

Погоджуючись з важливістю правозахисного напрямку роботи як Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, так і її апарату, вважаємо недостатнім формування згідно структури від 11.02.2022 р. в Управлінні захисту прав громадян Відділу відповідальної гри та запобігання вираженій ігровій залежності (лудоманії) лише у складі 5 осіб. У той же час неоднозначним постає включення до даного Управління Відділу розгляду звернень громадян та захисту персональних даних, адже питання звернень громадян загалом є ширшими та не завжди стосуються саме захисту прав громадян.

Досить суперечливою вбачається й фактична умовність функціональної

спеціалізації підрозділів апарату попри їх найменування та основні завдання. Так, наприклад, у складі різних департаментів утворені окремі аналітичні відділи (зокрема Відділ аналізу звітності суб'єктів господарювання, Відділ аналітичної роботи та оцінки ризиків у сфері азартних ігор та лотерей, Відділ аналізу та стратегії, Сектор аналітичного забезпечення діяльності Голови). Так само й відповідні контролюючі підрозділи зосереджені не тільки у складі Департаменту нагляду та протидії функціонування заборонених азартних ігор, а і в структурі інших департаментів апарату (наприклад, Відділ моніторингу організаторів азартних ігор, Відділ інформаційно-аналітичного моніторингу, оцінки впливів та підготовки звітності). Дещо некоректна й назва «Відділу юридичного забезпечення структурних підрозділів Комісії» Департаменту юридичного забезпечення, оскільки тут має йтися про юридичне забезпечення підрозділів апарату, а не самої Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (яка складається лише з 7 осіб без їх поділу на підрозділи).

На нашу думку, доволі дискусійною є доцільність утворення у складі апарату КРАІЛ Управління стратегічного розвитку та інвестування у вигляді, передбаченому структурою від 11.02.2022 р. Хоча порівняно з структурою апарату від 20.11.2020 р. істотно скорочується його штат (з 15 до 9 осіб). З одного боку, не можна не погодитись з важливістю стратегічного та іншого планування діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, сприяння розвитку сфери організації та проведення азартних ігор і лотерейної сфери. З іншого ж боку, вважаємо надто амбітним і недостатньо конкретизованим покладення на відповідний відділ апарату «створення сприятливих організаційних та економічних умов для залучення інвестицій» у вказані сфери. При цьому, на відміну від завдань, у функціях даного Управління згідно його Положення від 02.12.2020 р. [223] помилково йдеться про інвестування тільки у сферу азартних ігор, але не у лотерейну сферу. Крім цього, взаємодія з державними органами більшою мірою відповідає комунікаційному напрямку роботи апарату, аніж питанням його «стратегічного розвитку та інвестування». Це додатково ставить під сумнів доцільність

утворення у складі Управління стратегічного розвитку та інвестування Відділу інвестування та співпраці з державними органами (до речі, у його назві чомусь вже не згадується співпраця з органами місцевого самоврядування, як це було раніше за структурою апарату від 20.11.2020 р.).

Відзначимо і те, що згідно п.3.8 Положення про апарат від 20.11.2020 р. порядок організації взаємодії між його самостійними структурними підрозділами має визначатися положеннями про них. Водночас фактично у таких положеннях порядок взаємодії підрозділів апарату предметно не розкривається, здебільшого обмежуючись суто констатацією факту та мети відповідної взаємодії (наприклад, Положення про департамент юридичного забезпечення від 02.12.2020 р. [224], Положення про управління захисту прав громадян від 02.12.2020 р. [225], Положення про департамент документального забезпечення та організаційної роботи від 02.12.2020 р. [226]).

З позитивного ж боку слід відзначити, що порівняно з структурою апарату від 20.11.2020 р. істотної перебудови зазнає Департамент методологічного забезпечення, що втрачає функціонально невластивий Відділ законодавчого регулювання та імплементації норм ЄС, а назви та напрямки діяльності решти його відділів дістали уточнення. Останнє так само стосується, наприклад, й відділів Департаменту ліцензування у сфері азартних ігор та лотерей та Департамент державної системи онлайн-моніторингу та цифровізації апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Враховуючи завузькі предмети відання Управління ведення реєстрів та переліків слід підтримати його реорганізацію згідно структури апарату від 11.02.2022 р. у відповідний відділ у складі Департаменту ліцензування у сфері азартних ігор та лотерей.

Гранична чисельність працівників апарату КРАІЛ, передбачена Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 [27], наразі становить 200 працівників. Враховуючи відносно вузьку функціональну спрямованість Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, вважаємо загалом достатнім такий порівняно невеликий кадровий потенціал її апарату за умови раціональної побудови його структурної організації [218, с.90]. У цьому

контексті може бути слушною оптимізація значної кількості структурних підрозділів і відповідно керівних посад апарату КРАІЛ, усунення дублюючих підрозділів і забезпечення їх чіткої функціонально-предметної спеціалізації, а також спрощення системи внутрішньоструктурного управління.

Таким чином, раціональна організація та всебічна, цілеспрямована діяльність спеціально утвореного фахового апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є невід'ємною складовою забезпечення її ефективного функціонування. За своїм статусом апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є її відокремленим органом, відповідальним за комплексне забезпечення діяльності даного центрального органу виконавчої влади, на виконання чого апарат КРАІЛ може самостійно здійснювати й окремі владні повноваження в частині державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор. Сьогодні правові засади організації та діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей виявляють потребу усунення неузгодженості та фрагментарності регулювання статусу апарату КРАІЛ, його керівництва та відповідних структурних підрозділів.

Висновки до розділу 2

1. Принципи діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є системою врегульованих правом концептуальних положень, що відображають керівні політико-правові ідеї, які покладаються в основу організації, внутрішньоструктурного управління та організаційно-розпорядчої діяльності КРАІЛ. Належне виконання завдань і функцій Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей потребує покладення в основу її організації та діяльності загальних і спеціальних принципів верховенства права, неупередженості, професіоналізму, патріотизму, гласності, підконтрольності, відповідальності, колегіальності, безперервності та інших. Впровадження та дотримання таких принципів у діяльності КРАІЛ залежить не лише від розгорнутого законодавчого визначення їх єдиного переліку та змісту, але й від втілення принципів у конкретних елементах статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

2. Завдання Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей уособлюють цілі та напрямки її функціонування, а функції визначають основні види однорідної практичної діяльності, спрямовані на реалізацію таких завдань. Діяльність КРАІЛ має комплексний характер і загалом направлена на вирішення ряду завдань щодо реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей, на виконання чого нею здійснюються нормотворча, установча, правозастосовна, контрольна та інші функції. Сьогодні актуалізується більш точне формулювання та структурування завдань КРАІЛ, закріплення фактично здійснюваних нею функцій, забезпечення їх узгодженості та належного відображення у повноваженнях КРАІЛ.

3. Завдання та функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо реалізації державної політики у даній сфері обумовлюють здійснення нею доволі широких різнопланових нормативних, організаційно-розпорядчих, контрольних, ліцензійно-реєстраційних та інших повноважень. До особливостей таких повноважень відноситься: нечітке визначення кола суб’єктів, які повинні виконувати рішення КРАІЛ; її значні контрольно-наглядові повноваження; одночасне ведення КРАІЛ декількох змістовно близьких реєстрів; різні порядки здійснення КРАІЛ ліцензування у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері; нерозвиненість системи онлайн контролю у лотерейній сфері; відсутність дієвих повноважень щодо боротьби з ігровою залежністю, шахрайством та відмиванням грошей; недостатність міжвідомчого врегулювання взаємодії КРАІЛ з іншими органами влади; непрозорість порядку обмеження КРАІЛ права особи брати участь в азартних іграх за заявою членів її сім’ї; відсутність адміністративного оскарження рішень КРАІЛ в рамках ліцензування у сфері азартних ігор.

4. Повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей одночасно закріплюються низкою законодавчих і підзаконних актів, водночас характеризуючись дещо неточним поділом повноважень КРАІЛ за її завданнями, неврегульованістю низки повноважень (насамперед у лотерейній сфері), їх частковою неузгодженістю, дублюванням та надмірною декларативністю (наприклад, щодо запобігання порушенням), а також відсутністю належних

механізмів реалізації конкретних повноважень. Усунення перелічених недоліків і прогалин першочергово потребує послідовного законодавчого закріплення єдиного вичерпного переліку повноважень КРАІЛ з наступним розгорнутим врегулюванням меж, підстав і порядку їх практичної реалізації.

5. Адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей складає узгоджена єдність таких його основних елементів як правосуб'єктність, порядок обрання на посаду та припинення повноважень, повноваження та порядок їх реалізації, засади взаємодії, гарантії діяльності та обов'язок нести юридичну відповідальність.

6. Статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей насамперед характеризується: визначенням окремим законом власного, відмінного від загального, статусу Голови та членів КРАІЛ як державних службовців; колізіями щодо суб'єкта та порядку проведення конкурсу на дані посади; протиріччями та дублюванням вимог до Голови та членів, підстав припинення ними своїх повноважень; відсутністю позитивної відповідальності Голови та членів, загальним порядком їх негативної відповідальності; обмеженням двома строками підряд можливості бути членом КРАІЛ (але не її Головою); колегіальним прийняттям рішень КРАІЛ її Головою та членами; остаточною неврегульованістю змісту та меж повноважень членів КРАІЛ, управлінських повноважень її Голови, засад його відносин з членами та повноважень як керівника державної служби. Удосконалення статусу Голови та членів КРАІЛ потребує комплексного визначення єдиного порядку та підстав їх обрання та звільнення, а також уточнення та розмежування організаційних, координаційних, контрольних, представницьких та інших повноважень Голови та членів КРАІЛ, закріплення гарантій їх діяльності та засад відповідальності.

7. Апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей це її відособлений орган, який складається з організаційно та функціонально поєднаних структурних підрозділів і посад, які різнопланово забезпечують виконання завдань і повноважень КРАІЛ, у тому числі шляхом здійснення окремих самостійних владних повноважень.

8. Особливостями організації діяльності апарату КРАІЛ також є: чітко неокреслена пряма підпорядкованість та підконтрольність КРАІЛ її апарату; загальний характер компетенції, надмірна абстрактність і невичерпність повноважень апарату без конкретизації його ролі за конкретними сферами роботи КРАІЛ; остаточна нерозмежованість внутрішньоорганізаційних повноважень щодо апарату між його керівником, Головою та членами КРАІЛ; суперечливе поширення організаційно-контрольних повноважень керівника апарату не лише на апарат КРАІЛ, а і на її наразі не створені територіальні управління; надання керівником апарату його працівникам законодавчо непередбачених обов'язкових «вказівок»; недостатня обумовленість структури апарату його повноваженнями, переобтяження значною кількістю невеликих підрозділів (з відповідними керівними посадами), одночасне утворення функціонально подібних підрозділів; частково нераціональний розподіл штату (що не завжди враховує реальний обсяг повноважень відповідних підрозділів). Пріоритетом удосконалення апарату КРАІЛ має бути більш розгорнуте та послідовне врегулювання його статусу, організаційних зв'язків з КРАІЛ, функціональної ролі у реалізації її повноважень та збалансованої структури.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ З РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЛОТЕРЕЙ

3.1. Європейський досвід організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей

В європейських країнах існує різна державна політика щодо азартних ігор і лотерей, починаючи від їх повної заборони до встановлення максимально ліберальних правил організації та проведення азартних ігор та лотерей. Відповідно до цього та особливостей форми державного правління, загальної моделі організації публічної влади у країнах Європи можуть істотно відрізнятись підходи до державного регулювання у даних сферах, у тому числі й що стосується статусу та організації діяльності профільних органів державної влади. Оскільки Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей наразі все ще перебуває на етапі своєї інституційної розбудови в контексті процесів євроінтеграції України, важливе значення має врахування позитивного європейського досвіду, переваг і недоліків відмінних підходів до організації діяльності державних регуляторів у сфері азартних ігор та лотерей. Хоча, як слушно вказується у науковій літературі [227, с.125], крім запозичення міжнародного досвіду не менш важливе врахування національних традицій і тенденцій нормотворчості та державного управління. З огляду на це, в контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання релевантного європейського досвіду.

Зазначимо, що проблематика організації державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей у різних зарубіжних країнах раніше вже розглядалась іншими вченими. Зокрема Міхаель Егерер (Michael Egerer), Янне Ніккінен (Janne Nikkinen) та ін. досліджували сучасні виклики та перспективи державної політики щодо азартних ігор у європейських державах

[228]; Саймон Планзер (Simon Planzer), Хізер М. Грей (Heather M. Gray) та Ховард Дж. Шаффер (Howard J. Shaffer) охарактеризували зв'язок національної та загальноєвропейської політики щодо азартних ігор [229]; Маріоно Вірве (Marionneau Virve) – особливості національної політики щодо азартних ігор у Франції та Фінляндії [230]; Сандра Дж. Ештон (Sandra J. Ashton) – роль Національної комісії з азартних ігор Індії в регулюванні племінних ігор [231]; Джуніус Мабо Січалі (Junious Mabo Sichali) та ін. – спільне та відмінне у регулюванні азартних ігор у Субсахарській Африці [232]; Роберт М. Джарвіс (Robert M. Jarvis) – регулювання азартних ігор на Північних Маріанських островах [233]. Серед вітчизняних вчених слід також відзначити дослідження Н.П. Капітаненко європейського досвіду правового регулювання азартних ігор [234], Є.В. Ковтуном правового регулювання грального бізнесу в іноземних державах [235] та М.О. Лиськовим міжнародного досвіду публічного адміністрування лотерейної сфери [227]. Разом із тим, такі наукові роботи здебільшого присвячені або деяким базовим особливостям державної політики у сфері азартних ігор та лотерей, або дослідженню загальної організації та статусу профільних регулюючих органів в окремих країнах світу, не надаючи їх актуальну порівняльно-правову характеристику й розгорнуто не розкриваючи саме переваги та недоліки різних підходів до організації діяльності державних регуляторів у сфері азартних ігор та лотерей.

З огляду на своєрідність підходів до організації державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей, подібність деяких умов і засад, а також перспективність використання в Україні у фокусі нашої уваги перебуває насамперед відповідний досвід країн Європи, зокрема Бельгії, Нідерландів, Німеччини, Сполученого Королівства, Франції, Швейцарії та інших.

Передусім відмітимо, що організація державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей у конкретній країні безпосередньо залежить від сукупності різних чинників, основними з яких є ступінь легалізації та поширеність азартних ігор та лотерей, розвиненість правових засад у даній сфері, загальні особливості організації виконавчої влади у державі. Узагальнено

ж, враховуючи наявність значних корупційних ризиків і підвищену відповідальність державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей, воно зазвичай покладається на окремий колегіальний державний орган чи відособлений колегіальний підрозділ у складі відповідного міністерства. Це підтверджується зокрема і прикладом Ірландії, де на тлі тривалої відсутності єдиного державного регулятора у сфері азартних ігор заплановано створення у 2023 р. окремого Управління з регулювання азартних ігор (Údarás Rialála Cearrbhachais na hÉireann) [236].

Водночас діюча у структурі Міністерства фінансів та економіки Служба контролю азартних ігор Монако (Service de Contrôle des Jeux) має неколегіальний характер, складаючись лише з головного інспектора, його заступника та інспекторів [237]. Попри високу розвиненість сфери азартних ігор у Монако вказане пояснюється насамперед ліберальною державною політикою, невеликими розмірами країни та її державного апарату. Подібно до цього у Данії Управління азартними іграми (Spillemyndigheden) [238] та у Литві Служба контролю за азартними іграми Міністерства фінансів (Lošimų priežiūros tarnyba) [239] також одноосібно очолюються директором. А у Швейцарії система державного регулювання у сфері азартних ігор залишається доволі децентралізованою та розгалуженою, зокрема одночасно здійснюючись Федеральною азартною радою, Конференцією директорів з азартних ігор, Судом із азартних ігор, Міжкантональним управлінням азартними іграми, Швейцарським фондом сприяння спорту і т.д.

При цьому правові засади діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей в європейських країнах зазвичай визначаються профільними законами або рідше – на підзаконному рівні. Виключенням із цього є Швейцарія. Адже ст.106 її Конституції від 18.04.1999 р. [240] безпосередньо присвячена регулюванню сфери азартних ігор, розподіляючи повноваження між Конфедерацією та кантонами, які з метою координації утворюють відповідний спільний орган.

У Сполученому Королівстві профільним регулюючим органом у сфері

організації та проведення азартних ігор є Комісія з азартних ігор (Gambling Commission), яка була утворена лише у 2007 році на базі Ігорного комітету Великої Британії (Gaming Board for Great Britain). Іншим важливим етапом її інституалізації було покладення на Комісію з азартних ігор згідно Наказу від 12.09.2013 р. № 2329 [241] додаткових повноважень з регулювання у сфері організації та проведення лотерей внаслідок ліквідації окремої Національної комісії з лотерей (National Lottery Commission). Вказане відображає тенденційний перехід до централізованої моделі державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей, адже утворення єдиного фахового регулюючого органу загалом спрощує публічне адміністрування та сприяє упорядкованості відносин у даній сфері. У той же час існують й певні дискусійні виключення з загальної компетенції Комісії з азартних ігор, яка, наприклад, не поширюється на фінансовий спред-беттінг, що створює ризики неналежного державного регулювання у даній сфері.

Основу правового регулювання організації та діяльності Комісії з азартних ігор у Сполученому Королівстві складають Закон про азартні ігри 2005 р. і Закон про національну лотерею 1993 р. [242] із внесеними до них змінами і доповненнями. При цьому, зважаючи на здебільшого загальний характер законодавчого регулювання, у Сполученому Королівстві Комісія з азартних ігор уповноважена самостійно визначати регламентні процедури своєї діяльності (п.7 Додатку 4 до Закону про азартні ігри 2005 р.). Крім того, Комісія з азартних ігор також визначає відповідні ліцензійні умови та кодекси практики, надає вказівки місцевим органам влади тощо (п.23–25 Закону про азартні ігри 2005 р.). В цілому слід підтримати подібну практику, хоча питання меж і співвідношення законодавчого та відомчого регулювання у даному разі значною мірою залежить від особливостей правової системи конкретної держави.

За своїм правовим статусом Комісія з азартних ігор Сполученого Королівства є виконавчим позавідомчим державним органом. Внаслідок цього Комісія з азартних ігор організаційно не належить до уряду й здійснює

відповідні державно-управлінські повноваження самостійно без прямо втручання у свою діяльність профільного міністра, який водночас загалом відповідальний за роботу Комісії з азартних ігор. Зокрема згідно п.17 Додатку 4 до Закону про азартні ігри 2005 р. [243] членство у Комісії з азартних ігор чи робота на неї не відноситься до публічної державної служби. З одного боку, такий підхід забезпечує більшу організаційну та функціональну відокремленість Комісії з азартних ігор, з іншого ж боку, може йтися про недостатність гарантій статусу її членів і працівників.

Крім того, досить дискусійним постає одноосібне призначення та звільнення державним секретарем Департаменту цифрових технологій, культури, медіа та спорту голови та членів Комісії з азартних ігор Сполученого Королівства (п.1, 2 Додатку 4 до Закону про азартні ігри 2005 р.). При цьому, наприклад, у Нідерландах члени ради директорів Управління азартних ігор (Kansspelautoriteit) так само одноосібно призначаються та звільняються Міністром правового захисту [244]. На нашу думку, даний підхід не може гарантувати необхідну прозорість і неупередженість процесу призначення та звільнення членів Комісії з азартних ігор, залишаючи поле для зловживань та прийняття рішень на основі політичної доцільності, а не державних інтересів. Те ж саме стосується й відсутності чітких конкретних вимог до професійності осіб, призначуваних на посади голови та членів Комісії з азартних ігор, демократичної процедури їх конкурсного відбору тощо. Наприклад, в Ірландії членів новостворюваного Управління з регулювання азартних ігор має призначати міністр юстиції за результатами конкурсу, проведеного Службою державних призначень [236].

При цьому з позитивного боку слід вказати обмеження строку призначення членів Комісії з азартних ігор Сполученого Королівства п’ятирічним терміном, які загалом можуть обіймати (послідовно або непослідовно) дані посади лише протягом десяти років. Вказане кореспондує аналогічним обмеженням в Україні строку повноважень Голови та членів КРАІЛ чотирирічним терміном. Натомість вважаємо, що встановлення

обмеження загального строку членства у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей восьмирічним терміном (а не двома строками «підряд», як зараз) унеможливить обхід нинішніх обмежень і сприятиме оновленню складу Комісії.

Слід підтримати закріплення у Законі про азартні ігри 2005 р. цілей державного регулювання азартних ігор, до яких віднесено запобігання злочинності у даній сфері, забезпечення чесності та відкритості азартних ігор, захист від них дітей та інших вразливих груп. У зв'язку із цим крім організаційно-функціональної незалежності Комісії з регулювання азартних ігор Сполученого Королівства до інших особливостей організації її діяльності насамперед можна віднести широке коло повноважень, що охоплюють як процес ліцензування всіх гральних операторів, так і різні форми регулювання та нагляду за їх роботою (відвідування ліцензіатів, їх фінансові перевірки, аудит, моніторинг і т.ін.), включаючи винесення попереджень, застосування штрафів, призупинення та анулювання ліцензій за порушення вимог законодавства. Зокрема здійснення Комісією з азартних ігор розслідування та розгляду справ про порушення профільного закону прямо передбачено п.28 Закону про азартні ігри 2005 р. У цьому контексті слід виокремити важливий напрямок роботи Комісії з азартних ігор, пов'язаний з захистом прав та інтересів громадян, зокрема що стосується забезпечення надійного захисту даних у даній сфері, запобігання шахрайству, інформування про ризики азартних ігор, розгляду скарг громадян, протидії лудоманії тощо.

Разом із тим, вказані напрямки діяльності Комісії з азартних ігор Сполученого Королівства та порядок їх реалізації залишаються належно невідображеними на законодавчому рівні, що не сприяє цілісності її правового статусу, цілеспрямованості та послідовності такої діяльності. До інших проблемних аспектів в організації діяльності Комісії з азартних ігор можна віднести недосконаліть її контрольних механізмів, зокрема за гральним бізнесом в Інтернеті, а також відсутність швидкого та дієвого порядку розгляду скарг, що не завжди дозволяє ефективно вирішувати конфлікти гравців із

гральними операторами.

Доволі цікавим вбачається передбачене п.8 Додатку 4 до Закону про азартні ігри 2005 р. право Комісії з азартних ігор Сполученого Королівства делегувати будь-які свої функції (включаючи проведення перевірок, прийняття рішення щодо відкликання ліцензії чи накладення штрафу) як окремим членам даної Комісії, так і її звичайним працівникам. З одного боку, вказане істотно посилює спроможності малочисельної Комісії з азартних ігор щодо здійснення дієвого контролю у даній сфері та своєчасного реагування на виявлені порушення. З іншого ж боку, зазначене делегування фактично нівелює принцип колегіальності в роботі Комісії з азартних ігор й посилює вплив корупційних чинників, створює умови для суперечливого прийняття від імені профільного державного органу його окремими членами та/або працівниками не тільки процедурних, а й організаційно-розпорядчих рішень.

Структурна організація Комісії з азартних ігор у Сполученому Королівстві крім її голови та членів також включає Виконавчу команду, що забезпечує корпоративне управління та прийняття стратегічних рішень, вузькоспеціалізовані комітети (з аудиту та ризиків, проведення лотерей, винагород тощо). Крім цього, при Комісії з азартних ігор діє одразу три консультативні групи експертів, які складаються з незалежних експертів із сфери науки, охорони здоров’я, цифрових технологій та власне азартних ігор [245]. Загалом, погоджуючись з важливістю належного громадського, наукового та експертного забезпечення діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей, більш оптимальним вбачається утворення при ньому єдиного консультативно-дорадчого органу. Це дозволить уникнути дублювань і сприятиме комплексному напрацюванню рекомендацій з удосконалення організації та діяльності державного регулятора.

З позитивного боку варто відмітити фінансування діяльності Комісії з азартних ігор не тільки Департаментом цифрових технологій, культури, медіа та спорту, але й за рахунок різноманітних платежів, зборів і штрафів від гральних операторів. Подібна практика використовується, наприклад, і у

Бельгії, де видатки на функціонування державного регулятора взагалі повністю покривають власники ігорних ліцензій. Вказане не лише є раціональним підходом до планування державних видатків, але й відповідною мірою стимулює Комісію з азартних ігор до належного здійснення своїх повноважень, хоча це й потребує більшого контролю за обґрунтованістю та законністю застосовуваних державним регулятором фінансових заходів.

Зазначимо, що згідно п.16 підзвітність державному секретарю Департаменту цифрових технологій, культури, медіа та спорту Додатку 4 до Закону про азартні ігри 2005 р. Комісія з азартних ігор Сполученого Королівства повинна направляти свій щорічний звіт державному секретарю, який може подати його парламенту. На нашу думку, викладений механізм підзвітності загалом є недостатнім, адже не забезпечує ані обов'язкову пряму підзвітність Комісії з азартних ігор парламенту, ані відповідні форми громадського контролю її діяльності, що дозволило би прозоро оцінити ефективність діяльності Комісії з азартних ігор у Сполученому Королівстві.

Таким чином, нинішня організація діяльності Комісії з азартних ігор Сполученого Королівства виявляє необхідність: розширення законодавчого регулювання її повноважень та порядку їх реалізації (зокрема з контролю та розгляду скарг); уточнення статусу Комісії з азартних ігор, її відносин із державним секретарем; забезпечення більшої прозорості діяльності, її підзвітності парламенту та громадськості; встановлення конкурсного порядку призначення голови та членів Комісії з азартних ігор і чітких вимог до них. В цілому більшість цих пропозицій актуальні й для удосконалення організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в Україні.

У Франції державне регулювання у сфері азартних ігор та лотерей покладено на Національне управління з азартних ігор (Autorité nationale des jeux), яке відповідно до Ордонансу від 02.10.2019 р. № 2019-1015 [246] з метою упорядкування та посилення такого державного регулювання було утворено на базі Управління з регулювання онлайн-ігор (Autorité de régulation des jeux en ligne). Згідно ст.34 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476 [247] воно має статус

незалежного адміністративного державного органу, що забезпечує його необхідну інституційну спроможність, організаційну цілісність та функціональну самостійність. При цьому з позитивного боку варто відзначити безпосередню підзвітність Національного управління з азартних ігор парламенту, якому представляється щорічний звіт, а Президент Національного управління з азартних ігор може бути заслуханий профільними комітетами кожної з палат парламенту Франції. Наголосимо, що прозорість, неупередженість та відповідальність діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей потребує поєднання різних форм її контролю як парламентом, так і урядом та громадськістю.

Враховуючи утворення Національного управління з азартних ігор у Франції лише у 2019 році правові засади його організації та діяльності подібно до України наразі ще перебувають на етапі свого остаточного формування. Так, до основних правових актів, які регулюють статус Національного управління з азартних ігор у Франції, слід віднести Закон від 12.05.2010 р. № 2010-476 про регулювання азартних ігор (із змінами та доповненнями), вищезгаданий Ордонанс від 02.10.2019 р. № 2019-1015 про реформу регулювання грального бізнесу та азартних ігор і Декрет від 04.03.2020 р. № 2020-199 щодо організації та діяльності Національного управління з азартних ігор [248]. Особливістю даних правових засад вбачається розгорнуте законодавче врегулювання основних елементів статусу Національного управління з азартних ігор, що знаходять додаткову конкретизацію у правових актах різної юридичної сили. Зокрема з позитивного боку слід вказати предметне закріплення процедурних аспектів колегіальної роботи Національного управління з азартних ігор, що забезпечує її необхідну правову визначеність та упорядкованість.

У ст.320-3 Кодексу внутрішньої безпеки Франції досить точно визначена мета державної політики щодо азартних ігор, яка узагальнено полягає в обмеженні та контролі пропозиції та споживання азартних ігор [249]. З огляду на це компетенція Національного управління з азартних ігор у Франції охоплює увесь спектр азартних ігор та лотерей й включає широке коло засобів із

реалізації ним державної політики у сфері азартних ігор, забезпечення їх прозорості та збалансованого і справедливого розвитку даної сфери. Зокрема, йдеться про надання дозволів на проведення азартних ігор, встановлення їх умов і правил, сертифікацію ігорного програмного забезпечення, постійний моніторинг діяльності операторів азартних ігор, проведення адміністративних розслідувань власними слідчими, призупинення або скасування наданих дозволів у разі порушення встановлених умов.

Поряд із цим слід зауважити зосередження діяльності Національного управління з азартних ігор не суто лише на контролі дотримання загальних умов організації та проведення азартних ігор їх операторами, але й на боротьбі з лудоманією, шахрайством і відмиванням грошей. У даному контексті слід підтримати передбачене ст.34 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476 зобов'язання операторів азартних ігор щороку подавати Національному управлінню з азартних ігор для затвердження свої плани дій щодо запобігання надмірному захопленню азартними іграми, захисту неповнолітніх і боротьби з шахрайством, звітувати про їх виконання, виконувати надані з цього приводу приписи державного регулятора. Викладене слушно доповнити здійсненням власної правовиховної та правозахисної роботи, що водночас не дістало належного відображення у законодавчому регулюванні компетенції Національного управління з азартних ігор у Франції. Розвиток вказаних напрямків діяльності є досить перспективним і для Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в Україні, потребуючи не тільки розширення її повноважень, але й інтенсифікації їх виконання.

Так само як і в Україні, у Франції Національне управління з азартних ігор не лише забезпечує реалізацію державної політики у сфері азартних ігор та лотерей, але й задіяне в її розробці шляхом підготовки в межах своєї компетенції не тільки власних юридичних і технічних стандартів, але й проєктів законодавчих та інших актів, надання щодо них висновків. Вважаємо, що у разі дійсно відповідального ставлення до такої діяльності державного регулятора, у тому числі з боку суб'єктів формування державної політики та

законодавства у сфері азартних ігор, його широка участь як у Франції, так і в Україні у відповідній нормотворчості може істотно сприяти максимальному врахуванню в ній існуючої практики, потреб і проблем у даній сфері.

Важливою гарантією діяльності Національного управління з азартних ігор у Франції є законодавчо встановлені засади її взаємодії з іншими компетентними органами влади, зокрема щодо одержання в межах своєї компетенції необхідної інформації та документів (як від міністрів, так і від операторів азартних ігор), заслуховування будь-якої особи, відвідування приміщень оператора азартних ігор в рамках адміністративного розслідування тощо. Хоча при цьому чомусь не згадуються різні форми спільної діяльності Національного управління з азартних ігор із іншими компетентними органами влади, що особливо доречно в аспекті здійснення відповідних контрольних заходів у сфері азартних ігор та лотерей.

У контексті взаємодії Національного управління з азартних ігор також досить цікавим вбачається призначення спеціального урядового уповноваженого. Згідно ст.35 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476 він представляє на засіданнях Колегії позицію уряду, має право дорадчого голосу, може одержувати будь-які документи, ініціювати позачергові засідання Колегії та просити проведення будь-яких перевірок. Подібний підхід до поточного урядового контролю діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей без безпосереднього втручання в його організаційно-розпорядчу діяльність сприяє належній поінформованості уряду про стан справ у даній галузі, законності та ефективності діяльності державного регулятора та, що не менш важливо, її відповідності політиці уряду у сфері азартних ігор та лотерей. Водночас як певну прогалину варто зауважити відсутність у профільному законодавстві дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю Національного управління з азартних ігор у Франції, форм і засобів залучення громадськості до підготовки та прийняття його рішень. У цьому контексті досить дискусійним є й передбачений ст.3 Декрету від 04.03.2020 р. № 2020-199 закритий характер засідань Колегії Національного управління з азартних ігор,

що свідчить про низький рівень прозорості в її діяльності.

Одним із дієвих механізмів участі громадськості у роботі Національного управління з азартних ігор могли би бути три його постійні консультативні комісії. Адже згідно профільного закону до їх складу входять не тільки члени Колегії, представники міністрів і урядовий уповноважений, але й інші «компетентні особи». Хоча сьогодні відповідно до Декрету від 01.10.2020 р. № 2020-1212 [250] до складу лише однієї комісії перебачено включення одного представника незалежних асоціацій. Так чи інакше, такі комісії можуть слугувати ефективними майданчиками з надання державному регулятору експертної, наукової й методичної допомоги та консультацій, хоча й їх компетенція стосується не всіх напрямків діяльності Національного управління з азартних ігор, обмежуючись лише питаннями запобігання лудоманії, контролю за гральними операціями та боротьби з шахрайством. На противагу цьому, наприклад, у Нідерландах взаємодія Управління азартних ігор із громадськістю розвинена досить широко, передбачаючи утворення при ньому Консультативної ради та Консультативного комітету, а також залучення зовнішніх експертів [244].

Зазначимо, що до складу Національного управління з азартних ігор у Франції входять Колегія, постійні спеціалізовані дорадчі комісії, комітет із санкцій та медіатор. При цьому, варто взяти до уваги, що при схожому функціональному навантаженні штат Національного управління з азартних ігор у Франції складають лише 53 особи [251], а Управління азартними іграми (Spelinspektionen) Швеції – близько 70 співробітників [252] на противагу граничній чисельності працівників апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в Україні у 200 осіб.

Відповідно до ст.35 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476 за винятком рішень, що стосуються санкцій, державно-владні повноваження Національного управління азартних ігор здійснюються Колегією. У зв’язку з цим відзначимо низку особливостей формування персонального складу даної Колегії.

По-перше, Колегія складається з дев’яти членів, які призначаються на

шість років та за виключенням президента мають частково оновлюватись кожні два роки (ст.35 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476). Так, наприклад, указом Міністра економіки, фінансів та промислового та цифрового суверенітету Франції від 13.09.2022 р. у складі Колегії було змінено трьох її членів [253]. Порівняно з меншою тривалістю повноважень членів державних регуляторів в інших країнах призначення членів Колегії Національного управління з азартних ігор у Франції на шість років сама по собі може посилювати вплив корупційних чинників й не забезпечувати демократичну змінюваність влади. Однак, вказане дещо врівноважується практикою поступового часткового оновлення персонального складу Колегії Національного управління з азартних ігор, що може бути використана і в Україні. Адже це значною мірою сприяє збереженню інституційної пам'яті державного регулятора, безперервності та послідовності його діяльності, не допускаючи зниження її ефективності через повне оновлення персонального складу. Тим більше, що подібний підхід щодо оновлення кожні два роки половини складу застосовується у Комітеті з нагляду та контролю за азартними іграми (Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων) Греції [254] та Національному органі з нагляду за азартними іграми та казино (Εθνική Αρχή Παιγνίων και Εποπτείας Καζίνο) Кіпру [255].

По-друге, на повний робочий день у Колегії Національного управління з азартних ігор працює лише її президент. На нашу думку, такий підхід є досить дискусійним, оскільки залишає місце конфлікту інтересів (хоча й безпосередня участь у гральному бізнесі та азартних іграх членам Колегії заборонена) та обмежує можливості членів Колегії брати широку та активну участь у різних напрямках діяльності Національного управління з азартних ігор.

Водночас значення колегіальності Національного управління з азартних ігор у Франції значною мірою нівелюється можливістю делегування його Колегією своєму президенту терміном до одного року права приймати індивідуальні рішення в межах її компетенції, зокрема щодо санкціонування азартних ігор (ст.37 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476, ст.6 Декрету від 04.03.2020 р. № 2020-199). Вважаємо, що таке делегування не лише

створюватиме додаткові корупційні ризики, але й в цілому може знижувати інституційну спроможність Національного управління з азартних ігор, оскільки ефективність одноосібної роботи президента Колегії не може дорівнювати ефективності злагодженої, консенсусної діяльності всіх її членів.

По-третє, кандидатуру президента Колегії визначає Президент Франції, по одному члену Колегії – Президент Національних зборів і Голова Сенату, ще шість членів Колегії призначаються декретом, у тому числі одним із них почергово має бути член Державної ради або Касаційного суду, визначений відповідно віце-президентом Державної ради або головою Касаційного суду. З одного боку, залучення представників різних гілок влади до процесу призначення президента та членів Колегії покликане забезпечити їх незалежність та неупередженість. З іншого боку, даний підхід, будучи надто ускладненим одразу п’ятьма суб’єктами визначення персонального складу Колегії Національного управління з азартних ігор (кожен із яких де-факто керується власними критеріями, зокрема й політичною доцільністю), на відміну від конкурсного відбору не забезпечує прозорість та об’єктивність визначення президента та членів Колегії.

По-четверте, вимоги до членів Колегії стосуються не тільки їх економічної та юридичної компетенції у питаннях захисту прав громадян, цифрових технологій, протидії лудоманії та відмиванню грошей, але й їх статі. Зокрема жінкою та чоловіком мають бути два члени, які призначаються відповідно Президентом Національних зборів і Головою Сенату; інші шість членів також мають бути поділені порівну за статтю.

Наголосимо, що забезпечення гендерної рівності в органах влади має важливе значення для досягнення реальної рівності громадян, рівності на участь в управлінні державними справами, у тому числі незалежно від статі. Разом із тим, директивні вимоги до статі членів Колегії Національного управління з азартних ігор, що прямо не пов’язані з оцінкою їх перспективної ефективності на посаді, фактично відсувають на другий план критерій компетентності. Крім того, об’єктивно ускладняється визначення членів Колегії

Президентом Національних зборів і Головою Сенату, які вимушені узгоджувати своїх кандидатів за їх статтю. Саме тому вважаємо недоречним встановлення гендерних вимог до персонального складу державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей. Адже гендерна рівність в умовах розвиненої демократії має забезпечуватись не стільки імперативними законодавчими вимогами, скільки дійсно рівними умовами доступу до державних посад та об'єктивною оцінкою (наприклад, на прозорому конкурсі) відповідності ним на основі саме компетентності особи, а не її статі чи інших суб'єктивних ознак. Те ж саме загалом стосується аналогічних вимог щодо статі членів Комітету з санкцій Національного управління з азартних ігор.

При цьому лише щодо п'ятьох членів Колегії, які призначаються декретом, у профільному законі прямо йдеться про їх призначення «на основі їхніх навичок». Хоча і це, і загальна згадка про призначення членів Колегії на основі їх економічної та юридичної компетенції залишаються надто абстрактними, що самі по собі не можуть гарантувати професійність, досвідченість, високі морально-ділові якості членів Колегії Національного управління з азартних ігор у Франції.

Крім того, на відміну від особливостей призначення профільний Закон від 12.05.2010 р. № 2010-476 предметно не врегульовує підстави та порядок припинення повноважень президента та членів Колегії Національного управління з азартних ігор у Франції (окрім як порушення заборони на участь в азартних іграх і встановлене судом недотримання професійної таємниці). Тому наразі щодо них застосовуються лише загальні засади припинення повноважень члена незалежного адміністративного органу, викладені у ст.6 Закону від 20.01.2017 р. № 2017-55 [256].

Також зауважимо, що прийняття рішень Колегії більшістю присутніх її членів за умови явки на засідання не менше половини членів Колегії (ст.3 Декрету від 04.03.2020 р. № 2020-199) уможливлює фактичне прийняття таких рішень меншістю членів Колегії. Водночас же це й заохочує їх брати активну участь у засіданнях і знижує ризик зриву таких засідань через не призначення

окремих членів Колегії або їх ухилення від участі в них.

Досить неоднозначним вбачається утворення у складі Національного управління з азартних ігор окремого Комітету з санкцій. Згідно ст.41, 43, 44 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476 він в цілому відповідальний за оголошення різноманітних санкцій до операторів азартних ігор (попередження, скорочення терміну дії ліцензії, її призупинення чи відкликання, штраф). З одного боку, такий підхід забезпечує більшу зосередженість, неупередженість і фаховість державного регулятора при застосуванні санкцій. Тим більше, що до складу Комітету з санкцій на шість років призначаються два члени Державної ради, два радники Касаційного суду та два магістрати Аудиторської палати, хоча втім конкретні критерії професійності та неупередженості до таких осіб не передбачаються. З іншого боку, Комітет із санкцій функціонує паралельно з Колегією, яка здійснює решту повноважень Національного управління з азартних ігор, що має наслідком його децентралізованість, відсутність єдності управлінського центру загалом відповідального за державне регулювання у сфері азартних ігор та лотерей.

З позитивного боку маємо відзначити включення до складу Національного управління з азартних ігор у Франції медіатора, що призначається його президентом після консультації з Колегією на трирічний термін. Медіатор внаслідок своєї незалежності та неупередженості згідно ст.45-1, 45-2 Закону від 12.05.2010 р. № 2010-476 виконує посередницькі функції для позасудового вирішення суперечок між гравцями та операторами азартних ігор. Оскільки інститут медіатора сприяє захисту прав та законних інтересів як громадян, так і організаторів азартних ігор та лотерей, вирішенню їх суперечок та, як наслідок, нормальному функціонуванні даної сфери вважаємо слушним опрацювання питання можливості використання такого досвіду в Україні.

Отже, до позитивних особливостей організації діяльності Національного управління з азартних ігор Франції, які слушно використати в Україні, відноситься: розгорнуте законодавче врегулювання статусу державного регулятора, засад його взаємодії та процедур діяльності; зосередження на

боротьбі з шахрайством і відмиванням грошей у сфері азартних ігор; безпосередня підзвітність парламенту; прийняття рішень державного регулятора більшістю присутніх його членів; поступове часткове оновлення складу державного регулятора, невеликий штат його апарату; запровадження посади незалежного медіатора та участь у засіданнях державного регулятора спеціального урядового уповноваженого. Деякі інші особливості організації діяльності Національного управління з азартних ігор Франції є досить неоднозначними відносно перспектив їх впровадження в Україні. Зокрема це: можливість делегування повноважень державного регулятора одноособово його керівнику; закритий характер засідань державного регулятора; недостатня прозорість діяльності та відсутність дієвих механізмів її громадського контролю; неконкурсне визначення членів державного регулятора різними органами влади; встановлення вимог до статі членів державного регулятора при нечіткості вимог до їх професійності; децентралізованість державного регулятора та виділення окремого Комітету з санкцій.

У Бельгії державним регулятором грального сектору є Комісія з азартних ігор (Commission des jeux de Hasard), діюча на підставі Закону про азартні ігри від 07.05.1999 р. про азартні ігри, ставки, гральні заклади та захист гравців [257]. Згідно ст.9 даного Закону вона утворена у системі Федеральної державної служби юстиції Бельгії за статусом «консультативного, керівного та наглядового органу у секторі азартних ігор», що дозволяє Комісії з азартних ігор цілком незалежно виконувати свої завдання. У своїй же діяльності вона спирається насамперед на власний секретаріат [258], що всебічно забезпечує її регулятивну, ліцензійну, контрольну та іншу діяльність.

При цьому зазначена функціональна самостійність Комісії з азартних ігор вбачається достатньо врівноваженою її щорічним звітуванням як законодавчим палатам, так і міністрам економіки, внутрішніх справ, фінансів, юстиції та охорони здоров'я. У той же час наразі залишається відкритим питання наслідків такого звітування, а отже й його ефективності для контролю діяльності Комісії з азартних ігор Бельгії, забезпечення її прозорості та неупередженості. У

даному контексті може бути слушним більший розвиток системи громадського контролю діяльності Комісії з азартних ігор, адже сьогодні навіть її засідання проводяться у закритому режимі.

Профільний Закон від 07.05.1999 р. досить повно врегульовує порядок призначення голови та членів Комісії з азартних ігор й інші особливості її організації та діяльності. Поточні процедурні правила функціонування Комісії з азартних ігор Бельгії схвалені її Рішенням від 16.11.2020 р. [259] та затверджені шістьма зацікавленими міністрами. Водночас як одну з прогалин слід вказати законодавчу неврегульованість підстав та порядку припинення повноважень голови та членів Комісії з азартних ігор. Адже на противагу цьому, наприклад, у ст.7 відповідного Закону Кіпру 2015 р. [255] розгорнуто перелічуються підстави усунення з посад голови та членів Національного органу з нагляду за азартними іграми та казино. Дискусійним вбачається й передбачене ст.14 Закону від 07.05.1999 р. визначення питань організації, складу та функціонування секретаріату Комісії з азартних ігор не нею самою, а Королем Бельгії. Це не лише не відповідає настільки високому рівню правового регулювання, але й надто обмежує організаційну самостійність Комісії з азартних ігор Бельгії.

Відповідно до свого статусу у компетенції Комісії з азартних ігор можна виділити три функціональний напрямки діяльності. Перші два є традиційними для подібних державних регуляторів у різних країнах – це управлінський (надання ліцензій для проведення азартних ігор та ставок та інше керівництво галуззю) і наглядовий (моніторинг дотримання законодавства про азартні ігри з можливістю накладення санкцій, захист гравців). Окремої уваги варте надання Комісією з азартних ігор Бельгії консультацій уряду та парламенту з питань азартних ігор. Зокрема, згідно ст.20 Закону від 07.05.1999 р. вона надає на прохання відповідних міністрів або парламенту рекомендацію щодо будь-якої законодавчої чи нормативної ініціативи з питань азартних ігор. Вказане, хоча й не здійснюється за власною ініціативою, дозволяє Комісії з азартних ігор дієво впливати на формування державної політики у сфері азартних ігор,

забезпечуючи тим самим зворотній вплив правозастосовної практики на правотворчість задля її удосконалення. Разом із тим, як недолік вбачаємо законодавчу неврегульованість повноважень Комісії з азартних ігор Бельгії щодо запобігання лудоманії, шахрайству та відмиванню грошей у даній сфері. На противагу цьому, наприклад, у Німеччині згідно Державної угоди про азартні ігри 2021 р. [260] на Об'єднане державне управління азартних ігор (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder) безпосередньо покладено забезпечення захисту гравців, насамперед молоді, від азартної залежності.

Звертає увагу, що для виконання своїх повноважень Комісії з азартних ігор Бельгії надані широкі можливості з проведення досліджень і навіть процесуальних розслідувань. Для цього згідно ст.15 Закону від 07.05.1999 р. членам секретаріату Комісії з азартних ігор може надаватись статус офіцерів кримінальної поліції та помічників прокурора, що дозволяє їм відвідувати будь-які приміщення та заклади, проводити перевірки та допити, вилучати докази тощо. Вказане в цілому вбачається ефективними засобами контролю дотримання законодавства про азартні ігри, дозволяючи Комісії з азартних ігор Бельгії не лише своєчасно виявляти, але й адекватно реагувати на встановлені правопорушення (винесення попередження, призупинення або скасування ліцензії, накладення штрафу). Водночас, на нашу думку, форми та обсяг контрольних повноважень державного регулятора значною мірою залежать від особливостей організації публічної влади та правової системи конкретної країни. Тому у разі інституційної розмежованості державного регулятора та правоохоронних органів (як, наприклад, в Україні) ключового значення набуває питання налагодження їх конструктивної взаємодії, зокрема в рамках виявлення та підтвердження порушень у сфері азартних ігор та лотерей.

Слід також підтримати прямо законодавчо гарантоване проведення Комісією з азартних ігор Бельгії спільних засідань з представниками операторів азартних ігор (не рідше одного разу на рік) та з представниками споживачів і експертних центрів поведінкових залежностей (принаймні двічі на рік). Вбачається, що ці та інші (наприклад, публічні консультації) спільні заходи

доцільно проводити з дещо більшою інтенсивністю, а їх результатом має бути не лише обмін думками, а напрацювання взаємних пропозицій та ініціатив щодо удосконалення діяльності державного регулятора, дотримання законодавства, захисту прав і врахування законних інтересів операторів азартних ігор та гравців.

Досить неоднозначною вбачається передбачена Процедурними правилами від 16.11.2020 р. можливість проведення засідань Комісії з азартних ігор Бельгії у режимі відеоконференції або письмової процедури. З одного боку, вказане використання інноваційних технологій відповідає викликам сучасності, пов'язаним з пандемією COVID-19 та іншими надзвичайними станами, як, наприклад, триваюча російсько-українська війна. З іншого ж боку, проведення засідань у режимі відеоконференції потребує вирішення питань забезпечення технічної безпеки використовуваного програмного забезпечення та верифікації дійсного волевиявлення дистанційних учасників такого засідання. Крім того, письмова процедура передбачає надсилання матеріалів електронною поштою, а, навіть якщо учасник засідання своєчасно не відповів на нього, вважатиметься, що він схвалює винесені на голосування рішення. Зрозуміло, що дана процедура має чимало вразливостей, пов'язаних із заочним голосуванням, використанням електронної пошти, презумпцією схвалення за відсутності відповіді тощо.

Зазначимо, що згідно ст.10 Закону від 07.05.1999 р. Комісія з азартних ігор складається з призначуваних Королем Бельгії на шість років голови та дванадцяти членів, з яких не більше ніж дві третини можуть бути однієї статі. На нашу думку, така чисельність Комісії з азартних ігор може розглядатись як надмірна й ускладнювати проведення її засідань, тоді як колегіальність при прийнятті рішень цілком могла би забезпечуватись дещо менш чисельним складом Комісії з азартних ігор. Тим більше слід зважати на порівняно складний механізм визначення її членів, адже по два представники делегують Міністр юстиції, Міністр фінансів, Міністр економіки, Міністр внутрішніх справ, Міністр охорони здоров'я та Міністр, відповідального за національну

лотерею. Окремо також Міністр юстиції надає Королю пропозицію щодо кандидатури голови Комісії з азартних ігор. З іншого боку, інтересам колегіальності навряд чи відповідає протилежний підхід щодо включення до ради директорів Управління азартних ігор Нідерландів лише «максимум трьох членів, у тому числі його голови» (ст.33c Закону про азартні ігри [261]).

Так чи інакше, визначення членів Комісії з азартних ігор Бельгії дійсно потребує злагодженої кадрової роботи вище перелічених міністерств, що у той же час фактично має забезпечити різну фаховість членів Комісії з азартних ігор з питань, якими опікується міністерство, що їх делегує. Це сприяє всебічній компетентності персонального складу Комісії з азартних ігор й певною мірою налагодженню її конструктивної співпраці з відповідними міністерствами. Хоча, зважаючи на доволі широке коло суб'єктів визначення членів Комісії з азартних ігор, також можливим і доцільним було би наразі не передбачене делегування до її складу й представників громадськості.

З позитивного боку слід відзначити досить адекватний критерій гендерної рівності, що директивно не вимагає досягнення абсолютного гендерного паритету й обмежується вимогою щоб «не більше ніж дві третини членів були однієї статі». Викладене не надає статі провідного, визначального значення, дозволяючи при визначенні членів Комісії з азартних ігор першочергово фокусуватись на інших критеріях. Враховуючи суспільно-політичний і національний аспекти Бельгії, існують також жорсткі вимоги щодо рівного поділу членів Комісії з азартних ігор на нідерландськомовних і франкомовних. У будь-якому разі з цим не можна однозначно погодитись, адже члени Комісії з азартних ігор у своїй діяльності мають керуватись не своєю мовною чи іншою ідентичністю, а рівнем компетентності. Натомість могло би йтися про зобов'язання членів Комісії з азартних ігор володіти на належному рівні одночасно нідерландською та французькою мовами, які є офіційними мовами Бельгії. Особливо це було би логічно для голови Комісії з азартних ігор, який наразі призначається з числа «нідерландськомовних або франкомовних суддів».

З іншого боку, маємо підтримати чітке визначення у ст.11 Закону від

07.05.1999 р. конкретних умов для голови та членів Комісії з азартних ігор Бельгії. Зокрема, серед іншого від них вимагається бездоганна моральність, не виконання обов'язків у гральному бізнесі, не зайняття виборних посад в будь-яких органах влади, наявність стажу не менше десяти років на академічній, юридичній, державно-адміністративній, економічній чи соціальній роботі. Хоча оцінка окремих із перелічених критеріїв у позаконкурсному порядку є доволі складною та суб'єктивною (наприклад, щодо бездоганної моральності), такий підхід в цілому сприяє не лише професійності персонального складу Комісії з азартних ігор Бельгії, але й уникненню у них конфлікту інтересів при виконанні своїх обов'язків. Інша вимога щодо призначення голови Комісії з азартних ігор з числа суддів покликана забезпечити найбільший рівень його загальної професійності, хоча так само як і відносно членів Комісії з азартних ігор у даному разі чомусь не вимагається компетентність саме з питань азартних ігор. Тоді як, наприклад, згідно ст.94 Федерального закону про азартні ігри від 29.09.2017 р. [262] принаймні один член Федеральної азартної ради (Eidgenössische Spielbankenkommission) Швейцарії обов'язково повинен мати спеціальні знання з питань профілактики залежностей.

Крім того, у Бельгії встановлено обмеження на виконання будь-яких оплачуваних функцій у гральному бізнесі або наявність особистої зацікавленості у ньому протягом п'яти років після завершення терміну повноважень голови та членів Комісії з азартних ігор. Вказане можна загалом підтримати в контексті запобігання у них конфлікту інтересів, неправомірного використання авторитету Комісії з азартних ігор та інформації, що могла стати відомою у зв'язку з роботою в ній. Іншою цікавою особливістю організації діяльності Комісії з азартних ігор Бельгії є призначення поряд із дванадцятьма її членами ще дванадцятьох їх заступників, на яких поширюються аналогічні вимоги та порядок призначення (ст.10, 11 Закону від 07.05.1999 р.). Наголосимо, що використання інституту заступників членів колегіального органу сприяє безперервності його функціонування та збереженню інституційної спроможності навіть у разі неможливості (або ухилення) частини

членів колегіального органу брати участь в його роботі. Хоча при цьому й залишається відкритим питання кінцевої ефективності зазначеного залучення заступників членів Комісії з азартних ігор з огляду на часомісткість повноцінного включення їх у поточну роботу державного регулятора.

Отже, досить перспективними до використання в Україні особливостями організації діяльності Комісії з азартних ігор Бельгії є: щорічне звітування перед парламентом та профільними міністрами; надання консультацій уряду та парламенту з питань азартних ігор; широкі контрольні повноваження державного регулятора та взаємодія з профільними міністерствами; проведення спільних засідань з представниками операторів азартних ігор та громадськості; можливість проведення засідань у режимі відеоконференції; чітке визначення вимог до членів державного регулятора, призначення їх заступників; встановлення для колишніх членів державного регулятора п’ятирічного обмеження на роботу у гральному бізнесі. В організації діяльності Комісії азартних ігор Бельгії можна виділити й деякі інші особливості, що залишаються дискусійними у контексті їх можливого впровадження в Україні. Зокрема це: невелика частка власного регулювання своєї діяльності; законодавча неврегульованість повноважень щодо запобігання лудоманії та шахрайству; закритість засідань державного регулятора, можливість їх проведення у режимі письмової процедури; нерозвиненість громадського контролю діяльності державного регулятора; позаконкурсне визначення членів державного регулятора одразу шістьма міністрами, призначення його голови з числа діючих суддів; добір членів державного регулятора залежно від володіння ними однією чи іншою державними мовами; надання окремим членам секретаріату державного регулятора статусу працівників поліції та прокуратури.

Таким чином, у кожній країні організація державного регулювання у сфері азартних ігор залежить від сукупності різних чинників, основними з яких є ступінь легалізації та поширеність азартних ігор, розвиненість правових засад у даній сфері, особливості організації державної виконавчої влади. З огляду на значні корупційні ризики та підвищену відповідальність державного

регулювання у сфері азартних ігор воно зазвичай покладається на окремий колегіальний державний орган чи відособлений колегіальний підрозділ у складі відповідного міністерства. Використання в Україні релевантного європейського досвіду організації діяльності державних регуляторів у сфері азартних ігор насамперед має передбачати посилення прозорості та підзвітності діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, поступове часткове оновлення її складу, розширення взаємодії з профільними органами влади, суб'єктами грального бізнесу та громадськістю, а також посилення контрольних повноважень та участі у боротьбі з лудоманією та шахрайством.

3.2. Напрямки розвитку адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей

Ефективність реалізації державної політики у сфері грального бізнесу, забезпечення чого загалом покладено на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, значною мірою залежить від комплексного й узгодженого адміністративно-правового регулювання її статусу. При цьому інституалізація та подальша розбудова Комісії з регулювання азартних ігор об'єктивно ускладнена на тільки соціальною чутливістю питання азартних ігор, наявністю істотних корупційних ризиків і відсутністю достатнього досвіду державного регулювання грального бізнесу, але й викликами триваючої російсько-української війни, пов'язаними з перешкодами нормальній роботі державного регулятора та функціонуванню самої сфери азартних ігор та лотерей, використанням грального бізнесу державою-агресором тощо. Усе це, а також розвиток і діджиталізація грального бізнесу, загальні процеси євроінтеграції України, релевантний зарубіжний досвід, враховуючи відсутність єдиної стратегії розбудови КРАІЛ, виявлені недоліки та прогалини чинного правового регулювання, виявляє необхідність удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує організацію та діяльність КРАІЛ. Адже, як слушно наголошується у науковій літературі [117, с.16], недосконаліть

законодавчого регулювання у сфері грального бізнесу може мати наслідком його криміналізацію, поширення нелегальних азартних ігор і шахрайства.

Зазначимо, що окремі питання вдосконалення правових засад державного регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як О.П. Гетманець і О.М. Музичук [263], М.О. Лиськов [264], Є.Ю. Лукаш і Б.М. Бурлаков [265], Д.Г. Мулявка [266], І.В. Сергієнко, І.Ю. Фомін і Р.Б. Хорольський [267], З.М. Топорецька [268; 269] та інші. У той же час їх публікації, що з плином часу частково вже втратили свою актуальність, присвячені тільки деяким аспектам оновлення адміністративного законодавства, що регулює гральний бізнес в Україні, не відображаючи комплексний підхід до розвитку адміністративно-правового регулювання організації та діяльності КРАІЛ на поточному етапі її розбудови у сучасних державно-правових реаліях України. Також слід відзначити наукові публікації, присвячені більш широкій проблематиці вдосконалення публічного управління економікою, що стосується й державного регулювання у сфері грального бізнесу. Так, наприклад, С.І. Бевз досліджувала особливості гармонізації адміністративно-правового регулювання державного управління економічною діяльністю в Україні [270], С.О. Шатрава та ін. – проблеми та вектори розвитку публічного управління як форми реалізації публічної влади [271]. Враховуючи викладене, в контексті підвищення ефективності функціонування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей нами й вбачаються актуальними питання вдосконалення її адміністративно-правового статусу.

Передусім, відмітимо, що основні проблеми організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей пов’язані з суперечливістю порядку обрання та припинення повноважень її Голови та членів, деякою неузгодженістю та фрагментарністю повноважень даного центрального органу виконавчої влади, відсутністю чіткого порядку їх реалізації, нераціональною структурою апарату, нерозмежованістю внутрішніх управлінських повноважень між його керівником та Головою КРАІЛ тощо.

Тому вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, потребує не лише прийняття нових і внесення змін до вже чинних правових актів, але й відповідного наукового обґрунтування напрямків розвитку адміністративно-правового статусу даного центрального органу виконавчої влади. Як слушно наголошує з цього приводу І.І. Людькова [272, с.217], обґрунтування та розробка концептуально-методологічних шляхів оптимізації є фундаментальною передумовою підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади в рамках адміністративної реформи в Україні.

В основу вдосконалення організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей мають покладатись поточні задачі та потреби державного управління у даній сфері, загальний курс державної внутрішньої політики, особливості національної правової системи та організації публічної влади, позитивний досвід зарубіжних країн у державному регулюванні організації та проведення азартних ігор та лотерей. При цьому, має йтися не лише про розвиток адміністративно-правових засад функціонування КРАІЛ, але й про забезпечення їх належної реалізації, виконання та дотримання з боку держави, представників грального бізнесу, гравців та інших зацікавлених осіб.

Реальне вдосконалення організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей повинно бути комплексним і послідовним. Вказане потребує чіткого визначення місця та ролі КРАІЛ у державному механізмі, відповідної моделі її організації як державного регулятора у сфері грального бізнесу. Високі корупційні ризики, надприбутковість грального бізнесу, широке використання інформаційних технологій, пов’язані проблеми відмивання грошей та лудоманії актуалізують формування «сильного» державного регулятора у даній сфері. Серед іншого це має передбачати забезпечення інституційної стабільності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, надання їй широких регулятивних, ліцензійних і контрольних повноважень, достатніх юридичних гарантій їх реалізації, а також забезпечення узгодженості організаційної, функціональної, кадрової та матеріально-фінансової основ

Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Її комплексний розвиток має стосуватись узгодженого оновлення різних елементів її адміністративно-правового статусу як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях.

Крім того, удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність КРАІЛ, має проводитись вивірено, своєчасно та планово, не допускаючи непослідовних, суперечливих або часткових змін у правовому статусі даного центрального органу виконавчої влади. У цьому контексті слушною вбачається підготовка та схвалення Кабінетом Міністрів України відповідної Концепції розвитку Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, подібний до якої програмний документ наразі все ще відсутній. Така Концепція, з одного боку, може розглядатись як втілення єдиної державної внутрішньої політики, а, з іншого боку, має покладатись в основу більш конкретних програм і планів заходів із розвитку КРАІЛ. При цьому тут йдеться насамперед про її інституційну розбудову, а не про розвиток галузі грального бізнесу в цілому, що має бути предметом вже окремих програмних документів. Тому за своїм змістом Концепція розвитку КРАІЛ повинна включати не тільки основоположні засади, загальні цілі та напрямки удосконалення її організації та діяльності, але й конкретні заходи нормотворчого та організаційного характеру, терміни їх виконання відповідальними за це суб'єктами [273, с.176].

Ключовий пріоритет розвитку адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, має становити узгоджений розвиток законодавчого та підзаконного регулювання, забезпечення єдності правотворчості та правозастосування і, як наслідок, реальне досягнення у найбільш раціональний спосіб цілей такого адміністративно-правового регулювання.

У цьому контексті першочерговим завданням вбачається посилення законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу КРАІЛ, що характеризується більшою вивіреністю та стабільністю порівняно з підзаконним регулюванням. Тут слід погодитись з В.М. Дорогих [117, с.16], що саме належне законодавче регулювання грального бізнесу (втім як і активізація

роботи уповноважених органів у даній сфері) складає основу попередження та виявлення нелегальних азартних ігор і незаконної організації грального бізнесу.

Сьогодні різні аспекти організації діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей одночасно (хоча й доволі фрагментарно) визначаються Законами України від 17.03.2011 р. № 3166-VI [29], від 06.09.2012 р. № 5204-VI [12] і від 14.07.2020 р. № 768-IX [11], хоча істотна частина відносин врегульована вже на підзаконному рівні Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 891 [27] та іншими актами. Необхідність саме законодавчого врегулювання статусу КРАІЛ, її організації, повноважень та порядку діяльності безпосередньо випливає з положень ч.2 ст.19, п.12 ч.1 ст.92, ч.2 ст.120 Конституції України від 28.06.1996 р. [28]. Крім того, базовий статус центральних органів виконавчої влади вже визначено Законом України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Водночас його обмежене поширення на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, яка є центральним органом виконавчої влади саме зі спеціальним статусом, додатково актуалізує аналогічне закріплення на законодавчому рівні її власного спеціального статусу.

Спеціальний статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, яка здійснює державне регулювання в обох цих сферах, не доречно визначати Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» або Законом України «Про державні лотереї в Україні», які є галузевими та стосуються державного регулювання господарювання у відповідних сферах. З цих же міркувань вважаємо дещо нелогічним і непослідовним нинішній підхід щодо закріплення саме Законом України від 14.07.2020 р. № 768-IX складу та структури Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, її повноважень, прав і обов’язків голови та членів. Тут також можна погодитись з І.І. Людьковою [272, с.217], що всі питання організації, діяльності та взаємовідносин центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних статусних законів.

Тому нами пропонується розгорнуте врегулювання окремим профільним

законом України статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, принципів, завдань, функцій та повноважень КРАІЛ, гарантій її діяльності та засад взаємодії, адміністративно-правового статусу Голови та членів КРАІЛ (порядок і підстави набуття та припинення повноважень, їх компетенція та відповідальність), особливостей організації діяльності апарату та інших допоміжних органів. Вказане в цілому сприятиме цілісності, структурованості, узгодженості та стабільності адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, усуненню його прогалин і суперечностей, а також покращенню правозастосування.

У контексті посилення законодавчих засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей також слушним було би предметне законодавче визначення конкретних засад і форм відносин уряду з Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей, зокрема що стосується її місця в єдиній системі органів виконавчої влади, підпорядкованості та підзвітності перед Кабінетом Міністрів України. Так, сьогодні ч.5 ст.6 Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX передбачено спрямування та координацію діяльності КРАІЛ безпосередньо урядом, а не через відповідного міністра. Водночас широкі можливості Кабінету Міністрів України щодо організації, погодження та контролю її діяльності дозволяють говорити саме про підпорядкованість Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей Кабінету Міністрів України та її відповідальність перед ним. Досить перспективним також є забезпечення підзвітності КРАІЛ не тільки уряду, а й парламенту та громадськості, що сприятиме більшій прозорості та відкритості її діяльності.

Уточненню місця Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі сприятиме усунення існуючої прогалини щодо невизначеності у Конституції України основ статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом як окремого різновиду органів виконавчої влади. Хоча центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (зокрема й Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей) відіграють

провідну роль у реалізації важливих, але специфічних напрямків державної внутрішньої політики, а окремі з них вже прямо згадуються у Конституції України (як, наприклад, Антимонопольний комітет України). У цьому контексті також слушним буде вдосконалення базового Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», розширення його загального регулювання відносно центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Зокрема, тут погоджуємось з Ю.В. Ващенко [274, с.132] щодо доцільності закріплення у даному Законі України нині відсутнього порядку реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Адміністративне законодавство, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, першочергово повинно забезпечити взаємну узгодженість її принципів, завдань, функцій та повноважень (форм і методів їх здійснення), які мають не тільки відповідати актуальним задачам державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей, але й враховувати права та інтереси гравців, організаторів азартних ігор та операторів лотерей. З даного приводу відзначимо, що на відміну від завдань чинне законодавство прямо не закріплює (нормотворчу, установчу, правозастосовну, контрольну та інші) функції КРАІЛ. Тому пропонуємо їх врегулювати у відповідності до завдань даного центрального органу виконавчої влади, забезпечуючи при цьому аналогічну відповідність таким завданням і функціям його повноважень, що загалом сприятиме єдності та структурованості компетенції КРАІЛ.

А оскільки сьогодні відсутній єдиний перелік загальних і спеціальних принципів організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, також доцільним постає його належне закріплення адміністративним законодавством. При цьому, як ми вже відзначали у п.2.1 Розділу 2, в основу адміністративно-правового статусу КРАІЛ мають бути покладені принципи верховенства права, неупередженості, гласності, підконтрольності, відповідальності, колегіальності, безперервності, професіоналізму, патріотизму та ін. Водночас фактичне впровадження перелічених принципів в організацію та діяльність даного центрального органу виконавчої влади крім їх

законодавчого визнання потребує ще й відповідної деталізації змісту даних принципів, необхідних гарантій, форм і процедур їх практичної реалізації.

В аспекті напрямків вдосконалення адміністративно-правового статусу КРАІЛ окремо відзначимо ключові пропозиції щодо розвитку її повноважень. Так, попри фактично тотожні форми та засоби діяльності даного центрального органу виконавчої влади у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері його повноваження у цих сферах встановлюються різними законами, обумовлюючи тим самим не лише дублювання, а і суперечності та прогалини такого регулювання. Проблемним залишається й неврегульованість деяких повноважень КРАІЛ у лотерейній сфері та декларативність її повноважень щодо запобігання порушенням законодавства про азартні ігри та лотереї.

Тому, наприклад, подібно до повноважень у лотерейній сфері доцільно закріпити повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей здійснювати технічне регулювання і у сфері азартних ігор, а аналогічно до повноважень у сфері азартних ігор врегулювати її повноваження затверджувати порядки формування та ведення реєстрів у лотерейній сфері. До речі, певному спрощенню діяльності КРАІЛ може сприяти й об’єднання реєстрів, які нею ведуться (наприклад, щодо реєстрів організаторів азартних ігор), законодавче уточнення переліку відомостей, що до них включаються, та уніфікації порядків їх ведення. Окремо також зауважимо потребу законодавчого закріплення засад надання Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей дозволів на підтвердження відповідності приміщень для розміщення гральних закладів, що наразі не дістало належного врегулювання на відміну від інших здійснюваних засобів державного регулювання у сфері азартних ігор.

Важливе значення для ефективного здійснення Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей своїх повноважень має правильне визначення кола суб’єктів, які повинні виконувати її рішення. Відтак, передбачене Положенням від 23.09.2020 р. прийняття КРАІЛ рішень, обов’язкових для виконання «організаторами азартних ігор» доцільно поширити й на інших суб’єктів у сфері азартних ігор та лотерей, зокрема на операторів державних лотерей,

власників приміщень для проведення азартних ігор тощо.

Так само для здійснення безперервного контролю за діяльністю операторів державних лотерей у лотерейній сфері може бути виправданим запровадження аналогу Державної системи онлайн-моніторингу. Крім того, затверджувані Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей принципи відповідальної гри та вимоги щодо боротьби з лудоманією повинні стосуватись не лише азартних ігор, а і лотерей. Хоча, незважаючи на ключову роль боротьби з ігровою залежністю у державній політиці сучасних демократичних країн, в Україні у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей даний напрямок діяльності належною мірою не втілено через відсутність у неї реальних повноважень щодо боротьби з лудоманією (навіть інформаційного, роз'яснювального чи виховного характеру). Деталізація та посилення таких повноваження сприятиме більшому захисту гравців, неповнолітніх та інших вразливих груп не тільки самою КРАІЛ, але й через залучення нею до запобігання та протидії лудоманії організаторів азартних ігор і операторів державних лотерей.

Не можна не вказати на потребу подолання формалізму у покладенні деяких повноважень на Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, зокрема щодо створення сприятливих умов для залучення інвестицій у сферу азартних ігор і забезпечення рівних умов господарювання у цій сфері. На нашу думку, найоптимальнішим буде вилучити такі декларативні та беззмістовні повноваження, адже вони не можуть передбачати конкретних активних організаційно-розпорядчих дій з боку КРАІЛ. Натомість інші абстрактні повноваження із запобігання та виявлення порушень законодавства у сфері азартних ігор (за умови їх поширення і на лотерейну сферу), будучи пов'язані з основним завданням КРАІЛ щодо забезпечення законності грального бізнесу, мають дістати розгорнутого визначення свого змісту та засобів. Тут має йтися не тільки про дієвий контроль дотримання ліцензійних умов і боротьбу з лудоманією, але й про активізацію участі Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у боротьбі з шахрайством та відмиванням грошей у сфері азартних ігор

та лотерей.

Наголосимо, що адміністративне законодавство має гарантувати відповідність здійснюваного Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей державного нагляду (контролю) вимогам законності, неупередженості, обґрунтованості та пропорційності. Окрім того, дотримання прав та інтересів організаторів азартних ігор і операторів державних лотерей має забезпечити й законодавча конкретизація меж доволі широкого предмету та підстав контрольно-наглядової діяльності КРАІЛ. При цьому, якщо законодавство має виключити можливість зловживання проведенням позапланових перевірок на підставі будь-яких необґрунтованих звернень, то періодичність проведення планових перевірок (зараз: організаторів азартних ігор – одна на 1-3 роки, операторів державних лотерей – одна на 2 роки) доцільно встановити на рівні однієї на 1 рік.

Актуальним постає й забезпечення єдиного підходу до адміністративного та судового оскарження рішень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей в рамках ліцензування у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері. Вважаємо, що надання права оскаржувати відмови у видачі ліцензії на діяльність на ринку азартних ігор не лише до суду, а й до Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування (так само як зараз – відмови у видачі ліцензій на випуск та проведення лотерей) створить додаткові позасудові, організаційно простіші засоби захисту прав та інтересів зацікавлених суб’єктів господарювання. Запобіганню ж порушень у діяльності КРАІЛ в цілому сприятиме посилення громадського контролю за нею з розширенням його форм та засобів. Вони мають забезпечувати широкі можливості не тільки одержання інформації, але й реагування на виявлені недоліки, а також дієву участь представників громадськості у різних напрямках роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Як слушно відзначає з даного приводу Р.А. Федорченко [275, с.204], залучення громадськості до діяльності центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (насамперед через громадські ради та проведення консультацій) забезпечує її прозорість та відкритість, врахування громадської

думки, виявлення можливих порушень та підвищення якості підготовки управлінських рішень.

Іншим ключовим напрямком удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, виступає забезпечення цілісності адміністративно-правового статусу Голови та членів КРАІЛ, розгорнутого та узгодженого закріплення порядку та підстав їх обрання та звільнення, повноважень і відповідальності.

Перш за все, має йтися про усунення нинішнього закріплення Законом України від 14.07.2020 р. № 768-IX одразу двох взаємовиключних порядків призначення Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. З огляду на її спеціальний статус та засади державної служби в Україні найбільш оптимальним вбачається покладення організації та проведення конкурсу на посади Голови та членів КРАІЛ не на окрему Конкурсну комісію, а на Комісію з питань вищого корпусу державної служби, але з урахуванням особливостей статусу даного центрального органу виконавчої влади. Зокрема, мають бути уточнені вимоги до персонального складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (не допускаючи їх суб'єктивну інтерпретацію), встановлена державна винагорода її членам за проведення конкурсу до Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, обов'язково залучені до його проведення представники громадськості, експертів і науковців, забезпечена відкритість і публічність такого конкурсу. У будь-якому разі проведення конкурсу на посади Голови та членів КРАІЛ має полягати в об'єктивному визначенні відповідності кандидатів встановленим вимогам на основі ґрунтовного оцінювання їх професійних компетенцій, моральних та ділових якостей.

Враховуючи відповідну зарубіжну практику, досить перспективним постає й запровадження поетапного часткового оновлення складу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (наприклад, переобрання трьох членів кожні два роки), а також призначення заступників її Голови та членів для їх тимчасового заміщення на час неможливості виконання ними своїх обов'язків.

Певного упорядкування потребують й вимоги до Голови та членів КРАІЛ.

Наприклад, може бути слушним вилучити вимогу щодо наявності «бездоганної ділової репутації», що не може бути об'єктивно та однозначно встановлено в рамках конкурсної процедури. Крім того, логічним було би встановлення вищих вимог для кандидатів на посаду Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, адже він наділяється більшим (порівняно з її членами) колом організаційно-розпорядчих повноважень. В рамках запобігання конфлікту інтересів також актуалізується розширення заборони для Голови та членів КРАІЛ (поширюючи її і на їх близьких осіб) мати корпоративні права, отримувати винагороду чи займати посади не тільки в організаторів азартних ігор, але й в операторів державних лотерей. При цьому, задля запобігання конфлікту інтересів, неналежному використанню авторитету Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і зв'язків із її працівниками слушним буде й запровадження для її колишніх голів і членів п'ятирічного обмеження на набуття корпоративних прав, отримання винагороди чи зайняття посад в організаторів азартних ігор та операторів державних лотерей [273, с.179].

Щодо повноважень членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей наразі нагальним постає уточнення змісту та меж основних напрямків їх діяльності. При цьому окремі повноваження цілком можуть бути вилучені як фактично малозмістовні (сприяти ефективній організації та здійсненню внутрішнього контролю), тоді як інші (наприклад, обов'язок брати участь у голосуванні на засіданні) – навпаки мають дістати законодавчого врегулювання. Також істотного розвитку потребує статус Голови КРАІЛ, який очолює даний колегіальний орган, але не є його одноосібним керівником. Внаслідок цього існує необхідність вилучити невластиві управлінські повноваження Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей щодо неї самої та її апарату, що були встановлені на підзаконному рівні внаслідок прогалин чинного законодавчого регулювання. Натомість слід було би законодавчо деталізувати представницькі повноваження Голови КРАІЛ, його повноваження з внутрішньої організації роботи та контролю, засади відносин із юридично рівними йому членами Комісії з регулювання азартних ігор та

лотерей.

Окрема увага має бути приділена відсутньому безпосередньому визначенню адміністративним законодавством такого елементу статусу Голови та членів КРАІЛ як їх відповідальність. При цьому йдеться не тільки про встановлення позитивної відповідальності за ефективне здійснення державної політики у сфері азартних ігор та лотерей для правильного цілеспрямування діяльності Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Розвиток їх негативної відповідальності сприятиме запобіганню порушень адміністративного законодавства, своєчасному та пропорційному реагуванню на його порушення. Вказане, серед іншого, потребує перегляду підстав припинення повноважень Голови та членів КРАІЛ, а саме розширення підстави через неучасть у її засіданнях без поважних причин, віднесення до підстав порушення заборони брати участь в азартній грі, вилучення або уточнення такої підстави як грубе порушення службових обов'язків.

Поряд із вичерпним законодавчим врегулюванням статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей не менш пріоритетного значення набуває розгорнуте правове визначення меж і порядку реалізації її повноважень. Заходи, здійснювані Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей на виконання своїх повноважень, передбачають прийняття обов'язкових рішень щодо інших суб'єктів і, можливо, застосування до них примусових заходів. Тому порядок здійснення регулятивних, організаційних, ліцензійних і контрольних повноважень даного центрального органу виконавчої влади (зокрема щодо ведення відповідних реєстрів, надання ліцензій, проведення перевірок і т.ін.) у першу чергу доцільно врегульовувати профільними Законами України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» та «Про державні лотереї в Україні». Такий підхід не лише упорядкує та спростить роботу КРАІЛ, але й забезпечить прозорість її відносин із суб'єктами грального бізнесу, дотримання їх прав і законних інтересів. Крім того, з метою забезпечення єдності державної внутрішньої політики слушним було би усунення прогалини Закону України «Про засади

внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [81] шляхом предметного визначення у ньому засад внутрішньої політки у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей.

Серед іншого в рамках вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, слід внести зміни до Закону України від 05.04.2007 р. № 877-V [83]. Зокрема, йдеться про доцільність спрямування таких змін на забезпечення більшої ефективності планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, законодавче регулювання яких стосується й форм і засобів державного нагляду за ринком азартних ігор та у сфері лотерейної діяльності, здійснюваного КРАІЛ. Вирішення потребує й колізія щодо застосування Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII [82]. Адже він безпосередньо не поширюється на ліцензування діяльності на ринку азартних ігор (п.5 ч.2 ст.2 даного Закону України), хоча згідно ч.5 ст.45 іншого Закону України від 14.07.2020 р. № 768-IX – нібито повинен визначати повноваження КРАІЛ із ліцензування діяльності з організації та проведення азартних ігор.

Окрема увага має бути приділена удосконаленню законодавчих актів, що стосуються окремих загальних аспектів організації та діяльності усіх державних органів. Зокрема, вбачається доцільним внесення змін до Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [89] та внутрішніх підзаконних актів, що потребує пришвидшення та більшої прозорості процедури розгляду звернень громадян, розширення прав їх ініціаторів, запобігання формалізму при розгляді таких звернень громадян тощо. Задля спрощення правозастосування нагальним залишається й розмежування профільних законодавчих актів, які стосуються Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, із законодавством про державну службу, усунення між ними суперечностей та дублювань (наприклад, в частині підстав звільнення Голови та членів КРАІЛ).

Підзаконне регулювання сьогодні становить значну частину адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання

азартних ігор та лотерей. Одночасно з посиленням законодавчих засад слід упорядкувати й чинні підзаконні акти у даній сфері, усунути їх колізії та прогалини, забезпечити узгодженість між собою та з профільними законами України, послідовність прийняття підзаконних актів і внесення до них змін. При цьому в основу підзаконного регулювання організації та діяльності КРАІЛ має покладатись належне планування даної нормотворчості, аналіз регуляторного впливу та реальне громадське обговорення проєктів правових актів, відстеження їх ефективності та потреби оновлення прийнятих правових актів.

Ухвалення окремого закону України про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей дозволить переглянути й зміст Положення про КРАІЛ від 23.09.2020 р. [27], зокрема усунути дублювання ним законодавчого регулювання повноважень даного центрального органу виконавчої влади, прав і обов'язків його голови та членів. Також може бути доречним об'єднання зазначеного Положення з Регламентом КРАІЛ від 16.02.2021 р. [96], спрямовуючи оновлений правовий акт на вичерпну деталізацію законодавчих положень шляхом визначення додаткових особливостей реалізації повноважень та взаємодії Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, правових і організаційних (не тільки засідань) форм її діяльності, засад планування діяльності та контролю за виконанням рішень, основ функціональної та структурної організації апарату, керівництва його роботою і т.ін.

Так, наприклад, на підзаконному рівні більшої правової визначеності потребує порядок розгляду заяви членів сім'ї про обмеження особи у відвідуванні грального закладів та участі в азартних іграх, що з метою дотримання прав та інтересів такої особи повинно бути максимально прозорим, передбачати докладну перевірку наявності вагомих підстав застосування вказаних обмежень та надання особі змоги викласти свою позицію. Аналогічно має дістати належного підзаконного врегулювання порядок, строки та наслідки розгляду скарг гравців та інших осіб на діяння організаторів азартних ігор, і операторів державних лотерей та інших осіб, що порушують законодавство у сфері організації та проведення азартних ігор і лотерей.

Чинне Положення про апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, затверджене її Рішенням від 20.11.2020 р. № 3 [98], потребує усунення дублювання ним інших актів щодо повноважень апарату та статусу його працівників, прогалин регулювання повноважень керівника апарату, неточності формулювання та співвідношення завдань і повноважень апарату тощо. Удосконалення правових засад діяльності апарату КРАІЛ загалом має бути направлене на забезпечення детального та послідовного врегулювання його статусу, повноважень, структури, статусу керівництва. При цьому окрему увагу слід приділити визначенню організаційно-функціональних зв'язків, підпорядкованості та підконтрольності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей її апарату. Підвищенню ефективності забезпечення діяльності КРАІЛ, розмежуванню її компетенції та повноважень апарату, дотриманню прав та інтересів організаторів азартних ігор і операторів державних лотерей також сприятиме вилучення в апарату невластивих повноважень (щодо наукового забезпечення, впровадження цифрової трансформації та ін.), конкретизація ролі апарату за сферами роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, закріплення меж і форм його правозастосовної та контрольної діяльності.

В рамках удосконалення адміністративно-правових засад функціонування апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей відповідних змін повинен зазнати й статус його керівника. Зокрема, йдеться про розмежування повноважень Голови та членів КРАІЛ і керівника апарату щодо керівництва його діяльністю, забезпечення підпорядкованості керівника апарату саме Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а не тільки її Голові, який не повинен покладати на керівника апарату додаткові обов'язки. З іншого боку, забезпечення законності діяльності керівника апарату потребує чіткого врегулювання засобів його управлінської діяльності, засад його відповідальності за функціонування апарату КРАІЛ, базових напрямків діяльності заступника керівника апарату.

Крім цього, вбачається досить конструктивним об'єднання низки підзаконних актів, які мають однаковий або суміжний предмет регулювання.

Наприклад, може йтися про об’єднання вищезгаданого Положення про апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей та його структури. Адже подібна практика очікувано сприятиме спрощенню, цілісності та неколізійності такого підзаконного регулювання, єдності та послідовності його правових норм та, як наслідок, узгодженості функціонально-структурної основи діяльності апарату. В частині структурної організації апарату КРАІЛ нагальним постає не тільки забезпечення повної відповідності структури апарату його повноваженнями, але й укрупнення та посилення підрозділів апарату шляхом ліквідації невеликих та/або дублюючих підрозділів, об’єднання функціонально суміжних підрозділів, а також оптимізації розподілу їх кадрового складу та спрощення системи внутрішнього управління. Зокрема, зважаючи на обмеження штату апарату КРАІЛ 200 працівниками, не можна підтримати утворення в його складі близько 50 підрозділів різного рівня (з відповідними керівними посадами), виділення у складі різних департаментів окремих відділів з питань правового регулювання, малочисельність підрозділу з питань захисту прав громадян тощо. Хоча, з іншого боку, враховуючи позитивний зарубіжний досвід, загалом може бути перспективним й певне скорочення штату апарату КРАІЛ.

Відтак, попри вище окреслений нами пріоритет щодо посилення законодавчого регулювання та забезпечення повної відповідності йому підзаконних актів зберігає актуальність також й інтенсифікація регулювання організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як урядом, так і нею самою (у тому числі спільно з іншими державними органами). При цьому, міжвідомче регулювання має важливе значення для розмежування компетенції КРАІЛ з іншими органами державної влади, налагодження їх ефективної взаємодії (визначаючи її форми, межі та порядок), зокрема щодо спільної нормотворчості, спільних заходів та обміну інформацією. Вважаємо, що підзаконне регулювання має забезпечувати належне врахування на нормативному рівні змінюваних поточних задач і потреб в організації діяльності даного центрального органу виконавчої влади.

Таким чином, вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, повинно мати належне наукове обґрунтування, бути комплексним і послідовним, забезпечуючи узгодженість організаційної, функціональної, кадрової та матеріально-фінансової основ діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Узагальнено це потребує затвердження Концепції розвитку КРАІЛ, прийняття профільного закону України, впорядкування й усунення прогалин і суперечностей інших законодавчих і підзаконних актів з питань організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також забезпечення їх належної практичної реалізації.

Висновки до розділу 3

1. В європейських країнах існує різна державна політика щодо азартних ігор і лотерей, починаючи від їх повної заборони до встановлення максимально ліберальних правил організації та проведення. Це, а також особливості форми державного правління та загальної моделі організації публічної влади у країнах Європи, зумовлює відмінні підходи до державного регулювання у даних сферах, у тому числі що стосується статусу та організації діяльності профільних органів державної влади. Правові засади діяльності державного регулятора у сфері азартних ігор та лотерей в європейських країнах зазвичай визначаються профільними законами або рідше – на підзаконному рівні та лише у поодиноких випадках включають конституційне регулювання (Швейцарія).

2. Переваги та недоліки релевантного досвіду європейських країн (Бельгії, Греції, Нідерландів, Німеччини, Сполученого Королівства, Франції, Швейцарії, Швеції та інших) із організації діяльності державного регулятора у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей актуалізують для України: розширення законодавчого регулювання повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, порядку їх реалізації та засад взаємодії; забезпечення більшої прозорості діяльності КРАІЛ, її підзвітності парламенту, уряду та

громадськості; дотримання прозорого конкурсного порядку призначення та формулювання чітких вимог до Голови і членів КРАІЛ, призначення їх заступників; поетапне часткове оновлення персонального складу КРАІЛ, скорочення штату її апарату; встановлення для колишніх членів КРАІЛ п'ятирічного обмеження на роботу у гральному бізнесі; розширення взаємодії з профільними міністерствами, операторами азартних ігор та громадськістю, запровадження посади незалежного медіатора; посилення контрольних повноважень КРАІЛ, консультування уряду та парламенту з питань азартних ігор, її участі у захисті гравців та боротьбі з шахрайством і відмиванням грошей у сфері азартних ігор; інтенсифікація взаємодії з відповідними державними регуляторами зарубіжних країн та їх міжнародними асоціаціями. Врахування європейського досвіду становить один із пріоритетів удосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей.

3. Вдосконалення адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей має бути теоретично обґрунтованим, всебічним і планомірним, здійснюючись на основі нагальних потреб державного управління у сфері грального бізнесу, в межах єдиної державної внутрішньої політики, з урахуванням особливостей національної правової системи та організації публічної влади, а також позитивного досвіду зарубіжних країн. Ключовими векторами розвитку Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей повинні бути деталізація адміністративно-правового регулювання її статусу, чітке визначення її місця та ролі у державному механізмі, відповідної моделі організації КРАІЛ як «сильного» державного регулятора у сфері грального бізнесу, забезпечення інституційної стабільності КРАІЛ, надання їй вагомих регулятивних, ліцензійних і контрольних повноважень, розширення гарантій їх реалізації та посилення відповідальності КРАІЛ, а також забезпечення узгодженості її організаційної, функціональної, кадрової та матеріально-фінансової основ.

4. Оновлення адміністративно-правових засад організації та діяльності

КРАІЛ першочергово пов’язане з підготовкою та затвердженням урядом Концепції розвитку Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності КРАІЛ також потребує прийняття профільного деталізованого закону України, розвитку процедурних норм законів про азартні ігри та про державні лотереї, внесення відповідних змін до законів про державний нагляд (контроль) та про ліцензування господарської діяльності, об’єднання низки підзаконних актів (наприклад, Положення про апарат КРАІЛ з його структурою), посилення міжвідомчого регулювання, узгодження таких нормативних актів, усунення їх прогалин і протиріч. Вказане в цілому сприятиме цілісності, структурованості, упорядкованості та стабільності адміністративно-правового статусу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, забезпеченню належного дотримання та виконання такого адміністративного законодавства органами публічної влади, суб’єктами грального бізнесу та гравцями.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – характеристика сутності, змісту та особливостей адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і шляхів їх удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Сформульовано визначення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як колегіального центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, і який відповідно до чинного законодавства України наділений широкими управлінськими повноваженнями щодо реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей. Місце та значення КРАІЛ у державному механізмі визначається тим, що вона, організаційно та функціонально належачи до системи органів виконавчої влади, має власний визначений адміністративним законодавством спеціальний статус та є самостійним суб'єктом публічного управління у сфері грального бізнесу. Мета діяльності КРАІЛ полягає у реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор та лотерей задля створення сприятливих умов розвитку грального бізнесу та зміцнення національної економіки, забезпечення відповідальної гри, мінімізації шкідливого впливу азартних ігор та лотерей на населення, захисту прав та законних інтересів гравців і вразливих груп населення.

Встановлено особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, якими є: конституційна невизначеність основ інституту центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, недостатнє врегулювання особливостей організації їх діяльності на законодавчому рівні; невпорядковане закріплення основних елементів статусу КРАІЛ різними законодавчими актами, що виявляють низку колізій та прогалин; пріоритет спеціальних законів перед

загальним законодавством про центральні органи виконавчої влади, ліцензування, державний контроль і державну службу за їх остаточної нерозмежованості у питанні застосування щодо КРАІЛ; відсутність комплексного профільного закону про КРАІЛ, який суперечливо підміняється підзаконним регулюванням її компетенції, статусу Голови та членів й інших питань; переважання підзаконного регулювання, недостатня вивіреність та узгодженість підзаконних актів між собою і з законодавчими засадами; відсутність чіткого закріплення принципів та гарантій діяльності КРАІЛ, засад взаємодії, порядку реалізації окремих повноважень, відповідальності її Голови та членів тощо.

Охарактеризовано принципи організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як систему основоположних політико-правових ідей та цінностей, що визначають сутність і вихідні положення її адміністративно-правового статусу та функціонування. До основних принципів організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей мають відноситись загальні принципи верховенства права (у тому числі законності й дотримання прав та інтересів громадян, суб'єктів господарювання, суспільства та держави), неупередженості, професіоналізму, патріотизму, гласності, підконтрольності, відповідальності, колегіальності (з окремими аспектами єдиноначальності у сфері внутрішньо організаційного управління), безперервності, плановості, взаємодії, а також спеціальні принципи за окремими напрямками діяльності КРАІЛ (зокрема ліцензування та державного контролю).

Підтверджено, що завдання та функції Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, будучи похідними від її мети, більш деталізовано окреслюють напрямки та засоби діяльності КРАІЛ, що відображаються в її конкретних повноваженнях. Основними завданнями КРАІЛ є державне регулювання у сфері організації та проведення азартних ігор і в лотерейній сфері, державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор і у лотерейній сфері, захист прав та законних інтересів громадян, боротьба з лудоманією тощо. На виконання своїх

завдань КРАІЛ здійснює нормотворчу, установчу, правозастосовну (керівництва, організації, координації, ліцензування, планування і т.ін.), контрольну та інші функції. Адміністративне законодавство прямо не виділяє деякі завдання КРАІЛ (наприклад, щодо боротьби з шахрайством і відмиванням грошей у сфері азартних ігор та лотерей) та взагалі не закріплює її функції, єдиний перелік і зміст принципів, врегулювання яких має передбачати забезпечення взаємної відповідності принципів, завдань, функцій та повноважень КРАІЛ.

Визначено, що Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей наділена широким колом нормотворчих, ліцензійних, контрольно-наглядових, організаційно-управлінських та інших повноважень за основними напрямками своєї діяльності. Особливостями повноважень Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є: відносно незначна участь у підготовці пропозицій для інших органів влади; паралелізм ведення КРАІЛ різних реєстрів з частково тотожними чи подібними даними; здійснення ліцензування у лотерейній сфері у загальному порядку, а у сфері азартних ігор – у спеціальному; запровадження державної системи онлайн-моніторингу лише у сфері азартних ігор, відсутність конкретних повноважень щодо боротьби з лудоманією; непоширення затверджуваних КРАІЛ принципів відповідальної гри та вимог щодо боротьби з лудоманією на лотерейну сферу; здебільшого номінальний характер повноважень щодо створення сприятливих умов для залучення інвестицій у сферу азартних ігор; доволі широкий предмет, підстави та засоби контрольно-наглядової діяльності КРАІЛ, безпосереднє застосування нею засобів адміністративного примусу; відмінні підходи до оскарження рішень КРАІЛ в рамках ліцензування у сфері азартних ігор (лише судове) та у лотерейній сфері (адміністративне та судове).

Наголошено, що попри подібність форм і засобів діяльності КРАІЛ у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері її повноваження у цих сферах невичерпно встановлюються різними законами та (більшою мірою) підзаконними актами, що обумовлює не лише дублювання, а й суперечність та

недостатність такого регулювання (зокрема в частині порядку реалізації певних повноважень). Суміжними проблемами є надання КРАІЛ ліцензій задовго до ухвалення нею важливих актів з питань державного (контролю) та відповідальної гри, недотримання КРАІЛ власних планів діяльності, невизначеність деяких її повноважень у лотерейній сфері (аналогічних до повноважень у сфері азартних ігор) та надмірна абстрактність її повноважень із запобігання порушенням законодавства про азартні ігри та лотереї.

Обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей характеризується недостатньо розгорнутим і узгодженим врегулюванням засад їх обрання та звільнення, повноважень, порядку їх реалізації, гарантій діяльності та відповідальності. До особливостей статусу Голови та членів КРАІЛ відноситься: їх статус державних службовців, частково визначений спеціальним регулюванням; наявність двох взаємовиключних порядків призначення Голови та членів КРАІЛ, непрозорість їх конкурсного відбору (без достатнього залучення представників громадськості, експертів і вчених); неоднозначна відсутність додаткових вимог до Голови КРАІЛ (порівняно з її членами); колегіальний характер організаційно-управлінської діяльності, неконкретне формулювання повноважень Голови та членів КРАІЛ; обмеженість ролі Голови у керівництві діяльністю КРАІЛ та її апарату, що дещо невластиво розширюється на підзаконному рівні; невизначеність позитивної відповідальності Голови та членів КРАІЛ, загальний порядок їх дисциплінарної та матеріальної відповідальності; наявність додаткових, зумовлених колегіальністю, підстав припинення повноважень, суперечливе невіднесення до них порушення Головою та членами КРАІЛ заборони брати участь в азартній грі.

Встановлено, що апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей є її відособленим органом, що фахово й комплексно забезпечує виконання завдань та повноважень КРАІЛ. Організація та діяльність апарату КРАІЛ виявляють наступні особливості: здійснення ним поряд із всебічною забезпечувальною діяльністю окремих умовно самостійних владних

повноважень (зокрема контрольного характеру), також направлених на забезпечення діяльності КРАІЛ; загальність компетенції та невичерпність нормативно визначених повноважень, наявність окремих дублюючих, невластивих і беззмістовних повноважень; постійний характер діяльності, формування на засадах державної служби; здійснення управління апаратом його керівником за участі Голови та членів КРАІЛ, нечіткість розподілу між ними внутрішньо-управлінських повноважень; невпорядкованість повноважень керівника апарату, їх переважна абстрактність поряд із надмірною деталізацією непріоритетних обов'язків; неврегульованість відповідальності керівника апарату, суперечлива можливість покладення на нього додаткових обов'язків Головою КРАІЛ (попри законодавчу відсутність у нього такого права); організаційно-функціональна системність значної кількості невеликих структурних підрозділів апарату та його порівняно невеликий штат.

Підкреслено, що у європейських країнах організація державного регулювання у сфері азартних ігор та лотерей першочергово залежить від ступеня легалізації та поширеності азартних ігор та лотерей, розвиненості правового регулювання даних відносин, особливостей організації виконавчої влади у державі, а також традицій та практики державного врядування. Вказане зумовлює суттєві відмінності у підходах до державного регулювання у сфері грального бізнесу щодо правових засад, підпорядкованості, підзвітності, порядку формування та складу державного регулятора, обсягу його повноважень тощо. Попри такі відмінності зазвичай державне регулювання у сфері грального бізнесу покладається на окремий колегіальний державний орган чи відособлений колегіальний підрозділ у складі відповідного міністерства, наділений широкими регулятивними, ліцензійними, контрольними та іншими повноваженнями (Бельгія, Греція, Кіпр, Нідерланди, Сполучене Королівство, Франція, Швеція). Єдиноначальність державного регулятора може зумовлюватись насамперед незначним обсягом його повноважень, порівняно невеликими розмірами країни та її державного апарату (Данія, Литва, Монако), а істотна федералізація держави може призводити до

децентралізації та розгалуженості системи державного регулювання у сфері азартних ігор (Швейцарія).

Обґрунтовано, що розвиток адміністративного законодавства, що регулює діяльність Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, повинен бути комплексним, послідовним та науково обґрунтованим, враховувати актуальні задачі та потреби публічного управління у даній сфері та позитивний досвід зарубіжних країн, спрямовуючись на формування «сильного» державного регулятора у сфері грального бізнесу.

Доведено, що пріоритетними напрямками такого вдосконалення має бути: 1) затвердження Концепції розвитку Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей; 2) прийняття Закону України «Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей», який розгорнуто та узгоджено регулюватиме її спеціальний статус, принципи, завдання, функції, повноваження, гарантії діяльності та засади взаємодії, статус Голови та членів КРАІЛ, основи статусу її апарату; 3) усунення колізій, прогалин та дублювання положень законодавчого та підзаконного регулювання, посилення міжвідомчого регулювання; 4) чітке розмежування спеціального та загального законодавства, застосовуваного щодо КРАІЛ, розширення законодавчого регулювання порядку здійснення її повноважень; 5) забезпечення більшої прозорості діяльності КРАІЛ, її підзвітності не лише уряду, а й парламенту та громадськості; 6) надання КРАІЛ дієвих повноважень щодо боротьби з лудоманією, шахрайством і відмиванням грошей у сфері грального бізнесу; 7) об’єднання змістовно близьких реєстрів, які веде КРАІЛ, уніфікація порядку ліцензування у сфері азартних ігор та у лотерейній сфері; 8) розширення взаємодії з профільними органами державної влади, суб’єктами грального бізнесу, громадськістю, державними регуляторами зарубіжних країн; 9) усунення колізії щодо суб’єкта проведення конкурсу на посади Голови та членів КРАІЛ, залучення до нього представників громадськості, встановлення вищих вимог до Голови КРАІЛ; 10) поетапне оновлення частини складу КРАІЛ; 11) встановлення для колишніх членів КРАІЛ п’ятирічного обмеження на роботу у гральному бізнесі; 12) уточнення засад відносин Голови та членів КРАІЛ,

обмеження управлінських повноважень її Голови; 13) віднесення до підстав звільнення Голови та членів КРАІЛ порушення ними заборони на участь в азартній грі; 14) деталізація повноважень апарату за конкретними сферами роботи КРАІЛ та у його відносинах із суб'єктами грального бізнесу; 15) розмежування управлінських повноважень щодо апарату його керівника, Голови та членів КРАІЛ; 16) узгодження структури апарату з його повноваженнями, укрупнення підрозділів, забезпечення їх чіткої функціонально-предметної спеціалізації; 17) забезпечення єдності функціональної, організаційної та кадрової основ КРАІЛ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади. *Правничий часопис Донецького університету*. 2008. № 1. С. 60–65.

2. Петренко П. Д. Сутність виконавчої діяльності державних органів в сучасних умовах. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 176–182.

3. Журавльов Д. В. Поняття і загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 3. С. 61–67.

4. Людькова І. Щодо особливостей правового статусу центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 67–71.

5. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.

6. Совгиря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту. *Юридичний вісник України*. 2011. № 17 (825). С. 7.

7. Jarvis R. M., Cochran J. W., Rychlak R. J. Gaming Law and Gambling Law: Cases, Materials, and Problems. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2021. 945 p.

8. Pavalko R. M. Gambling and Public Policy. *Public Integrity*. 2004. Vol. 6. Iss. 4. P. 333–348. DOI: 10.1080/10999922.2004.11051261.

9. Skuse D. Gambling and governmental responsibilities. *BJPsych International*. 2021. Vol. 18. Iss. 2. P. 29. DOI: 10.1192/bji.2021.8.

10. Про заборону грального бізнесу в Україні: Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI. *Офіційний вісник України*. 2009. № 48. Ст. 1609.

11. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 66. Ст. 2129.

12. Про державні лотереї в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5204-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3068.

13. Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії:

автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2010. 40 с.

14. Органи державної влади України: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с.

15. Профатіло К. В. Правова природа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як державного органу. *Причорноморські публічно-правові читання*: матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Миколаїв, 10–12 вересня 2021 р.). Миколаїв: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Ч. 1. С. 139–143.

16. Григонис Э. П. Механизм государства (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург, 2000. 26 с.

17. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. *Серия «Юридические науки»*. Т. 20 (59). № 2. 2007. С. 278–284.

18. Оболенський О. Ю. Державна служба: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2003. 344 с.

19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

20. Артеменко І. А. Доктринальна основа визначення сутності органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративно-процесуального права. *Право і Безпека*. 2014. № 3. С. 31–35.

21. Ракул О. В. Теоретичні засади удосконалення діяльності державного апарату України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2010. 17 с.

22. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25–30.

23. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. Москва: Юристъ, 2003. 320 с.

24. Глущенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу. *Адвокат*. 2012. № 6 (41). С. 28–33.

25. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох

томах / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Том 1. Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

26. Предместніков О. Г. Органи юстиції України: адміністративно-правові засади діяльності: монографія / за заг. ред. проф. І. В. Зозулі. Херсон: Айлант, 2017. 600 с.

27. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 891. *Офіційний вісник України*. 2020. № 79. Ст. 2558.

28. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

29. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.

30. Волянський М. Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу). *Університетські наукові записки*. 2006. № 1. С. 32–36.

31. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

32. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения. Москва: Политиздат, 1955. 800 с.

33. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України: монографія. Харків: Харків юридичний, 2014. 300 с.

34. Мельник Ю. В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів. *Юриспруденція: теорія і практика*. 2006. Вип. 6 (20). С. 71–75.

35. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.

36. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

37. Задихайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського*

національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія: Право. 2020. Вип. 31. С. 43–48.

38. Топорецька З. Система публічного управління гральним бізнесом в Україні та її елементи. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2022. № 1 (45). С. 215–221. URL: https://doi.org/10.51647/kelm.2022.1.33.

39. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70). № 2. С. 33–37.

40. Лиськов М. О. Поняття та особливості суб'єктів публічного адміністрування в сфері лотереї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 38 (1). С. 176–179.

41. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.

42. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

43. Бріт О. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 206–213.

44. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 807. С. 22–26.

45. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 456 с.

46. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 214 с.

47. Предместніков О. Поняття та ознаки органів юстиції України як органів виконавчої влади. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 97–106.

48. Авер'янов В. Б. Центральні органи виконавчої влади в України:

концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1 (16). С. 42–50.

49. Цвєтков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 224 с.

50. Профатіло К. В. Сутність та місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі. *Форум права*. 2021. № 3 (68). С. 25–37. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.5075683.

51. Панфілов О. Є., Хамходера О. П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 282–286. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/73.

52. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.

53. Ткач М. П. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8. С. 110–113.

54. Бандурка О. М. Реформа системи органів виконавчої влади України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 12–17.

55. Стеценко С. Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 67–72.

56. Гошовський В. С. Удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності «інших центральних органів виконавчої влади». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 198–204.

57. Дерець В. А. Удосконалення правових засад системи центральних органів виконавчої влади України. *Правова держава*. 2020. Вип. 31. С. 333–340.

58. Журавльов Д. В. Нормативно-правова діяльності центральних органів виконавчої влади України: недоліки та переваги. *Науковий вісник*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 287–295.

59. Гетманцев Д. О. Азартна гра в Україні та за кордоном. Нарис сучасної теорії правового регулювання ігор на гроші: монографія. Київ: СЕЕМ Принт, 2008. 209 с.

60. Дорогих В. М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2003. 197 с.

61. Капітаненко Н. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності з організації та проведення азартних ігор в Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС*. 2010. № 4. С. 33–41.

62. Лиськов М. О. Адміністративно-правові засади регулювання лотерейної сфери в Україні: монографія. Київ: Освіта України, 2016. 319 с.

63. Лиськов М. О. Нормативно-правове адміністрування лотерейної сфери. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 5. С. 77–80.

64. Погорецький М. А., Топорецька З. М. Гральний бізнес: історія та правове регулювання. Київ: Дакор, 2014. 91 с.

65. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

66. Алексеев С. С. Общая теория права: Акад. курс в 2 т. Т. 1. Москва: Юридическая литература, 1981. 360 с.

67. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-ге вид. Харків: Консум, 2005. 656 с.

68. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: підручник. Київ: Кондор, 2006. 477 с.

69. Профатіло К. В. Щодо поняття адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у XXI столітті*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 23–24 вересня 2021 р.). Рівне: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 66–70.

70. Лиськов М. О. Поняття та елементи механізму публічного адміністрування лотерейної сфери. *Право і суспільство*. 2016. № 3 (1). С. 122–126.

71. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.

72. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Вид. 3-тє, доп. і перероб. Київ: Правова єдність, 2011. 524 с.

73. Адміністративне право України: навчальний посібник: у 2 т. / Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.; за заг. ред. В. В. Галунька. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.

74. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

75. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

76. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

77. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

78. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371.

79. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2002. № 1.

80. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.

81. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1840.

82. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від

02.03.2015 № 222-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 25. Ст. 722.

83. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.

84. Хитра О. Л., Стародубцева Т. Л., Хитра І. Я. Проблеми удосконалення державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2019. № 23. С. 211–218.

85. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

86. Про затвердження Порядку стажування громадян із числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 13.04.2021 № 152. *Офіційний вісник України*. 2021. № 45. Ст. 2804.

87. Хабарник у Комісії з регулювання азартних ігор виявився офіцером СБУ – ЗМІ. URL: https://thepage.ua/ua/news/habarnik-v-komisiyi-regulyuvannya-azartnih-igor-viyavivsya-oficerom-sbu.

88. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.

89. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

90. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 10. Ст. 446.

91. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.

92. Про затвердження Порядку забезпечення права осіб на доступ до публічної інформації в Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 15.04.2021 № 154. *Офіційний вісник України*. 2021. № 47. Ст. 2946.

93. Профатіло К. В. Сучасний стан та особливості адміністративно-

правового регулювання діяльності Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 5. С. 34–40. URL: https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.5/07.

94. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85. *Офіційний вісник України*. 2014. № 29. Ст. 814.

95. Про затвердження Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 20.11.2020 № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001781-20.

96. Про затвердження Регламенту Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у новій редакції: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 16.02.2021 № 55. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0055781-21.

97. Про внесення змін до Розподілу функціональних обов'язків між Головою та членами КРАІЛ: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 11.02.2022 № 83. URL: https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2022/02/R-83.pdf.

98. Про затвердження Положення про апарат Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 20.11.2020 № 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0003781-20.

99. Про затвердження структури Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 20.11.2020 № 2. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2020/R-2.pdf.

100. Про затвердження структури та чисельності самостійних структурних підрозділів апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 11.02.2022 № 84. URL: https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2022/02/R-84.pdf.

101. Про затвердження Положення про департамент методології Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.12.2020 № 17-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 62/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/19oZt3cQ2OutnaxzfTXkmIM72gSrMLgvO.

102. Про затвердження Положення про департамент ліцензування у сфері азартних ігор та лотерей Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.12.2020 № 18-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 53/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/1n5yqED_qeJhC3gyW6QMtMx-pezD6vM4o.

103. Про затвердження Положення про департамент нагляду та контролю Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 07.12.2020 № 28-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 55/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/1bCkztwNxEhrJJl_4ye1G2MovCEfbNuW9.

104. Про затвердження Положення про департамент адміністрування Державної системи онлайн-моніторингу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 07.12.2020 № 26-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 54/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/12ErH9jfFymivGJfDDiGxmg8CRiTpCQMH.

105. Про затвердження Положення про Консультаційно-експертну раду Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 20.11.2020 № 4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004781-20.

106. Про внесення змін до Положення про Консультаційно-експертну раду Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.08.2022 № 268. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0268781-22.

107. Про затвердження Стратегічного плану діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2022–2024 роки: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 27.06.2022 № 174. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2022/06/R-174.pdf.

108. Про затвердження Стратегічних цілей Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2020–2023 роки: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 17.12.2020 № 22. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2020/R-22.pdf.

109. Про затвердження Стратегічних цілей Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2021–2024 роки: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 03.08.2021 № 467. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2021/07/R-467.pdf.

110. Про затвердження Плану діяльності Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей з підготовки проектів регуляторних актів на 2020 рік: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 26.11.2020 № 12. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/azartni-ihry/r-12-dodatok.pdf.

111. Про затвердження Плану діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей з підготовки проєктів регуляторних актів на 2021 рік: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 10.12.2020 № 21. URL: https://www.gc.gov.ua/files/PLAN/REGUL_10.12.2021.pdf.

112. Про затвердження Плану роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2021 рік: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 30.12.2021 № 32. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2020/R-32.pdf.

113. Про затвердження Плану роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей на 2022 рік: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 27.06.2022 № 175. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2022/06/R-175.pdf.

114. Про затвердження Звіту про роботу Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей за 2020 рік: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 01.04.2021 № 129. URL: https://gc.gov.ua/files/Zvit/Zvit_2020.pdf.

115. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 № 277. *Офіційний вісник України*. 2017. № 10. Ст. 312.

116. Бараненко Д. В. Принципи діяльності центральних органів виконавчої влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 46. С. 25–29.

117. Дорогих В. М. Адміністративно-правове регулювання грального бізнесу в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 20 с.

118. Журавльов Д. В. Щодо принципів організації та діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 282–290.

119. Лиськов М. О. Повноваження та компетенція органів виконавчої влади у сфері лотерейної діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. Вип. 20. С. 52–55.

120. Туманов В. В. Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 231 с.

121. Буглак Ю. О. Повноваження як складова компетенції та правового статусу органу державної влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 216–223.

122. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка, Харків: Право, 2000. 520 с.

123. Державне управління в Україні / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 1999. 266 с.

124. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма, 2007. 816 с.

125. Харенко О. О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. *Актуальні проблеми держави і*

права. 2011. Вип. 60. С. 325–330.

126. Цабрия Д. Д. Статус органа управления. *Советское государство и право*. 1978. № 2. С. 126–128.

127. Демин В. Н. Принципы как форма научного познания. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1976. 44 с.

128. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.

129. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 16 с.

130. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ: підручник. Харків: Ун-т внут. справ, 1998. 480 с.

131. Борко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України: монографія. Харків: НікаНова, 2014. 521 с.

132. Колодій А. М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

133. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.

134. Туманов В. В. Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з проведення лотерей: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

135. Загальна теорія держави і права: навч. посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

136. Профатіло К. В. Принципи організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 53. С. 50–54. URL: https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.53.10.

137. Про верховенство права: доповідь Венеціанської Комісії (Європейської комісії «За демократію через право») на 86-му пленарному засіданні 25–26.03.2011. *Право України*. 2011. № 10. С. 177.

138. Янчук О. Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади у контексті адміністративної реформи в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 234 с.

139. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.

140. Духовна-Кравченко О. С. Взаємозв'язок патріотизму та національної ідеї у становленні сучасної держави: автореф. дис. … канд. філософ. наук: 09.00.03. Київ, 2012. 18 с.

141. Томкіна О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України. *Право України*. 2004. № 9. С. 28–31.

142. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с.

143. Журавльов Д. В. Особливості функціонування центральних органів виконавчої влади України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 265–271.

144. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.02. Чернівці, 2002. 24 с.

145. Профатіло К. В. Щодо завдань і функцій Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики*: матеріали XIV міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 101-річчю Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова (м. Миколаїв, 02–03 грудня 2021 р.). Миколаїв: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 294–298.

146. Гудима Н. В. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні системи органів державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 3. С. 69–77.

147. Дніпров О. Компетенція як елемент правового статусу органів

виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 257–262.

148. Крупчан О. Загальна характеристика змісту компетенції органів виконавчої влади. *Юридична Україна*. 2013. № 8. С. 45–49.

149. Людькова І. І. Компетенція як основа ефективності органів виконавчої влади. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2014. № 1106. Вип. 17. С. 232–235.

150. Лиськов М. О. Контроль у сфері лотерейної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 1. С. 74–77.

151. Лиськов М. О. Ліцензування лотерейної сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 6 (2). С. 88–91.

152. Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 185 с.

153. Туманов В. В. Ліцензування господарської діяльності з випуску та проведення лотерей. *Форум права*. 2010. № 2. С. 513–518.

154. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доповнене й перероблене. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.

155. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М. 792 с.

156. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.

157. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. Москва: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000. 640 с.

158. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

159. Зозуля І. В., Профатіло К. В. Повноваження Комісії з регулювання

азартних ігор та лотерей. *Форум права*. 2021. № 5 (70). С. 29–46. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.5529525.

160. Про затвердження Принципів відповідальної гри: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 11.08.2021 № 483. URL: https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2021/08/R-483.pdf.

161. Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів): Постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2022 № 101. *Офіційний вісник України*. 2022. № 16. Ст. 856.

162. Про затвердження Вимог щодо боротьби з вираженою ігровою залежністю (лудоманією): Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 13.12.2022 № 423. URL: https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2022/12/R-423.pdf.

163. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 41. Ст. 2157.

164. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 12. Ст. 306.

165. Баженова А. А. Ліцензування азартних ігор в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 100–105.

166. Барахтян Н. В. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 76–79.

167. Про затвердження Порядку видачі власнику приміщення дозволу, що підтверджує відповідність приміщення для організації та проведення азартних ігор у гральному закладі вимогам, встановленим Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 17.12.2020 № 26. *Офіційний вісник України*. 2021. № 5. Ст. 301.

168. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст.

2429.

169. Про затвердження Порядків формування і ведення реєстрів у сфері організації та проведення азартних ігор: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 22.04.2021 № 167. *Офіційний вісник України*. 2021. № 45. Ст. 2805.

170. Про затвердження Переліку грального обладнання, що підлягає сертифікації: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 01.04.2021 № 128. *Офіційний вісник України*. 2021. № 27. Ст. 1502.

171. Про визначення Переліку суб'єктів сертифікації, що можуть здійснювати сертифікацію грального обладнання: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 15.04.2021 № 156. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2021/04/R-156.pdf.

172. Послуги із створення Державної системи онлайн-моніторингу. URL: https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2021-08-19-004545-c.

173. Доопрацьований проєкт рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей «Про затвердження Вимог до Державної системи онлайн-моніторингу». URL: https://gc.gov.ua/ua/Proekty-rehuliatornykh-aktiv/32936.html.

174. Соколенко О. Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: НікаНова, 2012. 532 с.

175. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

176. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.

177. Про внесення зміни до пункту 4 Положення про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2023 № 91. *Офіційний вісник України*. 2023. № 16. Ст. 1010.

178. Армаш Н. О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.

179. Армаш Н. О. Поняття і сутність компетенції як елементу

адміністративно-правового статусу керівника органу виконавчої влади. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2009. № 2. С. 48–53.

180. Война Ю. В. Підвищення ефективності діяльності керівника органу виконавчої влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3. С. 78–83.

181. Губа О. П. Удосконалення діяльності керівника в органах державної влади: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2004. 20 с.

182. Загинай З. А., Гладун О. З. Конфлікт інтересів під час голосування за обрання на адміністративну посаду в колегіальному органі. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 10. С. 26–30.

183. Мельничук М. В. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності керівників органів виконавчої влади: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 198 с.

184. Армаш Н. О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 18 с.

185. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: проєкт Закону України від 18.12.2019 реєстр. № 2285-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2285-%D0%B4&skl=10#ui-tabs-2.

186. Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»: проєкт Закону України від 10.11.2020 реєстр. № 4351. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70389&pf35401=537796.

187. Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (щодо усунення суперечності стосовно порядку формування Уповноваженого органу): проєкт Закону України від 17.11.2020 реєстр. № 4351-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70455&pf35401=538339.

188. Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»: проєкт Закону

України від 26.11.2020 реєстр. № 4351-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70537&pf35401=539099.

189. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 34. Ст. 1123.

190. Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 290. *Офіційний вісник України*. 2020. № 35. Ст. 1162.

191. Зозуля О. І. Економічні, соціальні та культурні права людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 156–163. https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.21.

192. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби: Закон України від 23.02.2021 № 1285-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 20. Ст. 851.

193. Протокол засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби від 17.11.2021 № 52/2021. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/Protokoli%20zasidan%20Komisii/2021/protokol-zasidannya-kvkds-52-vid-17112021.pdf.

194. Протокол засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби від 19.11.2021 № 53/2021. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/Protokoli%20zasidan%20Komisii/2021/protokol-zasidannya-kvkds-53-vid-19112021.pdf.

195. Протокол засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби від 22.11.2021 № 54/2021. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisia%20A/Protokoli%20zasidan%20Komisii/2021/protokol-zasidannya-kvkds-54-vid-22112021.pdf.

196. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад

державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1116.

197. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.

198. Рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 49. Ст. 1611.

199. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.

200. Профатіло К. В. Правові засади призначення на посади Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 70. С. 346–352. URL: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.55.

201. Протоколи засідань Комісії з питань вищого корпусу державної служби. URL: https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi/protokoli-zasidan.

202. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171. *Офіційний вісник України*. 2015. № 28. Ст. 812.

203. Про оголошення конкурсу на зайняття посади члена Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1274-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 84. Ст. 5410.

204. Про оголошення конкурсу на зайняття посади Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1280-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 84. Ст. 5416.

205. Головач А. В. Адміністративно-правовий статус керівника в органах

державної податкової служби України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 37 с.

206. Про затвердження Розподілу функціональних обов'язків між Головою та членами КРАІЛ: Рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 16.02.2021 № 54. URL: https://gc.gov.ua/files/Richenya/2021/02/R-54.pdf.

207. Рішення Конституційного Суду України у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17.10.2002 № 16-рп/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 43. Ст. 1984.

208. Профатіло К. В. Особливості правового статусу Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 25–26 лютого 2022 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2022. С. 76–80.

209. Профатіло К. В. Правові засади припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 438–440.

210. Гнатовська А. І. Трансформація визначень апаратів органів державної влади. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)*: у 2 т.: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 21 травня 2021 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 64–66.

211. Сєрий Д. А. Поняття «апарат» органу державної влади та доцільність його використання у законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 6. С. 31–34.

212. Смолка О. В. Особливості призначення на посади керівників апаратів (секретаріатів) окремих державних органів. *Правові новели*. 2021. № 13. Т. 2.

С. 124–129.

213. Стець О. М. Правовий статус керівника державної служби у державному органі як суб'єкта державно-службових відносин. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право*. 2020. № 4 (48). С. 118–122.

214. Берназюк О. О. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2016. 244 с.

215. Макаровець А. М. Адміністративно-правовий статус апарату суду в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми: Сумський державний університет, 2018. 216 с.

216. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

217. Положення про Апарат Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, затверджене Наказом Голови НКРЗІ від 20.02.2013 № 21/нк. URL: https://nkrzi.gov.ua/images/upload/55/15/f960dece5998f10e3df6e432092f1fa5.pdf.

218. Профатіло К. В. Особливості організації діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Форум права*. 2022. № 2 (73). С. 80–93. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.6731668.

219. Mary K. Pratt, Jason Sparapani. What is digital transformation? URL: https://www.techtarget.com/searchcio/definition/digital-transformation.

220. Про затвердження Порядку делегування окремих повноважень керівника державної служби в центральному органі виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1041. *Офіційний вісник України*. 2019. № 100. Ст. 3370.

221. Звіт про стан розгляду запитів на публічну інформацію за 2021 рік у Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. URL: https://www.gc.gov.ua/files/Zvernenya/12_2021.xls.

222. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179. *Офіційний вісник України*. 2005. № 11. Ст. 522.

223. Про затвердження Положення про управління стратегічного розвитку та інвестування Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.12.2020 № 20-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 59/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/1bP3ebzn2GXfm6uBhb45lpGSQhAMruaD8.

224. Про затвердження Положення про департамент юридичного забезпечення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.12.2020 № 14-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 56/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/1Qe0xSFVPlvWA_Gz1LhsAvoH-Z8v_6Guz.

225. Про затвердження Положення про управління захисту прав громадян Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.12.2020 № 19-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 57/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/1G5ZX0QH-ISs-z1ML0o2yJC10dPVVsqBI.

226. Про затвердження Положення про департамент документального забезпечення та організаційної роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Наказ керівника апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 02.12.2020 № 21-ОД. Додаток до Листа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 12.08.2021 № 61/15-ЗП. URL: https://drive.google.com/file/d/11dGcx35F1XHe4J2naRAMe9DExoj_7FuV.

227. Лиськов М. О. Міжнародний досвід щодо публічного адміністрування лотерейної сфери. *Право і суспільство*. 2016. № 2 (3). С. 124-

129.

228. Egerer M., Virve M., Nikkinen J. (ed.). Gambling policies in European welfare states: Current challenges and future prospects. London: Palgrave Macmillan Cham, 2018. 317 p. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1.

229. Planzer S., Gray H. M., Shaffer H. J. Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within Europe. *International Journal of Law and Psychiatry*. 2014. Vol. 37. Iss. 2. P. 217–229. URL: https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2013.11.002.

230. Virve M. Justifications of national gambling policies in France and Finland. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*. 2015. Vol. 32. № 3. P. 295–309. URL: https://doi.org/10.1515/nsad-2015-0027.

231. Ashton S. J. The Role of the National Indian Gaming Commission in the Regulation of Tribal Gaming. *New England Law Review.* 2002. Vol. 37. № 3. P. 545–551.

232. Sichali J. M. et al. Regulation of gambling in Sub-Saharan Africa: findings from a comparative policy analysis. *Public Health*. 2023. Vol. 214. P. 140–145. URL: https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.07.018.

233. Jarvis R. M. Gambling in the Northern Mariana Islands. *Gaming Law Review*. 2022. Vol. 26. № 6. P. 316–334. URL: https://doi.org/10.1089/glr2.2022.0026.

234. Капітаненко Н. П. Європейський досвід правового регулювання азартних ігор. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2009. № 4. С. 73–78.

235. Ковтун Є. В. Правове регулювання грального бізнесу в Україні та іноземних держав. Київ: ЗАТ «ИГ-Р-ОК», 2008. 135 с.

236. Gambling Regulatory Authority of Ireland. URL: https://www.citizensinformation.ie/en/justice/civil_law/gambling_regulatory_authority.html.

237. Service de Contrôle des Jeux – Monaco. URL: https://www.gouv.mc/Portail-du-Gouvernement/Gouvernement-et-Institutions/Le-Gouvernement/Departement-des-Finances-et-de-l-Economie/Service-de-Controle-

des-Jeux.

238. Who is the Danish Gambling Authority? URL: https://www.spillemyndigheden.dk/en/who-danish-gambling-authority.

239. Dėl Lošimų priežiūros tarnybos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo. URL: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.271DDC972A7F/tZTrnWUnsa.

240. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de.

241. The Public Bodies (Merger of the Gambling Commission and the National Lottery Commission) Order 2013. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/2329.

242. National Lottery etc. Act 1993. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/39.

243. Gambling Act 2005. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19.

244. Management and organisation – Kansspelautoriteit. URL: https://kansspelautoriteit.nl/english/management-and-organisation.

245. Who we are – Gambling Commission. URL: https://www.gamblingcommission.gov.uk/about-us/who-we-are.

246. Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039167499.

247. Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022204510.

248. Décret n° 2020-199 du 4 mars 2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000041691017.

249. Code de la sécurité intérieure. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000028275902.

250. Décret n° 2020-1212 du 1er octobre 2020 relatif aux commissions consultatives permanentes de l'Autorité nationale des jeux. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042391497.

251. ANJ, The National Gambling Authority. URL: https://anj.fr/english.

252. Organisation – Spelinspektionen. URL: https://www.spelinspektionen.se/om-oss/organisation.

253. Nomination de trois nouveaux membres au collège de l'Autorité nationale des jeux. URL: https://anj.fr/nomination-de-trois-nouveaux-membres-au-college-de-lautorite-nationale-des-jeux.

254. Ο Πρόεδρος & τα μέλη. URL: https://www.gamingcommission.gov.gr/index.php/taytotita/o-proedros-kai-ta-meli.

255. Law Regulating the Establishment, Operation, Function, Supervision and Control of Casinos and Related Matters of 2015. URL: https://www.cgc.org.cy/uploads/Law/6738ea2f95.pdf.

256. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033897475.

257. Kansspelwet 7 mei 1999. URL: https://www.gamingcommission.be/nl/wetgeving/kansspelwet-7-mei-1999.

258. Secretariat. Gaming Commission. URL: https://www.gamingcommission.be/en/gaming-commission/secretariat.

259. Règlement d'ordre intérieur pris en exécution de l'article 22 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs et directives déontologiques approuvé par la Commission des jeux de hasard le 16 novembre2020. URL: https://gamingcommission.paddlecms.net/sites/default/files/2021-10/Règlement d'ordre intérieur CJH.PDF.

260. State Treaty on the re-regulation of gaming in Germany. URL: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/GluStV 2021 english.pdf.

261. Wet op de kansspelen. URL:

https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2022-10-01.

262. Bundesgesetz über Geldspiele vom 29 September 2017. URL: https://www.swisslos.ch/media/en/swisslos/reglemente/geldspielgesetz.pdf.

263. Музичук О. М., Гетманець О. П. Правові стандарти та організаційні аспекти європейського досвіду регулювання азартних ігор для України. *Форум права*. 2023. № 1 (74). С. 113–121. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.7699512.

264. Лиськов М. О. Проблеми законодавчого регулювання лотерейної сфери. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 2 (2). С. 46–49.

265. Лукаш Є. Ю., Бурлаков Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 264–268. https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/68.

266. Мулявка Д. Г. Гармонізація правового регулювання азартних ігор в Україні та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 61–64.

267. Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України / за заг. ред. І. В. Сергієнко, І. Ю. Фоміна, Р. Б. Хорольського. Київ: Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. 136 с.

268. Топорецька З. М. Проблеми законодавчого врегулювання грального бізнесу в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 10 (112). С. 186–200. URL: https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-112-10.23.

269. Топорецька З. М. Проблеми легалізації грального бізнесу в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 11 (113). С. 139–150. URL: https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-113-11.19.

270. Bevz S. Harmonization administrative and legal regulation of state governance of economic activity in Ukraine: some landmarks. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 2. С. 44–57. URL: https://doi.org/10.17721/2227-796X.2020.2.04.

271. Shatrava S., Tsybulnyk N., Bezpalova O., Muzychuk O. Public

Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9. № 30. P. 60–66. URL: https://doi.org/10.34069/AI/2020.30.06.6.

272. Людькова І. І. Шляхи оптимізації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом в контексті проведення адміністративної реформи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2016. Вип. 22. С. 216–218.

273. Профатіло К. В. Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2. С. 174–181. URL: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.26.

274. Ващенко Ю. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 122–141.

275. Федорченко Р. А. Взаємодія центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом з іншими суб'єктами публічної адміністрації на сучасному етапі державно-правового розвитку України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 2 (2). С. 201–205.

ДОДАТКИ

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Профатіло К. В. Сутність та місце Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей у державному механізмі. *Форум права*. 2021. № 3 (68). С. 25–37. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.5075683.

2. Профатіло К. В. Сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії із регулювання азартних ігор і лотерей. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 5. С. 34–40. URL: https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.5/07.

3. Профатіло К. В. Принципи організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 53. С. 50–54. URL: https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.53.10.

4. Зозуля І. В., Профатіло К. В. Повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Форум права*. 2021. № 5 (70). С. 29–46. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.5529525.

5. Профатіло К. В. Правові засади призначення на посади Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 70. С. 346–352. URL: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.55.

6. Профатіло К. В. Особливості організації діяльності апарату Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Форум права*. 2022. № 2 (73). С. 80–93. URL: http://doi.org/10.5281/zenodo.6731668.

7. Профатіло К. В. Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Право і суспільство*. 2023. № 2. Т. 2. С. 174–181. URL: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.26.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Профатіло К. В. Правова природа Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей як державного органу. *Причорноморські публічно-правові читання*: матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Миколаїв, 10–12 вересня 2021 р.). Миколаїв: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Ч. 1. С. 139–143.

9. Профатіло К. В. Щодо поняття адміністративно-правового регулювання діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики у XXI столітті*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 23–24 вересня 2021 р.). Рівне: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 66–70.

10. Профатіло К. В. Щодо завдань і функцій Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Становлення та розвиток правової держави: проблеми теорії та практики*: матеріали XIV міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 101-річчю Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова (м. Миколаїв, 02–03 грудня 2021 р.). Миколаїв: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 294–298.

11. Профатіло К. В. Особливості правового статусу Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 25–26 лютого 2022 р.). Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2022. С. 76–80.

12. Профатіло К. В. Правові засади припинення повноважень Голови та членів Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: збірник тез VI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 31 березня 2023 р.). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 438–440.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан факультету № 1
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

Віталій РОМАНЮК

«09» квітня 2023 р.

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження Профатіла Кирила Валерійовича в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ

Комісія у складі:

завідувач кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат історичних наук, доцент **Ігор Логвіненко** (голова),

професор кафедри кримінального права і кримінології факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент **Кирило Черевко**,

доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент **Валентина Яценко**,

склала цей акт про те, що наукові положення, пропозиції та рекомендації, викладені у дисертаційному дослідженні Профатіла Кирила Валерійовича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей», поданому на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право», використовуються в освітньому процесі Харківського національного університету внутрішніх справ при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування» та інших дисциплін правового характеру. Результати дисертації Профатіла К.В. відображені у науково-практичних і

навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти. Внесені автором до зазначених матеріалів доповнення підготовлені на достатньому теоретичному та методичному рівні, ґрунтуються на результатах проведеного автором глибокого дослідження чинного національного та міжнародного законодавства, практики публічного управління у сфері грального бізнесу. У зв'язку з цим результати дисертаційного дослідження Профатіла К.В. були впроваджені в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ, а також можуть бути використані у науково-дослідній роботі слухачів, студентів та курсантів.

Члени комісії: **Ігор ЛОГВІНЕНКО**

Кирило ЧЕРЕВКО

Валентина ЯЦЕНКО