

*Топорецька Зоряна Миколаївна,*

доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук

## **ІНСТИТУЦІЙНА ФУНКЦІЯ В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ГРАЛЬНИМ БІЗНЕСОМ**

Інституційна функція походить від терміну «інститут», що з латинського «*institutum*» означало встановлення, запровадження. Інституційна функція є базовою (визначальною) для реалізації інших функцій у сфері публічного управління певним сектором економіки, адже саме вона визначає, чи існуватиме ця сфера, на якій моделі і принципах вона базуватиметься та функціонуватиме.

Інституційна або організаційна функція публічного управління полягає у встановленні державою норм та правил функціонування грального ринку, правил його організації. Такі правила є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами господарської системи і виступають своєрідним засобом зовнішнього впливу на їх активність.

Основним змістом цієї функції публічного управління є формування нормативного простору, в якому повинні бути законодавчо закріплені цілі, завдання, повноваження державних органів, які сприяли б ефективній та гармонійній взаємодії системи відносин у системі «держава-суспільство-економіка-право», власне реалізація інституційної функції публічного управління в певній сфері економіки, у нашому випадку – у сфері грального бізнесу.

Реалізуючи інституційну функцію, держава приймає правові норми, які дозволяють функціонування грального бізнесу на її території, тобто власне встановлюють дозвіл на зародження і розвиток легального ринку грального бізнесу за певною моделлю. При цьому, правовими нормами держава визначає принципи організації та діяльності такого ринку, державні органи та засоби державного реагування і контролю за ринком, функції та повноваження державних органів та інші питання, які виникають чи можуть виникнути в суспільних відносинах, пов'язаних з організацією та діяльністю грального бізнесу.

Держава в цьому випадку бере на себе відповідальність як перед суспільством, так і перед учасниками грального ринку, що економічна діяльність у сфері грального бізнесу має проводитися в «інституційно обумовлених і соціально визнаних для кожної країни організаційно-

правових нормах» [1, с. 12].

У сфері публічного управління гральним бізнесом держава не прагне протиставити себе ринку грального бізнесу, але і не прагне всіляко його підтримувати і стимулювати. Тут держава реалізуючи економічну функцію, через інституційну функцію публічного управління одночасно обирає таку модель управління, що дозволяє обмежувати цей ринок, реалізуючи свою соціальну функцію. в економічних процесах на основі забезпечення верховенства права.

Інституційна функція реалізується насамперед парламентом як єдиним законодавчим органом в державі через прийняття законів. У 2020 році саме Верховна Рада Україна визначила необхідність легалізації ринку грального бізнесу в Україні. Визначила принципи, модель, держані органи, їх функції та повноваження та інші основні питання, які необхідно було вирішити за для створення ринку грального бізнесу. Так, з прийняттям Закону України №768 [2] стало можливим відкриття легальних гральних закладів в Україні. Але парламент не завершив її реалізацію, оскільки досі не прийнято законодавчих актів щодо зміни правил оподаткування грального бізнесу та соціального спрямування надходжень від грального бізнесу.

До цієї функції можливо віднести всі функції та повноваження державних органів, спрямовані на формування державної політики у сфері грального бізнесу: прийняття законів, прийняття підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання питань організації та діяльності у сфері грального бізнесу.

Інституційна функція реалізується через встановлення обов'язкових для виконання правил, нормативів, стандартів до того чи іншого виду управлінської системи, які є обов'язковими для всіх учасників цієї системи, а також є організацією контролю за додержанням цих правил, притягненням до відповідальності порушників правил, корегуванням їх поведінки. Метою інституційної функції є створення необхідних економічних, правових та організаційних умов діяльності управлінських систем.

Прийняття нормативно-правових актів часто відносять до регулятивної функції державного регулювання, проте, на нашу думку, слід чітко розподіляти встановлення певних правил (які здійснюються саме в умовах інституційної функції) та виконання певних правил, яке вже здійснюється в межах реалізації державної політики державними органами та дотриманням цих правил суб'єктами ринку грального бізнесу. Саме тому, на нашу думку, інституційна функція реалізується в суспільстві в цілому і має вплив лише на потенційних учасників ринку (є організаційною і реалізується на етапі організації ринку), тоді як

регулятивна функція спрямована на врегулювання суспільних відносин в процесі функціонування ринку, вона реалізується іншими суб'єктами, має інший зміст, реалізується іншими засобами тощо.

Звісно ми не виключаємо, що в процесі функціонування ринку виникатимуть певні проблеми, прогалини правовому регулюванні, проблеми у певних суспільних відносинах в процесі функціонування грального бізнесу, які вимагатимуть зміни інституційних підходів, зміни правових норм, що регулюють цю діяльність і тоді реалізація інституційної функції обумовлюватиметься потребами практики реалізації інших функцій.

Інституційна (організаційна) функція є універсальною функцією публічного управління і означає складову змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів управління (суб'єктів управління), а також системи управління загалом як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у взаємовідносинах та зв'язках між собою й утворюють органічну цілісність, єдність [3, с. 14].

Інституційна функція у сфері грального бізнесу реалізується Верховною Радою України через визначення державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор в Україні; Кабінетом Міністрів України через забезпечення формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор шляхом затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, інших підзаконних нормативно-правових актів, прийняття яких віднесено законом до повноважень Кабінету Міністрів України.

Саме уряд, керуючись нормами Закону, утворює уповноважений орган державного регулювання та контролю за ринком грального бізнесу, затверджує положення про нього, організовує проведення конкурсного відбору його членів, затверджує ліцензійні умови для кожного виду діяльності у сфері грального бізнесу, тобто приймає всі необхідні нормативно-правові акти для організації ринку грального бізнесу.

На сьогодні ця функція ще не повністю реалізована, адже Кабінет Міністрів України досі не затвердив перелік спеціальних територіальних гральних зон, який згідно з ч. 4 ст. 26 Закону №768 може бути не більше п'яти в Україні. Також Уряд не приймав рішення про реалізацію окремих інвестиційних проектів у сфері організації та проведення азартних ігор згідно з ч. 5 та 6 ст. 26 Закону №768.

Крім того Урядом досі не затверджено порядок проведення

конкурсного відбору кандидатів на посади членів Уповноваженого органу, а тому зараз конкурсний відбір проводиться у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу» для проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А».

Перебуває на стадії розробки і невідомо, коли буде введено в промислову експлуатацію Державну систему онлайн-моніторингу, відповідно Урядом поки не прийнято порядок функціонування Державної системи онлайн-моніторингу. Також станом на листопад 2022 року не прийнято постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів), передбачених статтями 58 та 59 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [4], що не дозволяє в повній мірі КРАІЛ реалізувати контрольну функцію.

Таким чином інституційна функція публічного управління є визначальною для інших функцій, оскільки завдяки їй визначається модель публічного управління певним ринком та принципи його організації. Лише після реалізації інституційної функції є можливою реалізація інших функцій публічного управління гральним бізнесом – регулятивної, контрольної та соціальної.

#### **Список використаних джерел**

1. Геєць В. Новий прагматизм – інструмент досягнення кращого майбутнього. Економічна теорія. 2017. №1. С. 5–24.

2. Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14 липня 2020 року №768-IX / Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/768-20#Text> (дата звернення 11.11.2021).

3. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). Киев, 1985. 146 с.

4. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку застосування Комісією з регулювання азартних ігор та лотерей фінансових санкцій (штрафів), передбачених статтями 58 та 59 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» / Офіційний вебсайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://gc.gov.ua/ua/Informatsiini-povidomlennia/32855.html> (дата звернення 25.11.2021).