



МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,

themis@minjust.gov.ua,

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

Міністерство цифрової трансформації України

Щодо проєкту Закону (реєстр. № 9256-д від 05 квітня 2024 року)

Міністерство юстиції України у зв'язку з листами Віце-прем'єр-міністра України з інновацій, розвитку освіти, науки та технологій – Міністра цифрової трансформації України Михайла Федорова від 17 квітня 2024 року № 11463/1/1-24 та Секретаріату Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 року № 10184/0/2-24 опрацювало проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою боротьби з ігровою залежністю (лудоманією) та вдосконалення державного регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор та лотерей» (реєстр. № 9256-д від 05 квітня 2024 року) (далі – проєкт Закону), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Гетманцевим Д. та іншими, і повідомляє.

1. Підпунктом 2 пункту 2 розділу I проєкту Закону передбачається внести зміни до Закону України «Про рекламу» шляхом викладення у новій редакції частини першої статті 22¹, підпункт 13 якої використовує слово «*поштою*» у формулюванні «надсилання повідомлень невизначеному колу осіб *поштою*», що є некоректним, оскільки, враховуючи норми Закону України «Про поштовий зв'язок», фізична або юридична особа користується послугами поштового зв'язку з використанням засобів поштового зв'язку (стаття 1 цього Закону).

2. Підпунктом 2 пункту 2 розділу I проєкту Закону запропоновано частину другу статтю 22¹ Закону України «Про рекламу» викласти у новій редакції та передбачити, що у рекламі азартних ігор забороняється, зокрема, участь *популярних осіб* або пряме чи опосередковане схвалення *популярними особами* азартних ігор, а також використання зображень і згадок імен *популярних людей*, героїв кіно-, теле- та анімаційних фільмів, авторитетних організацій.

При цьому зазначаємо, що наведене положення проєкту Закону містить словесні вирази, які використовують розмовну лексику, що не притаманне актам

СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 69361/5051-4-24/8.1.3 від 07.05.2024

Підписувач Висоцька Олена Володимирівна

Сертифікат 382367105294AF970400000B40F0600A8823A01

Дійсний з 18.07.2023 9:36:29 по 18.07.2024 9:36:29



органів державної влади, а також у законодавстві відсутні чіткі критерії щодо застосування таких формулювань, а саме: «популярних осіб», «популярними особами», «популярних людей».

3. Абзац двадцять третій підпункту 2 пункту 2 розділу I проекту Закону в частині слів «професійних медичних працівників» не узгоджується з термінологією законодавства України про охорону здоров'я, якою вживаються терміни «медичний працівник», «професійно підготовлені медичні працівники».

4. Підпунктом 1 пункту 3 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до статті 5 Закону України «Про державні лотереї в Україні», згідно з якими центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері випуску та проведення лотерей, веде Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні. Перелік відомостей, які відображаються в Єдиному реєстрі державних лотерей, запроваджених в Україні, затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері випуску та проведення лотерей.

Також підпунктом 16 пункту 4 розділу I проекту Закону передбачається внести зміни до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» шляхом доповнення статті 16 новою частиною та викладення у новій редакції частини сьомої, згідно з якими на період дії воєнного стану обмеження участі військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх здійснюється шляхом внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, Уповноваженим органом у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Після формування заяви засобами Єдиного державного веб-порталу електронних послуг заява та відомості, зазначені в ній, передаються засобами електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх.

Отже, проектом Закону передбачається застосовувати:

Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні, який запроваджено статтею 5 Закону України «Про державні лотереї в Україні»;

Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, який запроваджено статтею 5 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» та визначено як базу даних, що містить інформацію про фізичних осіб, яким відповідно до поданих заяв або за рішенням суду обмежено відвідування гральних закладів та участь в азартних іграх (пункт 54 частини першої статті 1 чинної редакції цього Закону).

У зв'язку з викладеним звертаємо увагу, що 01 січня 2022 року набрав чинності Закон України «Про публічні електронні реєстри» (далі – Закон), відповідно до частини першої статті 1 якого дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у сфері публічних електронних реєстрів під час

створення, ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення *публічних електронних реєстрів*.

Згідно з пунктом 12 частини першої статті 2 Закону *публічний електронний реєстр (реєстр, кадастр, реєстр тощо) – це інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації*.

Частиною третьою статті 4 Закону встановлено, що виключно законом або іншим актом законодавства, згідно з *яким створений реєстр*, визначаються відомості, *зазначені у частині другій статті 26 цього Закону* (крім випадків, визначених статтями 40 і 41 цього Закону).

При цьому відповідно до підпункту 2 пункту 4 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону визначено Кабінету Міністрів України до 01 липня 2022 року привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів України, що врегульовують статус реєстрів відповідно до вимог цього Закону.

З огляду на те, що *Єдиний реєстр державних лотерей, запроваджених в Україні* створено Законом України «Про державні лотереї в Україні», а *Реєстр осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх* створено Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», відомості, зазначені у частині другій статті 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», мають бути предметом Закону, якими вони створені.

Водночас аналіз законів України «Про державні лотереї в Україні» та «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» не виявив у них всіх необхідних положень, які мають визначатися щодо реєстрів відповідно до вимог частини першої статті 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», що не забезпечує завершеності механізму правового регулювання та дотримання вимог вищезазначеного Закону.

5. Частиною п'ятою статті 13 Закону України «Про державні лотереї в Україні» в редакції проекту Закону передбачено встановити, що державний нагляд (контроль) у сфері лотерейної діяльності здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері випуску та проведення лотерей, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з *урахуванням особливостей, визначених цим Законом*.

Разом з тим зазначаємо, що стаття 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яка визначає сферу дії цього Закону, містить винятки, згідно з якими контроль за додержанням вимог законодавства у певних сферах здійснюється у встановленому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» порядку з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законодавчими актами.

При цьому звертаємо увагу, що у статті 2 вказаного Закону не обумовлено здійснення державного нагляду (контролю) у сфері лотерейної діяльності з

урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державні лотереї в Україні».

6. Відповідно до пунктів 6 та 8 частини першої статті 8 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» в редакції проєкту Закону під час реалізації державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор Уповноважений орган (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері організації та проведення азартних ігор) виконує функції органу ліцензування господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор, приймає рішення про видачу та анулювання ліцензій у порядку, встановленому цим Законом; має повноваження щодо розгляду скарг гравців та інших осіб на дії організаторів азартних ігор та у разі виявлення порушень вживати заходів відповідно до цього Закону.

Також питання ліцензування господарської діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор пропонується врегулювати змінами до інших законів, зокрема, до Закону України «Про державні лотереї».

У зв'язку з викладеним зауважуємо, що 15 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) і на виконання підпункту 1 пункту 8 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону розроблено та прийнято Парламентом у першому читанні проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 10161) (далі – проєкт Закону № 10161), який містить зміни до низки кодексів та законів України, зокрема до Закону України «Про рекламу».

Також з метою доопрацювання до другого читання проєкту Закону № 10161 Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування запропоновано створення робочої групи з опрацювання та підготовки до другого читання проєкту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 10161) за участі представників Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України та представників інших центральних органів виконавчої влади (доручення Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала від 26 січня 2024 року № 2906/1/1-24 до листа Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 24 січня 2024 року № 04-23/12-2024/18110).

На сьогодні проводиться робота щодо доопрацювання проєкту Закону № 10161, зокрема опрацьовуються зміни до законів України «Про державні лотереї в Україні», «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор».

Таким чином, на нашу думку, запропоновані проєктом Закону зміни до законодавчих актів мають взаємоузгоджуватися з положеннями, викладеними в проєкті Закону № 10161.

7. Проєктом Закону запропоновано врегулювати відносини щодо фактичних перевірок (у тому числі методом контрольних закупівель) за діяльністю

організаторів азартних ігор, які проводяться за рішенням Уповноваженого органу.

Так, абзацами дванадцятим, вісімнадцятим підпункту 9 пункту 4 розділу I проєкту Закону передбачено встановити, що у разі проведення фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель) *організатора азартних ігор, що здійснює діяльність з організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет* (вебсайт, мобільний додаток), процес здійснення перевірки обов'язково фіксується засобами аудіо-, відео- та фототехніки (будь-якого технічного пристрою, що забезпечує відповідну функцію).

У разі проведення фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель) *організатора азартних ігор, що здійснює діяльність з організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет*, рішення Уповноваженого органу про проведення фактичної перевірки, направлення на перевірку та акт перевірки надсилається організатору азартних ігор протягом 5 (п'яти) робочих днів після закінчення такої перевірки рекомендованим листом із повідомленням про вручення або на електронну адресу з дотриманням вимог законодавства у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг.

Також абзацом восьмим підпункту 10 пункту 4 розділу I проєкту Закону передбачено визначити, що у випадку проведення фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель) з метою *підтвердження факту організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет без відповідної ліцензії* процес здійснення перевірки обов'язково фіксується засобами аудіо-, відео- та фототехніки (будь-якого технічного пристрою, що забезпечує відповідну функцію).

Аналіз наведених норм проєкту Закону свідчить, що вимоги щодо обов'язковості фіксації процесу здійснення фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель) для підтвердження факту організації та проведення азартних ігор без відповідної ліцензії, а також строку та способу надсилання рішення Уповноваженого органу про проведення перевірки, направлення на перевірку та акт перевірки у разі проведення фактичної перевірки стосуються саме організатора азартних ігор, що здійснює діяльність з організації та проведення азартних ігор в мережі Інтернет.

Проте частиною першою статті 10 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» передбачено, що державний нагляд (контроль) за ринком азартних ігор здійснюється шляхом проведення планових, позапланових перевірок, фактичних перевірок (методом контрольних закупок) та моніторингу діяльності організаторів азартних ігор з використанням Державної системи онлайн-моніторингу.

У свою чергу організатор азартних ігор – це *організатор азартних ігор в залах гральних автоматів, організатор азартних ігор казино в мережі Інтернет, організатор букмекерської діяльності, організатор гри в покер в мережі Інтернет та організатор казино* (пункт 37 частини першої статті 1 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» у редакції проєкту Закону).

Отже, організаторами азартних ігор, щодо яких здійснюються фактичні перевірки, є також організатор гральних автоматів, організатор букмекерської діяльності, організатор гри в покер та організатор казино.

Тобто проєкт Закону не забезпечує єдиного підходу щодо механізму та порядку здійснення фактичних перевірок усіх видів організаторів азартних ігор.

8. Абзацом восьмим підпункту 9 пункту 4 розділу I проєкту Закону передбачено встановити, що проведення фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель) включає, зокрема, *експеримент за участі уповноважених посадових осіб Уповноваженого органу з використанням тест-ситуації*.

З метою підтвердження факту організації та проведення азартних ігор без відповідної ліцензії за рішенням Уповноваженого органу може бути здійснена фактична перевірка (у тому числі методом контрольних закупівель) у частині проведення експерименту з використанням *тест-ситуації* участі уповноважених посадових осіб Уповноваженого органу в азартній грі (абзац сьомий підпункту 10 пункту 4 розділу I проєкту Закону).

При цьому зазначаємо, що аналіз наведених норм проєкту Закону свідчить, що ними при проведенні фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель) започатковується здійснення *експерименту за участі уповноважених посадових осіб Уповноваженого органу та/або третіх осіб з використанням тест-ситуації* взаємодії відвідувача/гравця з організатором азартних ігор та участі гравця в азартній грі.

Проте положення проєкту Закону не визначають, у чому саме полягає такий експеримент з використанням тест-ситуації, порядку його здійснення тощо, що не відповідає принципу юридичної визначеності, внутрішньої узгодженості, чіткості та однозначності застосування цих положень на практиці.

9. Пунктом 4 розділу I проєкту Закону пропонується внести зміни до Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», підпункти 10, 19 якого застосовують формулювання *«мобільні застосунки»*. Водночас пункт 4 розділу I проєкту Закону використовує формулювання *«мобільні додатки»*, що свідчить про внутрішню неузгодженість та порушення принципу єдності термінології у положеннях проєкту Закону.

При цьому в частині використання вказаних формулювань звертаємо увагу, що Закон України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» для цілей використання у ньому надає визначення поняття *«мобільний (програмний) додаток (далі – мобільний додаток)»*, згідно з яким це комп'ютерна програма (програмне забезпечення), призначена для роботи на мобільних пристроях, за допомогою якої через онлайн-систему здійснюється діяльність з організації та проведення азартних ігор (пункт 35 частини першої статті 1).

10. Частиною четвертою статті 10¹ Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» в редакції проєкту Закону запропоновано встановити, що у разі підтвердження факту організації та проведення азартних ігор без відповідної ліцензії уповноваженими посадовими особами Уповноваженого органу складається акт.

Акт, складений за результатами фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель), разом з матеріалами, що стали підставами для її проведення, передаються *правоохоронним органам*, а у разі необхідності – Національному банку України для належного реагування, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

З огляду на використання у проєкті Закону поняття «*правоохоронні органи*» звертаємо увагу, що законодавство не містить визначення уніфікованого поняття «*правоохоронні органи*» та не передбачає вичерпний перелік таких органів, що унеможливило його однозначне застосування на практиці.

Статус правоохоронного органу не завжди визначається безпосередньо в законі, який регламентує питання його діяльності, в деяких законах орган може бути наділено правозастосовними та/або правоохоронними функціями без встановлення такого статусу.

Враховуючи наведене, в частині четвертій статті 10¹ Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» в редакції проєкту Закону має йтися про відповідні *правоохоронні органи* або використовуватися поняття «*правоохоронні органи*» із уточненням відповідних завдань (функцій, повноважень) таких органів, з огляду на які їх залучатимуть.

11. Абзацом чотирнадцятим підпункту 10 пункту 4 розділу I проєкту Закону запропоновано встановити, що акт, складений за результатами фактичної перевірки (у тому числі методом контрольних закупівель), разом з матеріалами, що стали підставами для її проведення, передаються правоохоронним органам, а у разі необхідності – Національному банку України для належного реагування, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, для вжиття відповідних заходів щодо *здійснення блокування доменних імен*, а також їх піддоменів на рекурсивних DNS-серверах вебсайтів та/або мобільних застосунків, *які надають доступ на території України до азартних ігор у мережі Інтернет без відповідної ліцензії*;

Запропоноване положення проєкту Закону в частині використання слів «*доменних імен*» потребує узгодження з положеннями Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», згідно з частиною другою статті 24 якого організатор азартних ігор може здійснювати свою діяльність в мережі Інтернет через вебсайт, *доменне ім'я якого знаходиться в доменній зоні UA*, через мобільні додатки на різних операційних системах, що відповідають вимогам цього Закону. У реєстрі зазначається адреса вебсайту, через який провадиться діяльність у сфері організації та проведення азартних ігор.

12. Відповідно до частини другої статті 11 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» в редакції проєкту Закону за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор, створюється Консультативно-експертна рада, яка є постійно діючим на громадських засадах дорадчим органом, що бере участь в обговоренні

проектів документів, які розробляються та/або розглядаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор.

Склад Консультаційно-експертної ради та положення про неї затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор.

До вищезазначеного зауважуємо, що відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України (далі – Закон), для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства може утворюватися колегія міністерства як консультативно-дорадчий орган.

Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у міністерстві *можуть утворюватись інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.*

Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів приймає міністр.

Кількісний та персональний склад колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і положення про них затверджує міністр (частини перша, сьома – дев'ята статті 14 Закону).

Таким чином, повноваження міністра щодо утворення колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів є дискреційними та не можуть бути предметом регулювання закону.

У цьому контексті доцільно також навести правову позицію Конституційного Суду України, який у пункті 2 мотивувальної частини свого рішення від 02 березня 1999 року № 2-рп/99 зазначив, що законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування».

13. У тексті проекту Закону слова «*міжнародних, міжурядових організацій*» пропонуємо замінити словами «*міжнародних організацій*», що узгоджуватиметься з термінологією статті 2 Закону України «Про міжнародні договори України» та статті 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів.

14. У тексті проекту Закону застосовуються формулювання «спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції)», «спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи», «санкції».

При цьому звертаємо увагу, що у Законі України «Про санкції» вживається формулювання «*спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі – санкції)*».

15. Щодо застосування у тексті проекту Закону термінів «*резидент*», «*резидент іноземної держави, що здійснює збройну агресію проти України*», «*резидент держави, що здійснює збройну агресію проти України*» варто зауважити, що за усталеною практикою нормативно-правовий акт, який оперує

певним поняттям, має містити його визначення для цілей цього акта або чітку вказівку на інший нормативно-правовий акт, в розумінні якого таке поняття застосовується.

Водночас поняття «резидент» використовується в низці інших нормативно-правових актів, які регулюють окремі сфери правовідносин. Проте при застосуванні наведених термінів для визначення того, хто є резидентом країни-агресора, варто брати до уваги сферу застосування нормативно-правового акта та прийнятність його використання для визначеної мети.

Так, стаття 1 Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» (далі – Закон про вилучення) містить визначення таких термінів:

російська федерація – держава, яка рішенням Верховної Ради України відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 «Визначення агресії» від 14 грудня 1974 року визнана державою-агресором і здійснює збройну агресію проти України;

резиденти – це юридичні особи (їх філії, представництва), що здійснюють свою діяльність відповідно до законодавства України на території України, засновником (учасником, акціонером) або бенефіціаром яких прямо або опосередковано є російська федерація та/або у яких російська федерація прямо або опосередковано чи юридичні особи, засновником (учасником, акціонером) або бенефіціаром яких є російська федерація та/або у яких російська федерація прямо або опосередковано має частку у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, інше членство (участь у будь-якій формі) у юридичній особі.

Тобто слід констатувати, що термін «резидент» Закону про вилучення надає вузькоспеціалізоване визначення кола осіб для цілей цього Закону та обмежується лише юридичними особами, у яких російська федерація як держава, яка рішенням Верховної Ради України відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 «Визначення агресії» від 14 грудня 1974 року визнана державою-агресором і здійснює збройну агресію проти України, прямо або опосередковано (через інші юридичні особи) є засновником (учасником, акціонером) або бенефіціаром.

Натомість визначення кола осіб, що є резидентами та нерезидентами країни, врегульовано також податковим законодавством. Так, визначення «резидентів», «нерезидентів» для цілей оподаткування в Україні містять підпункти 14.1.122, 14.1.213 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України.

Разом з тим у разі визнання за доцільне визначення у проєкті Закону терміна, який охоплює коло суб'єктів, що пов'язані з державою-агресором, пропонуємо розглянути такі критерії:

фізичні особи – громадяни держави, визнаної відповідно до закону державою-агресором або державою-окупантом, крім тих, який на законних підставах постійно проживає в Україні;

юридичні особи, утворені відповідно до законодавства держави, що визнана відповідно до закону державою-агресором або державою-окупантом;

юридичні особи, в яких держава, визнана відповідно до закону державою-агресором або державою-окупантом, юридична особа, утворена відповідно до законодавства такої держави, або громадянин такої держави, крім того, який постійно на законних підставах проживають на території України, є:

учасником (акціонером), частка якого в статутному капіталі з урахуванням відносин контролю становить 10 або більше відсотків,

або членом,

або кінцевим бенефіціарним власником.

16. Підпунктом 13 пункту 4 розділу I проекту Закону запропоновано доповнити статтю 14 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» новою частиною сьомою, згідно з положеннями якої для цілей зазначеного Закону додатковими критеріями бездоганної ділової репутації є, зокрема, відсутність протягом останніх п'яти років фактів перебування на посадах керівника та/або головного бухгалтера організатора азартних ігор, щодо якого було *порушено справу про банкрутство або визнано банкрутом*.

Згідно з частиною першою статті 2 Кодексу України з процедур банкрутства (далі – Кодекс) провадження у справах про банкрутство регулюється Кодексом, Господарським процесуальним кодексом України (далі – ГПКУ), іншими законами України.

Частиною першою статті 176 ГПКУ встановлено, що за відсутності підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження суд *відкриває провадження у справі* протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви.

Відповідно до частини п'ятої статті 39 Кодексу за результатами розгляду заяви про відкриття провадження у справі та відзиву боржника господарський суд постановляє ухвалу про *відкриття провадження у справі про банкрутство*.

17. Підпунктом 16 пункту 4 розділу I проекту Закону запропоновано внести зміни до статті 16 Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», у якій передбачити, що *на період дії воєнного стану обмеження участі військовослужбовців у відвідуванні гральних закладів та участі в азартних іграх здійснюється шляхом внесення до Реєстру осіб, яким обмежено доступ до гральних закладів та/або участь в азартних іграх, Уповноваженим органом у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України*.

Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону, оскільки військовослужбовці перебувають в екстремальних стресових умовах, що може спричинити підвищені ризики формування ігрової залежності, вони потребують додаткових механізмів для захисту.

Слід зазначити, що обмеження права особи розпоряджатися своїми коштами, зокрема з метою участі в азартних іграх, зачіпає право, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція).

Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) неодноразово нагадував, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції містить три чіткі норми:

перша норма, викладена у першому реченні першого абзацу, має загальний характер і проголошує принцип мирного володіння майном; друга норма, що міститься в другому реченні першого абзацу, стосується позбавлення власності і підпорядковує його певним умовам; третя норма, закріплена в другому абзаці, передбачає, *що Договірні держави мають право, inter alia, контролювати користування власністю відповідно до загальних інтересів*. Проте ці норми не є непов'язаними за своєю суттю. Друга і третя норми стосуються конкретних випадків втручання у право на мирне володіння майном і тому повинні тлумачитися у контексті загального принципу, закріпленого першою нормою (наприклад, рішення у справі «*Віра Довженко проти України*» від 15 січня 2019 року, заява № 26646/07, пункт 35).

Відповідно до позиції Європейського суду втручання у право власності повинно не лише переслідувати «законну ціль» у «загальному інтересі», але також має існувати обґрунтоване пропорційне співвідношення між вжитими заходами та метою, яку прагнули досягти будь-якими заходами, застосованими державою, у тому числі заходами, спрямованими на здійснення контролю за користуванням майном фізичною особою. Ця вимога виражена у понятті «справедливий баланс», який має бути встановлений між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Завдання досягти цього балансу відображено у структурі статті 1 Першого протоколу до Конвенції в цілому (пункт 101 рішення у справі «*Зеленчук і Цицюра проти України*» від 22 травня 2018 року, заяви №№ 846/16, 1075/16).

У рішенні у справі «ТОВ «Світ розваг» та інші проти України» (від 27 червня 2019 року, заява № 13290/11 та два інші) Європейський суд нагадав, що, оскільки свобода розсуду, якою користується законодавчий орган під час впровадження соціальної та економічної політики, є широкою, *він поважатиме рішення законодавчого органу як таке, що було прийнято в інтересах суспільства, якщо тільки це рішення не було належним чином обґрунтовано*.

Погоджуючись, що заборона азартних ігор переслідувала загальний інтерес та слугувала законним цілям запобігти злочинності, правопорушенням серед неповнолітніх, ухиленню від сплати податків та боротьбі із залежністю від азартних ігор, Європейський суд при цьому звернув увагу на відсутність будь-якої індивідуалізованої оцінки, оскільки зупинення стосувалося усіх ліцензій на провадження діяльності з організації та проведення азартних ігор, а не тільки ліцензій суб'єктів господарювання, у яких діяльність здійснювалася з порушенням вимог законодавства.

Європейський суд відзначив, що не було жодних доказів вжиття на національному рівні будь-яких урівноважуючих заходів: орган законодавчої влади не навів жодних підстав для застосування найбільш обмежувальної політики повної заборони з можливих варіантів.

У світлі викладеного, погоджуючись, що проблема поширення ігрової залежності серед військовослужбовців вимагає вжиття заходів для здійснення контролю над гральним бізнесом, при її вирішенні слід застосовувати індивідуальний підхід.

Слід зазначити, що чинним Законом передбачено чіткі механізми обмеження участі в азартних іграх за наявності обґрунтованих підстав щодо конкретної особи, зокрема шляхом *самообмеження, за заявою членів сім'ї, а також за рішенням суду.*

Водночас не передбачається удосконалення порядку застосування до військовослужбовців ані визначених механізмів, ані встановлення будь-якого іншого індивідуального порядку обмеження доступу до азартних ігор, зокрема за заявою його командира.

У світлі викладеного зазначені положення проєкту Закону потребують доопрацювання з метою недопущення порушення прав особи у зв'язку з непропорційними заходами, вжитими державою для досягнення переслідуваної мети.

18. Підпунктом 25 пункту 4 розділу I проєкту Закону у розділі XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» передбачається, зокрема, в абзаці четвертому пункту 1 слова «абзаців п'ятого – восьмого підпункту «е» підпункту 7 пункту 7 цього розділу (*щодо частини другої статті 7-1 Закону України «Про державні лотереї в Україні»*), які набирають чинності через один рік після прийняття технічного регламенту лотерейного обладнання або встановлення вимог для проведення оцінки відповідності, та» виключити.

При цьому згідно із загальними вимогами нормопроектувальної техніки, які застосовуються під час розробки проєкту акта, *зміни вносяться до основного акта, а не до акта про внесення змін до нього*, а тому звертаємо увагу, що зміни, які проєктом Закону запропоновано внести до розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», стосуються змін до Закону України «Про державні лотереї в Україні».

19. Пунктом 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону запропоновано встановити, що цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім абзаців п'ятого – восьмого підпункту 4 пункту 3 розділу I цього Закону (щодо частини другої статті 7¹ Закону України «Про державні лотереї в Україні»), які набирають чинності через один рік *після прийняття технічного регламенту лотерейного обладнання або встановлення вимог для проведення оцінки відповідності.*

Наведене проєктом Закону положення щодо набрання чинності абзаців п'ятого – восьмого підпункту 4 пункту 3 розділу I цього Закону, яке запропоновано пов'язати із прийняттям технічного регламенту лотерейного обладнання або встановленням вимог для проведення оцінки відповідності, не відповідає принципу юридичної визначеності в частині набрання чинності його окремими нормами.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р зазначено, що у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі,

а також захист від свавільного втручання з боку держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).

Отже, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права (абзаци четвертий – шостий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Таким чином, положення пункту 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону, на нашу думку, потребує перегляду з урахуванням наведеного або додаткового обґрунтування.

Крім того, Міністерство юстиції України інформує про відсутність пропозицій щодо можливого переліку нормативно-правових актів, прийняття яких необхідне для реалізації цього законопроєкту у разі його прийняття, та переліку нормативно-правових актів, які необхідно привести у відповідність до цього законопроєкту. При цьому зазначаємо, що зі структурою та змістом підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення реалізації законопроєкту у разі набуття ним статусу Закону, на нашу думку, має визначитися орган державної влади, що забезпечує формування державної політики у сфері відносин, які є предметом регулювання проєкту Закону.

Заступник Міністра

Олена ВИСОЦЬКА