

УДК 342.9:35.07: 347.784: 364.662(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.13>

О. В. Лигін

аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0009-0007-5233-4650>

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ

У статті розкрито інститут ліцензування як ключовий інструмент публічного адміністрування у сфері азартних ігор в Україні. Визначено нормативно-правову природу ліцензії, її регуляторну та контрольну функції, а також значення як юридичного маркера легальності господарської діяльності. Ліцензування аналізується з позиції адміністративного права, економічної безпеки та кримінально-правової визначеності. Обґрунтовано, що ліцензія не лише підтверджує право на здійснення певного виду діяльності, але й забезпечує механізми контролю за її здійсненням, включно з плановими і позаплановими перевітками, цифровим моніторингом та санкціями за порушення. На законодавчому рівні цей інструмент закріплений у спеціальних актах, а підзаконні нормативні документи деталізують вимоги до структури власності, джерел фінансування, технічної відповідності та зв'язків із державами-агресорами. У роботі проаналізовано причини ліквідації Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей та створення державного агентства Playcity, головна функція якого цифровізація процесу ліцензування, автоматизація ухвалення рішень та зниження корупційних ризиків. Особливу увагу приділено технічним інструментам державного нагляду, зокрема системі онлайн-моніторингу, що забезпечує контроль кожної транзакції в реальному часі. Розглянуто проблему правової невизначеності у сфері онлайн-гемблінгу, яка виникає через відсутність чіткого визначення «незаконної діяльності» в кримінальному законодавстві. Наголошено на потребі гармонізації норм регуляторного та кримінального права задля ефективного розмежування дозволеної і забороненої діяльності. Також досліджено питання підвищення прозорості за допомогою участі громадськості у моніторингових процесах і запровадження механізмів цифрової самоідентифікації. Визначено соціальні та правові ризики, пов'язані з гральною залежністю, і проаналізовано відповідні інструменти захисту, зокрема електронну процедуру самообмеження. Підкреслено, що сучасна модель ліцензування має слугувати бар'єром для недобросовісних суб'єктів та інструментом захисту публічного інтересу.

Ключові слова: адміністративне право, азартні ігри, гральний бізнес, державне регулювання, державний контроль, дозвоільна система, законність, законодавство, ліцензія, ліцензування, моніторинг, підзаконний акт, публічне адміністрування, регуляторна функція, цифровізація.

Вступ. Сфера азартних ігор в Україні є однією з найбільш чутливих до регуляторних впливів з боку держави, оскільки поєднує у собі як потенціал для надходжень до бюджету, так і високі соціальні ризики. З моменту легалізації азартних ігор у 2020 році держава визначила чіткий вектор на контрольовану, прозору та підзвітну діяльність у цій сфері. Центральним інструментом такого контролю виступає ліцензування, яке забезпечує баланс між економічними інтересами, правами споживачів та суспільною безпе-

кою. Ліцензування дозволяє розмежовувати правомірну господарську діяльність і кримінально карані дії. Його ефективність безпосередньо впливає на довіру до інституцій державного регулювання.

Актуальність теми зумовлена масштабними змінами у правовому полі, що стосуються організації та функціонування ринку азартних ігор в Україні. Зокрема, ліквідація Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей і створення нової структури – державного агентства Playcity – засвідчують спробу держави реформувати

підходи до ліцензування. Основна увага зосереджена на цифровізації дозвільних процедур, автоматизації процесу прийняття рішень і зниженні рівня корупції. Упровадження IT-рішень сприяє мінімізації людського фактору в ухваленні рішень та посиленню прозорості. Це відповідає сучасним викликам у сфері публічного адміністрування.

Проблематика полягає у низці недоліків, які притаманні чинній системі ліцензування. Зокрема, досі актуальною є проблема доступу до ліцензій суб'єктів, пов'язаних із державою-агресором, що становить пряму загрозу національній безпеці. Крім того, правова невизначеність у кримінальному законодавстві щодо кваліфікації «незаконної діяльності» у сфері азартних ігор створює умови для правових колізій. Відсутність чітких законодавчих формулювань ускладнює відмежування легального бізнесу від кримінально караної діяльності. Це посилює потребу у гармонізації регуляторного і кримінального законодавства.

Важливою проблемою залишається також контроль за дотриманням ліцензійних умов після їх видачі. Практика показує, що формальна наявність ліцензії не гарантує дотримання вимог законодавства суб'єктами грального бізнесу. Ефективний контроль потребує сучасних інструментів державного нагляду, зокрема цифрового моніторингу в режимі реального часу. Впровадження таких технологій має не лише запобігти порушенням, а й сприяти формуванню єдиного інформаційного простору в галузі. Це дозволяє оперативно реагувати на ризики та забезпечувати публічну підзвітність операторів.

У контексті соціальної відповідальності, ще одним викликом є мінімізація шкоди від азартних ігор для вразливих груп населення. Йдеться про розвиток інституту «відповідальної гри», включаючи процедури самообмеження, публічні реєстри та участь громадськості у моніторингу. Ці елементи є невід'ємною частиною сучасної моделі ліцензування, орієнтованої на соціальну безпеку. Водночас їх впровадження потребує чітких нормативних підстав, технічної інфраструктури та правозастосовної практики. Залучення

цифрових платформ, таких як Дія.Engine, відкриває нові можливості для реалізації таких заходів.

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

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії природничого права, чинного законодавства та наукових доктрин проаналізувати ліцензування як інструмент публічного адміністрування азартних ігор.

Виклад основних положень. Відповідно до тлумачного словника української мови, поняття «ліцензування» розкривається як контроль за імпортом і експортом товарів, що супроводжується їх обмеженням, а також як видача ліцензій (дозволів) на право здійснення певних видів діяльності. Це поняття охоплює процес оформлення офіційного дозволу на провадження визначених операцій, включаючи імпорт, експорт, страхування чи господарську діяльність. Ліцензування виконує регуляторну і контрольну функцію, забезпечуючи дотримання суб'єктами підприємництва вимог законодавства. Воно також може мати форму договору між ліцензіаром і ліцензіатом щодо передачі прав на використання певного об'єкта у визначених межах [1].

В юридичній літературі поняття «ліцензування» розкрито, як встановлену законодавством процедуру надання суб'єкту господарювання права на провадження певного виду діяльності, яка підлягає державному регулюванню. Воно є засобом реалізації єдиної державної політики у сфері контролю господарської діяльності та спрямоване на забезпечення безпеки, законності, охорони прав споживачів, екології та суспільних інтересів. Ліцензування охоплює не лише видачу ліцензії, а й переоформлення, зупинення, припинення її дії, контроль за дотриманням ліцензійних умов, ведення ліцензійних справ і реєстрів. Процедура ліцензування базується на принципах рівності, прозорості, недискримінаційності та єдно-

сті порядку на всій території України. Залежно від галузі, деякі види діяльності регулюються спеціальними законами, які передбачають додаткові або особливі умови [2, с. 229–234].

Відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензування визначається як засіб державного регулювання, що забезпечує захист економічних, соціальних та екологічних інтересів держави, суспільства і громадян. Це правовий механізм, за допомогою якого надається дозвіл суб'єкту господарювання на провадження певного виду діяльності, що підлягає контролю з боку держави. Ліцензування передбачає встановлення обов'язкових ліцензійних умов, дотримання яких є запорукою правомірності ведення діяльності. Водночас закон встановлює процедури видачі, зупинення, припинення та відновлення дії ліцензії, а також ведення ліцензійного реєстру [3].

Отже, ліцензування є встановленою законодавством процедурою, що полягає в наданні суб'єкту господарювання права на провадження певного виду діяльності, яка підлягає державному регулюванню. Це поняття охоплює як оформлення дозволів на здійснення господарських операцій, так і контроль за їх відповідністю встановленим вимогам. Ліцензування виконує регуляторну та контрольну функції, забезпечуючи реалізацію державної політики у сфері безпеки, законності, охорони прав споживачів і захисту суспільних інтересів. Воно передбачає не лише видачу дозволів, а й процедури їх переоформлення, зупинення, припинення та відновлення. Підставою для здійснення ліцензованої діяльності є відповідність суб'єкта встановленим ліцензійним умовам, які мають бути задокументовані у відповідному реєстрі. Залежно від сфери застосування, деякі види діяльності регламентуються спеціальними нормативними актами, що встановлюють додаткові вимоги.

На законодавчому рівні ліцензування закріплюється Законі України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор». Він визначає ліцензування як основний інструмент державного контролю за діяльністю

у сфері азартних ігор. Ліцензія фіксується у Єдиному державному реєстрі та підтверджує право суб'єкта господарювання на провадження визначеного виду діяльності або використання відповідного грального обладнання. Видача ліцензії є обов'язковою для ведення діяльності в казино, букмекерських пунктах, онлайн-покері та інших видах азартних ігор. Організаторами можуть бути лише юридичні особи – резиденти України, які отримали ліцензію відповідно до вимог закону. Види діяльності підлягають ліцензуванню окремо, а самі ліцензії прив'язуються до конкретних об'єктів: обладнання, залів або вебресурсів. Усі ліцензовані суб'єкти вносяться до відкритих державних реєстрів, що забезпечує прозорість і контроль. Закон також покладає на організаторів обов'язок відповідності технічним стандартам і використання сертифікованих онлайн-систем. Особлива увага приділяється принципу відповідальної гри, який має бути реалізований через технічні засоби [4].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор» від 21 грудня 2020 р. № 1341 є підзаконним нормативно-правовим актом, що встановлює ліцензійні умови для здійснення діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні. Вона прийнята на виконання Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» і регулює порядок ліцензування різних видів гральної діяльності, включаючи казино, ігрові автомати, букмекерство та онлайн-покер. Документ визначає чіткий перелік документів, які заявник повинен подати для отримання відповідної ліцензії. Особливу увагу приділено перевірці походження коштів, репутації учасників, структури власності та зв'язків із державами-агресорами. Умовою для провадження діяльності є використання сертифікованого обладнання, підключеного до Державної системи онлайн-моніторингу. Інвестиційна ліцензія передбачає реалізацію готельного комплексу категорії не нижче п'яти зірок. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей здійснює ліцензування, ведення справ, перевірки й кон-

троль дотримання встановлених вимог. Законодавчо визначено порядок витребування документів із ліцензійних справ у судовому порядку. Постанова спрямована на посилення державного контролю, забезпечення прозорості та недопущення впливу ворожих держав на гральну індустрію України [5].

Отже, ліцензування у сфері азартних ігор в Україні закріплюється на рівні законодавства як основний інструмент державного контролю за відповідною діяльністю. Ліцензія підтверджує право суб'єкта господарювання на провадження визначеного виду діяльності та фіксується в державному реєстрі. Встановлюються вимоги до юридичного статусу, прозорості структури власності, джерел фінансування та технічної відповідності. Підзаконний акт деталізує порядок подання документів, визначає перелік ліцензійних видів діяльності та встановлює окремі вимоги до кожного з них. Особлива увага приділяється використанню сертифікованого обладнання та підключенню його до системи моніторингу. Контроль за дотриманням умов здійснює спеціально уповноважений орган, який веде справи, проводить перевірки та застосовує передбачені заходи впливу. Така модель забезпечує публічність, прозорість і захист національних інтересів у сфері грального бізнесу.

На доктринальному рівні ліцензування азартних ігор ґрунтовно проаналізував Д. Начиняний, зосередивши увагу на взаємозв'язку між регулятивним та кримінальним законодавством. Автор розглядає ліцензію як ключовий юридичний маркер, що визначає правомірність діяльності у сфері азартних ігор. Вона є засобом відмежування дозволеної господарської діяльності від кримінально караної. Однак у кримінальному законодавстві відсутність терміна «незаконна» призводить до юридичної невизначеності. Це особливо стосується функціонування віртуальних гральних закладів, які можуть бути як законними, так і незаконними залежно від наявності ліцензії. Автор наголошує, що ліцензія має не лише фіксувати факт дозволу, а й забезпечувати правову визначеність у кримінальному полі. Він обґрунтовує необхідність гармо-

нізації регулятивних і кримінально-правових норм з метою усунення колізій. Запропоновано внести до Кримінального кодексу уточнення, які б дозволили чітко розмежувати правомірну діяльність від кримінально забороненої. Ліцензування виступає інструментом захисту добросовісного бізнесу та ефективного правозастосування. Це підсилює принцип правової визначеності та забезпечує належний баланс між контролем і свободою підприємництва [6].

У статті С. Шатрава проаналізовано адміністративно-правові аспекти контролю у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні, з акцентом на реалізацію дозвільних повноважень держави. Автор підкреслює, що наявність ліцензії є необхідною умовою легальної діяльності у цій сфері. Контроль здійснюється як планово, так і позапланово, зокрема через контрольні закупки та систему онлайн-моніторингу. Класифікація видів контролю проводиться за низкою критеріїв: суб'єкти, періодичність, предмет, характер зв'язку. Ліцензійні умови виступають базовим регуляторним інструментом, що забезпечує юридичну визначеність між державою і бізнесом. Недотримання таких умов тягне за собою застосування санкцій. Автор також аналізує соціальні ризики, зокрема пов'язані з лудоманією, які обумовлюють потребу в обмеженнях [7].

Отже, у наукових доктринах ліцензування азартних ігор розглядається як ключовий інструмент правового регулювання, що визначає межу між законною господарською діяльністю та кримінально караною. Акцент робиться на необхідності правової визначеності, яка забезпечується через чітке нормативне закріплення понять та умов ліцензування. Особливої уваги надається колізіям між регулятивним і кримінальним законодавством, які виникають через відсутність уніфікованих формулювань. Ліцензія трактується не лише як дозвільний документ, а і як елемент державного контролю, що супроводжується постійним моніторингом, перевітками та санкціями. Зазначається важливість балансу між економічними інтересами держави та соціальними ризиками, зокрема пов'язаними з гральною залежністю.

Після ліквідації Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей було створено державне агенство Playcity. Причиною його створення стало усунення системних недоліків у сфері регулювання азартних ігор які не змогло подолати КРАІЛ. Основна мета агентства полягає в цифровізації процесу ліцензування, запуску онлайн-моніторингу та забезпеченні прозорого функціонування ринку. Завдяки автоматизованій системі прийняття рішень та усуненню людського фактору, знижується рівень корупційних ризиків. Запроваджується публічний контроль за діяльністю організаторів азартних ігор шляхом залучення громадськості та антикорупційних активістів. Однією з ключових ініціатив є створення повноцінної Державної системи онлайн-моніторингу, що має забезпечити нагляд за кожною ставкою в реальному часі. Завдяки цим інструментам передбачається підвищення надходжень до бюджету та ліквідація тіньового сегмента гравального бізнесу. Playcity також впроваджує реєстр осіб, яким обмежено участь в азартних іграх, із розширеним функціоналом на платформі Дія.Engine. Процедура самообмеження буде цифровізована, конфіденційна та зручна для користувачів. Упровадження цих технологічних рішень спрямовано на захист вразливих груп населення від лудоманії. Агентство активно працює над виявленням і блокуванням нелегальних онлайн-казино, використовуючи автоматизовані онлайн-інструменти та залучення громадськості. Здійснено понад 4500 блокувань таких ресурсів лише за 2024 рік. На сьогоднішній день Міністерство цифрової трансформації України спільно з Playcity працює над розробкою ліцензійних умов. Початок видачі ліцензій за новими правилами планується з червня 2025 року. Основна проблема полягає в непрозорості процедури видачі ліцензій та значному впливі людського фактору на прийняття рішень, що зумовлює корупційні ризики і допускає отримання ліцензій компаніями з російським походженням у структурі власності. Оптимальним вирішенням цієї ситуації є впровадження цифрової моделі ліцензування, де всі рішення автоматично приймає ІТ-система на основі чітко визначених критеріїв [8].

Висновки. Отже, ліцензування є ключовим елементом системи державного регулювання господарської діяльності, що забезпечує правову визначеність у сфері азартних ігор. Воно розглядається як дозвільна процедура, яка формалізує право суб'єкта господарювання на провадження певного виду діяльності. Через ліцензування держава гарантує дотримання стандартів безпеки, прозорості, економічної відповідальності та захисту прав споживачів. Юридичне значення ліцензії полягає у наданні офіційного статусу організатору азартних ігор. Законодавчо визначені умови ліцензування включають не лише видачу, а й контроль за дотриманням вимог. Це дозволяє запобігати зловживанням у гравальному бізнесі та захищати суспільні інтереси.

На законодавчому рівні ліцензування у сфері азартних ігор в Україні закріплено через спеціальні акти, зокрема Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор». Відповідно до нього, ліцензія є обов'язковою умовою для ведення будь-якої діяльності у цій сфері. Вона фіксується в державному реєстрі, що забезпечує відкритість та контрольованість ринку. Закон також передбачає персоніфікацію суб'єктів господарювання, використання сертифікованих систем і дотримання стандартів технічної безпеки. Ліцензування в цьому випадку включає не лише юридичну процедуру, але і широкий інструментарій моніторингу. Це дозволяє мінімізувати порушення, пов'язані з відмиванням коштів або гравальною залежністю. У результаті ліцензування стає важливим гарантом легальності діяльності.

Постановою Кабінету Міністрів України визначено ліцензійні умови як підзаконний акт, що деталізує процедуру реалізації положень базового закону. Ліцензування у цьому нормативному документі включає вимоги до прозорості власності, перевірки походження капіталу та технічної відповідності обладнання. Докладний перелік документів та порядок їх подання унеможливорює приховування недоброчесних суб'єктів. Особлива увага приділяється перевірці зв'язків з країнами-агресорами. Ліцензування також регулює вимоги до

конкретних об'єктів гральної діяльності, таких як готелі, онлайн-ресурси, ігрові автомати. Введення онлайн-моніторингу через сертифіковану систему підвищує якість контролю. Такий механізм дозволяє ефективно реалізувати функції державного нагляду.

У науковій доктрині ліцензування розглядається як межа між законною підприємницькою діяльністю та публічною караною поведінкою. Проблема правової невизначеності виникає у випадках, коли законодавство не містить чітких формулювань, зокрема щодо терміна «незаконна діяльність». Це створює ризики подвійного тлумачення, особливо у сфері онлайн-гемблінгу. Ліцензування має стати індикатором законності та основою для кримінально-правової кваліфікації. Гармонізація регулятивного і кримінального законодавства має на меті усунення таких колізій.

Контроль за дотриманням ліцензійних умов є невід'ємною складовою ефективного публічного адміністрування. У правозастосовній практиці контроль здійснюється через онлайн-моніторинг, планові та позапланові перевірки, включаючи контрольні закупки. Ліцензування передбачає не лише формальну перевірку, а й постійний нагляд за операційною діяльністю організаторів. Важливо, що контроль реалізується через цифрові платформи, що знижує суб'єктивний вплив. Порушення умов ліцензування тягне за собою застосування санкцій та анулювання дозволів.

Отже, ліцензування в Україні є ключовим інструментом державного регулювання у сфері азартних ігор, що забезпечує правову визначеність, безпеку та прозорість ринку. Воно передбачає не лише формальну видачу дозволів, а й контроль за дотриманням ліцензійних умов через цифрові інструменти моніторингу. Законодавча і підзаконна база встановлює вимоги до суб'єктів, технічного обладнання та прозорості структури власності, включаючи перевірку на зв'язки з державами-агресорами. У доктрині ліцензія розглядається як межа між легальним бізнесом і кримінально караною діяльністю, що вимагає гармонізації

з кримінальним правом. Запровадження цифрової моделі ліцензування та інституції Playcity спрямоване на усунення корупційних ризиків і підвищення ефективності контролю.

Список використаної літератури:

1. Ліцензування. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. за ред. І. К. Білодіда. Київ. Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. С. 308. URL: <https://sum.in.ua/s/licenzuvannja>
2. Г. В. Смолин, О. А. Туркот, Л. В. Хомко. Господарське право України. Загальна частина: підручник за заг. ред. Г. В. Смолина. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 484 с.
3. Про ліцензування видів господарської діяльності. Закон України від 02 березня 2015 № 222-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>
4. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор. Закон України від 14 липня 2020 № 768-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/768-20>
5. Про затвердження ліцензійних умов у сфері організації та проведення азартних ігор. Постанова Кабінету Міністрів України. Умови, Форма типового документа, Заява, Опис, Форма, Схема, Структура від 21 грудня 2020 № 1341. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1341-2020-%D0%BF>
6. Начиняний Д. Об'єкт незаконної діяльності з організації або проведення азартних ігор, лотерей та її місце в системі кримінально-правових норм. Серія: Право. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2023. Вип. 80, ч. 2. С. 70–75. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.10>
7. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади контролю за дотриманням законодавства про азартні ігри та лотереї. Наукові записки. Серія: Право. 2022. Вип. 13. С. 254–258. DOI: [10.36550/2522-9230-2022-13-254-258](https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-13-254-258)
8. Playcity. Державне агентство з контролю грального та лотерейного бізнесу в Україні. URL: <https://playcity.gov.ua/>

Lyhin O. Licensing as a tool for public administration of gambling in Ukraine

The article explores the institution of licensing as a key tool of public administration in the field of gambling in Ukraine. The legal nature of a license is defined, along with its regulatory and supervisory functions, as well as its role as a legal marker of the legitimacy of economic activity. Licensing is analyzed through the lenses of administrative law, economic security, and criminal law clarity. It is substantiated that a license not only confirms the right to conduct a certain type of activity, but also ensures mechanisms for oversight, including scheduled and unscheduled inspections, digital monitoring, and sanctions for violations. At the legislative level, this tool is enshrined in special acts, while subordinate legal acts detail requirements related to ownership structure, sources of financing, technical compliance, and links with aggressor states. The article analyzes the reasons behind the dissolution of the Commission for the Regulation of Gambling and Lotteries and the creation of the state agency Playcity, whose main function is the digitalization of licensing processes, automation of decision-making, and reduction of corruption risks. Particular attention is given to the technical tools of state oversight, especially the online monitoring system that enables real-time control over every transaction. The problem of legal uncertainty in the field of online gambling is examined, which arises from the lack of a clear definition of "illegal activity" in criminal legislation. The article emphasizes the need to harmonize regulatory and criminal law norms to effectively distinguish between permitted and prohibited activities. It also addresses the issue of enhancing transparency through public participation in monitoring processes and the introduction of digital self-identification mechanisms. The social and legal risks associated with gambling addiction are identified, and corresponding protective measures, such as the electronic self-exclusion procedure, are analyzed. It is stressed that the modern licensing model should serve as a barrier for unscrupulous actors and a tool for protecting the public interest.

Key words: administrative law, authorization system, criminal law, digitalization, gambling, gambling addiction, gambling business, legality, legislation, license, licensing, monitoring, public administration, regulatory function, state control, state regulation, subordinate act.