

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.2.51>

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ТА ОБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ БОРОТЬБИ З ІГРОВОЮ ЗАЛЕЖНІСТЮ (ЛУДОМАНІЄЮ)

Денисенко О.Є.,
здобувач Науково-дослідного інституту публічного права
ORCID: 0009-0006-6968-3702
e-mail: szrukraine@ukr.net

Денисенко О.Є. Громадянське суспільство як суб'єкт та об'єкт реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

У статті досліджено роль суспільства в механізмі публічного управління гральним бізнесом. Встановлено, що воно є одночасно об'єктом та суб'єктом реалізації принципу боротьби з Ігровою залежністю, який є одним з принципів публічного управління ринком грального бізнесу. Суспільство як суб'єкт наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації його публічного інтересу. Суспільство як об'єкт адміністративно правового забезпечення є кінцевою метою забезпечення цього принципу, адже захист суспільства від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як природно суспільно шкідливого виду діяльності є складовою принципу боротьби з ігровою залежністю.

Громадянське суспільство під час участі у забезпеченні реалізації принципу захисту від ігрової залежності об'єднує в собі одночасно і приватні і публічні інтереси, адже приватні інтереси конкретного гравця як члена суспільства полягають у тому, щоб створити умови для мінімізації ризиків розвитку у нього ігрової залежності. Суспільство як суб'єкт реалізації вказаного принципу зазвичай діє не безпосередньо (через вибори, референдум, публічні зібрання), а опосередковано через різні законодавчі можливості для представників громадянського суспільства. Воно діє через своїх представників шляхом подання електронних петицій до Президента України. Саме така петиція минулого року суттєво вплинула на політику держави щодо ігрової залежності. Також суспільство впливає через діяльність Консультаційно-експертної ради при Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також через громадські організації. Діяльність громадських організацій в Україні щодо забезпечення боротьби з ігровою залежністю є недостатньо розвинена через відсутність фінансування, що вимагає внесення змін до законодавства та цільового спрямування коштів від ліцензій у сфері організації та проведення азартних ігор саме на заходи профілактики ігрової залежності. Недоліком є те, що суспільство не може впливати на гральний бізнес на рівні громади через повноваження органів місцевого самоврядування, а тому важливо наділити громади правом вирішувати, чи дозволяти гральні заклади в своїй громаді.

Ключові слова: азартна гра, гральний бізнес, ігрова залежність, захист гравця, правові засади, громадянське суспільство.

Denysenko O.E. Civil society as a subject and object of implementing the principle of combating gambling addiction (ludomania).

The article examines the role of society in the mechanism of public management of the gambling business. It is established that it is both an object and a subject of implementing the principle of combating gambling addiction, which is one of the principles of public management of the gambling business market. Society as a subject empowers the state to ensure the implementation of its public interest. Society as an object of administrative and legal support is the goal of ensuring this principle, because protecting society from the negative consequences of the functioning of the gambling business as a harmful type of activity is a component of the principle of combating gambling addiction.

Civil society, when participating in ensuring the implementation of the principle of protection against gambling addiction, combines both private and public interests, because the private interests of

a particular player as a member of society are to create conditions for minimizing the risks of developing gambling addiction in him. Society as a subject of implementing the specified principle usually acts not directly (through elections, referendums, public meetings), but indirectly through various legislative opportunities for representatives of civil society. It acts through its representatives by submitting electronic petitions to the President of Ukraine. It was such a petition last year that significantly influenced the state's policy on gambling addiction. Society also influences through the activities of the Consultative and Expert Council under the Commission for the Regulation of Gambling and Lotteries, as well as through public organizations. The activities of public organizations in Ukraine to combat gambling addiction are underdeveloped due to the lack of funding, which requires amendments to the legislation and the targeted allocation of funds from licenses in the field of organizing and conducting gambling specifically for measures to prevent gambling addiction. The disadvantage is that society cannot influence the gambling business at the community level through the powers of local government bodies, and therefore it is important to give communities the right to decide whether to allow gambling establishments in their community.

Key words: gambling, gambling business, gambling addiction, player protection, legal principles, civil society.

Постановка проблеми. Суспільство є первинним суб'єктом, який формуючи суспільні цінності, перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу. Воно також має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників [1, с. 243].

Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного (суспільного інтересу), а отже захист суспільства від негативних наслідків певної діяльності чи, в нашому випадку, від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як природно суспільно шкідливого виду діяльності.

Проте наразі практично відсутні документи, які б мали стати правовою підставою для захисту всього суспільства від негативного впливу азартних ігор, як і відсутні наукові дослідження з цього питання.

Метою статті є дослідження ролі громадянського суспільства у реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією).

Стан опрацювання проблематики. Наразі актуалізувались роботи з питань роді громадянського суспільства у державному механізмі управління. Тому слід підтримати позицію В. Колпакова, що: «наразі відбувається еволюція адміністративного права як галузі: а) від права, що є супутником державного управління, б) через сервісне право, в) до права формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства» [2, с. 48].

Існує багато підходів до розуміння громадянського суспільства, як правило, їх суть полягає в тому, що під громадянським суспільством розуміють громадян, які спільно з державою утворюють розвинені правові відносини та мають високий рівень економічних, соціальних, політичних та культурних рис. Так, О.Ф. Скакун визначає громадянське суспільство як сукупність вільних та рівноправних громадян певної держави, а саме їх об'єднань, які добровільно сформувалися і перебувають у відносинах конкуренції та солідарності [3, с. 339] В юридичній енциклопедії за редакцією Ю. Шемшученка Громадянське суспільство визначене як суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права [4, с. 646]. Існує двосторонній взаємозв'язок держави та суспільства під час формування та реалізації політики у будь-якій сфері: держава встановлює правила і межі правових відносин для суспільства, в той час як суспільство передбачає правові обмеження, без яких не може існувати правова держава. Ці правові обмеження якраз і є суспільними інтересами, які виникають, виходячи з економічних, соціальних, культурних чи інших цінностей суспільства. В свою чергу, суспільні цінності виникають як наслідок певної суспільної культури. Так, як слушно зазначає Р.А. Сербин правова культура виступає соціальною формою закріплення та відтворення розвитку у нормах та цінностях права, правової діяльності та правової свідомості. Правова культура як особлива складова духовної культури людства, що

фіксує досягнення суспільства у сфері юридичної теорії та практики, розкриває роль правових ідеалів та цінностей у житті суспільства, реальних здобутків держави у галузі захищеності прав і свобод людини [5, с. 12].

Як слушко зазначає В.М. Важинський, ціннісні орієнтири та стратегічна мета публічного управління є тією основою, навколо якої зосереджується діяльність органів державної влади. Відповідно до ціннісних орієнтирів та обраної мети формується стратегія публічного управління, тактика його розвитку, розробляються прогнози і плани дій, оцінюються результати прийнятих рішень і вжитих заходів [6, с. 42].

Публічне управління є консенсусом між державою і суспільством, результатом певного суспільного договору між ними, коли суспільство погоджується на певні правила (наприклад, дозвіл грального бізнесу як суспільно шкідливого виду діяльності) і наділяє владними повноваженнями відповідні державні органи діяти від імені і в інтересах суспільства [7, с. 216].

Проте наразі відсутні наукові дослідження щодо ролі громадянського суспільства у реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та можливостей суспільства впливати на захист всього суспільства від негативного впливу азартних ігор.

Виклад основного матеріалу. Громадянське суспільство під час участі у забезпеченні реалізації принципу захисту від ігрової залежності об'єднує в собі одночасно і приватні і публічні інтереси, адже приватні інтереси конкретного гравця як члена суспільства полягають у тому, щоб створити умови для мінімізації ризиків розвитку у нього ігрової залежності. Детальніше мету та специфіку взаємодії громадянського суспільства і держави, а також про співвідношення публічного та приватного інтересів пояснює у своїх дослідженнях Р.С. Мельник. Так, вчений наголошує на тому, що «громадянське суспільство та держава мають співпрацювати та взаємодіяти між собою для досягнення взаємовигідних цілей, ядром яких є права людини та громадянина. Як громадянське суспільство, так і держава у своєму функціонуванні мають бути націлені та зорієнтовані на утвердження та забезпечення прав людини [8, с. 14].

З.М. Топорецька звернула увагу, що існує тісний зв'язок між державою та суспільством в процесі реалізації публічного управління певною сферою: суспільство визначає певні цінності, якими має керуватись держава, здійснюючи управління певною сферою та одночасно делегує їм такі повноваження, але в той же час і держава, здійснюючи таке управління, делегує ряд функцій представникам громадянського суспільства через залучення громадських організацій як організаторів певного бізнесу або через залучення таких організацій до розподілу і витрачання коштів, які надходять від грального бізнесу [9, с. 154]. Все це відбувається за так званого консенсусного договору між державою та суспільством, якщо умови цього договору порушуються і на перше місце ставляться інші інтереси (держави, бізнесу), а не суспільні, то відбувається суспільне невдоволення і як наслідок – суспільство впливає на зміну такої політики.

Саме тому суспільство повинно займати активну позицію і питаннях формування та реалізації державної політики у сфері грального бізнесу як потенційно суспільно шкідливого явища і встановлювати для держави межі дозволу грального бізнесу в цілях захисту своїх інтересів. Важливо, щоб суспільство мало вплив на державну політику на всіх етапах реалізації принципу захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор та захисту гравців в азартні ігри від ігрової залежності.

Як чітко вказує С.Ю. Лукін: «розширення участі громадянського суспільства в публічних процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливе тільки у разі створення державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані і на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності» [10, с. 101]. Тому дуже важливо, щоб суспільство ще на етапі прийняття законів створювало собі правові підстави для подальшого впливу на певну сферу суспільних відносин.

Яскравим прикладом участі суспільства у зміні політики держави щодо захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор стала електронна петиція військовослужбовця до Президента України. Це інструмент колективного звернення громадян до органів державної влади і можливість швидко та публічно висловити своє прохання чи незгоду з якимось рішенням. Вона стала приводом для розгляду проблеми на рівні РНБОУ та Президента, а результатом цього стало доручення практично всій вертикалі виконавчої влади забезпечити протидію негативним наслідкам азартних ігор. Більше того, вказане рішення стало приводом до активізації дій органу законодавчої влади і швидкого прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких зако-

нодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» від 4 грудня 2024 року № 4116-IX [11]. Цей Закон поклав початок (став правовою підставою) для нового етапу формування та реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор.

Наразі Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» № 768 у ч. 31 ст. 7 передбачає можливість прямого впливу на рішення щодо формування і реалізації державної політики у сфері грального бізнесу через функціонування Консультативно-експертної ради, яка є постійно діючим на громадських засадах дорадчим органом, що бере участь в обговоренні проектів документів, які розробляються та/або розглядаються КРАІЛ [12]. Проте з ліквідацією КРАІЛ буде ліквідовано і вказану раду, адже зміни в Закон № 768 не передбачають її створення в роботі нового органу, який буде створений на заміну КРАІЛ.

Згідно з рішенням КРАІЛ від 02.02.2023 № 44 було затверджено оновлений персональний склад КЕР КРАІЛ у кількості 11 осіб [13], після цього проводились ще добори до її складу. До складу Ради могли бути обрані (за згодою) представники інститутів громадянського суспільства, іноземні науковці і практикуючі спеціалісти, які за характером своєї діяльності є професіоналами (експертами) у сфері організації та проведення азартних ігор та у лотерейній сфері, що відповідають критеріям відбору і оцінки кандидатів в члени Ради.

Рішенням КРАІЛ рішення Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей від 20.11.2020 № 4 з подальшими змінами було затверджено Положення про КЕР КРАІЛ [14]. Вона створена для участі в обговоренні проектів документів, які розробляються та/або розглядаються КРАІЛ з метою підготовки рекомендацій та пропозицій з питань державного регулювання у сфері організації азартних ігор та у лотерейній сфері, а також щодо здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про рекламу у сфері організації та проведення азартних ігор.

На жаль, Положення не покладає на КЕР будь-яких функцій по представництву інтересів суспільства і поширення політики зменшення шкідливого впливу азартних ігор на суспільство або ж політик захисту гравців від ігрової залежності, що є негативом, адже КЕР не повинна бути просто помічником КРАІЛ, а має представляти і захищати інтереси суспільства, громадськості.

Дуже важливо, щоб новий орган, який буде створено КМУ, врахував ці помилки КРАІЛ і створив консультативно-дорадчий орган, який би реально представляв інтереси суспільства і дійсно був інструментом балансу між державними та суспільними інтересами і відповідно оцінював всі дії і рішення новоствореного органу саме з точки зору вигоди для інтересів суспільства, а не держави чи окремих представників грального бізнесу.

Доволі дієвим інструментом сьогодні є об'єднання в громадські організації, діяльність яких спрямована на захист гравців від ігрової залежності. Такі організації часто в країнах фінансуються за рахунок обов'язкових відрахувань від організаторів грального бізнесу незалежно від сплати ними податків, а додатково як компенсація суспільству за шкоду. В Україні це поки не настільки поширено. Існують окремі організації, які лікують залежних від азартних ігор або надають психологічну підтримку чи реабілітацію сім'ям, які опинились в складних життєвих обставинах через проблеми когось в сім'ї з азартними іграми або проводять окремі дослідження.

Наприклад, ГС «Центр відповідальної гри» в 2023 році провела перше в Україні дослідження ігрової залежності серед гравців в азартні ігри, опитавши більше 10 тисяч гравців в різні азартні ігри. За результатами проведеного дослідження було опубліковано звіт, в якому описано портрети позитивного, проблемного та патологічного гравців в різні види азартних ігор в Україні [15, с. 55]. Автори звіту вважають, що ці портрети мають допомогти запобігати ігровій залежності серед гравців або попереджувати її у проблемних гравців. Як зазначають автори, «патологічний гравець грає більше 4 разів на тиждень (а то й щодня), 3 та більше разів на тиждень за грою проводить більше 7 годин (за одну гру або за добу) [16, с. 144]. Саме ці дані є орієнтиром і мають використовуватись організаторами азартних ігор у рамках застосування принципів відповідальної гри через попередження гравця про витрачений за грою час і рекомендацію зробити перерву, періодичного надсилання статистичних даних про час гри і витрати на гру».

Доволі цікавим є досвід сусідньої Румунії у питаннях співпраці з громадськими організаціями. Вона з 2019 року почала збирати з організаторів азартних ігор кошти на профілактику та лікування ігрової залежності. Тільки в 2022 році 14,4 мільйона леїв (2,98 мільйона євро) було зібрано від гральних компаній за «сприяння дотриманню принципів і заходів щодо соціально відповідаль-

ного азартних ігор», повідомило Національне управління азартних ігор (ONJN), установа, яка контролює ринок азартних ігор у нашій країні [17].

Важливо і в Україні розвивати і підтримувати діяльність таких організацій, які б займалися такими ж питаннями. Але в Україні на сьогодні лікування ігрової залежності та реабілітація після лікування є безкоштовними державними послугами, які фінансуються з державного бюджету. Вважаємо, що ці заходи все ж повинні фінансуватись за рахунок коштів від грального бізнесу і бути компенсацією суспільству за шкоду.

Недоліком законодавства України в питаннях захисту суспільства від азартних ігор є взагалі відсутність повноважень в органів місцевого самоврядування щодо питань грального бізнесу. В окремих країнах органи місцевого самоврядування погоджують розміщення грального закладу, видають окремі дозволи на відкриття грального закладу чи взагалі вирішують питання про дозвіл чи заборону грального бізнесу на своїй території (як правило щодо федеративних держав), а в обмін отримують відрахування до місцевого бюджету як компенсацію громаді за функціонування грального закладу.

Висновки. Громадянське суспільство є одночасно об'єктом та суб'єктом реалізації принципу боротьби з ігровою залежністю, адже формуючи суспільні цінності, суспільство перетворює їх в публічний інтерес та наділяє державу повноваженнями по забезпеченні реалізації цього публічного інтересу. Воно також має змогу впливати на певні механізми адміністративно-правового забезпечення шляхом участі в управлінні державними справами через своїх представників. Суспільство також є об'єктом адміністративно-правового забезпечення, оскільки метою такої діяльності є забезпечення реалізації конкретного принципу публічного управління ринком грального бізнесу – боротьби з ігровою залежністю через категорію публічного (суспільного інтересу), а отже захист суспільства від негативних наслідків певної діяльності чи, в нашому випадку, від негативних наслідків функціонування грального бізнесу як природно суспільно шкідливого виду діяльності.

Суспільство як суб'єкт реалізації вказаного принципу, зазвичай, діє не безпосередньо (через вибори, референдум, публічні зібрання), а опосередковано, через різні законодавчі можливості для представників громадянського суспільства.

Прикладом участі суспільства у зміні політики держави щодо захисту суспільства від шкідливого впливу азартних ігор стала електронна петиція військовослужбовця до Президента України, яка в 2024 році поклала початок зміні державної політики щодо грального бізнесу і актуалізації питань захисту суспільства і гравців. Також Закон № 768 передбачає участь громадськості через діяльність Консультативно-експертної ради КРАІЛ. На практиці КЕР практично не приділяла увагу відстоюванню інтересів суспільства, а була фактично допоміжним органом КРАІЛ. Важливо, щоб зі створенням нового органу також було реалізовано можливість громадськості захищати суспільні інтереси через діяльність консультативно-дорадчого органу.

Також громадськість діє через громадські об'єднання, які створені з метою захисту гравців в азартні ігри. В Україні їх діяльність ще не настільки розвинена, у тому числі, через відсутність прямого фінансування їх діяльності від грального бізнесу. Недоліком сьогодні є відсутність можливості громади певного населеного пункту в Україні впливати на питання грального бізнесу в цій громаді, тому важливо передбачити такі інструменти в законодавстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Toporetska, Z., Shcherbyna, L., Denysenko, O., Bilan, S., & Kryshtafovych, O. (2024). Legal mechanisms for gambling addiction protection: analysis of an emerging regulatory model in Ukraine. *Amazonia Investiga*, 13(78), 242–249. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2024.78.06.20>.
2. Колпаков В.К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. *Питання адміністративного права*. Харків: Право, 2019. 272 с. С. 48–75.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків, 2009. 676 с.
4. Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1: А–Г. С. 646.
5. Сербин Р.А. Правова культура – важливий фактор розбудови правової держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2003. 20 с.
6. Важинський В.М. Адміністративно-правова охорона суспільних інтересів в діяльності інституційних інвесторів: теорія та практика: монографія. Київ: Алерта, 2024. 218 с.

7. Топорецька З.М. Система публічного управління гральним бізнесом в Україні та її елементи. *KELM*. 2022. № 1 (45). С. 215–221.
8. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування: монографія / Р.С. Мельник. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.
9. Топорецька З. М. Роль суспільних цінностей в обранні державою моделі публічного управління гральним бізнесом. *Актуальні питання правового та патріотичного виховання здобувачів вищої освіти ЗВО зі специфічними умовами навчання в умовах воєнного стану: матеріали наук.-теорет. конф., присвяч. Дню науки та пам'яті С.М. Легуші* (Київ, 19 трав. 2022 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2022. С. 153–156.
10. Лукін С.Ю. Громадянське суспільство у формуванні публічного простору в процесах державотворення. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 99–103.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей: Закон України від 4 грудня 2024 року № 4116-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4116-20#Text>.
12. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України 14 липня 2020 року № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text>.
13. Про затвердження персонального складу Консультаційно-експертної ради Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: рішення КРАІЛ від 02.02.2023 № 44. URL: <https://www.gc.gov.ua/files/Richenya/2023/02/R-44.pdf>.
14. Положення про Консультаційно-експертну раду Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей: Рішення КРАІЛ від 20.11.2020 № 4. URL: https://www.gc.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%81/Polozhennya_pro_KER_KRAIL.pdf.
15. Топорецька З., Слободніченко М., Аймедов К., Синіцька Т., Шум С., Олійник О. Звіт за результатами першого в Україні національного дослідження у сфері ігрової залежності. Київ, 2023. 149 с. URL: <https://cmhmda.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/zvit-nacjonalnedoslidzhennya-u-sferi-igrovoyi-zalezhnosti.pdf>.
16. Топорецька З.М., Аймедов К.В., Синіцька Т.В., Олійник О.П. Соціально-психологічний портрет патологічного гравця як передумова запобігання залежності від азартних ігор (gambling disorder). *Медичні перспективи*. 2024. Т. 29, № 1. С. 143–150. DOI: <https://doi.org/10.26641/2307-0404.2024.1.301141>.
17. Aproape 3 milioane de euro sunt disponibili pentru prevenirea și tratarea celor 100.000 de dependenți de jocuri de noroc, dar banii stau nefolosiți. *Replica Joc Responsabil* (Майже 3 мільйони євро доступні для профілактики та лікування 100 000 залежних від азартних ігор, але ці гроші залишаються невикористаними). URL: <https://www.libertatea.ro/stiri/3-milioane-euro-tratarea-dependenti-jocuri-noroc-3061272>.