

комментарий специалиста



А. Н. Борисов

О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ АЗАРТНЫХ ИГР И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Игровые зоны,
их создание и правовой
режим
- Разрешения и лицензии
на организацию
и проведение
азартных игр
- Требования к игровым
заведениям и их
организаторам
- Деятельность
в переходный период
до 30 июня 2009 г.

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Александр Борисов

**Комментарий к Федеральному
закону «О государственном
регулировании деятельности
по организации и проведению
азартных игр и о внесении
изменений в некоторые
законодательные акты Российской
Федерации» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2009

Борисов А. Н.

Комментарий к Федеральному закону «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Борисов — «Юстицинформ», 2009

ISBN 978-5-7205-0940-8

В книге подробно освещены различные аспекты правового регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр, в том числе правовой режим игорных зон, порядок их создания, требования к игорным заведениям, их организаторам и посетителям, разрешительный порядок регулирования и лицензирование деятельности игорных заведений. Особое внимание уделено регулированию в переходный период (до 30 июня 2009 г.) действия Закона. Нормы Закона рассмотрены в их взаимосвязи с нормами Гражданского, Налогового кодексов РФ, Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Проведен сравнительный анализ с ранее действовавшим порядком регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр. Используются правовые позиции и разъяснения высших судебных органов. Книга предназначена, прежде всего, для правоприменителей – руководителей и работников организаций, являющихся организаторами азартных игр, а также должностных лиц и сотрудников органов государственной власти, осуществляющих регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр. Книга также будет полезна всем, кто интересуется вопросами регулирования данной деятельности в России.

ISBN 978-5-7205-0940-8

© Борисов А. Н., 2009

© Юстицинформ, 2009

Содержание

Введение	6
Глава 1 Общие положения	9
Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона	9
Статья 2. Законодательство о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр	12
Статья 3. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр	17
Конец ознакомительного фрагмента.	18

Александр Николаевич Борисов
Комментарий к Федеральному закону
от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О
государственном регулировании
деятельности по организации
и проведению азартных игр и о
внесении изменений в некоторые
законодательные акты Российской
Федерации» (постатейный)

Введение

Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее также – комментируемый Закон, Закон) принят в целях установления нового режима государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр. Проект данного Закона внесен в Государственную Думу Президентом РФ и принят в довольно короткий срок – с момента внесения законопроекта до момента подписания Президентом РФ принятого Закона прошло ровно 2,5 месяца. Все прежние попытки устранить пробелы в правовом регулировании данной деятельности терпели неудачу (законопроекты вносились группами депутатов Государственной Думы): внесенный в конце 2001 г. проект федерального закона № 156146-3 «Об игорном бизнесе в Российской Федерации» прошел процедуры принятия в первом и во втором чтениях (во втором чтении принят с новым названием «О деятельности игорных заведений»), но в конце 2004 г. все же отклонен Государственной Думой; в середине 2005 г. внесен проект федерального закона № 183638-4 «О тотализаторах и игорных заведениях», но он не был принят даже в первом чтении и отклонен Государственной Думой в марте 2006 г.; внесенный в октябре 2005 г. проект федерального закона № 215664-4 «О деятельности по организации и проведению азартных игр и пари и производству игрового оборудования» в марте 2006 г. принят в первом чтении (с новым названием «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и пари»), но в октябре этого же года также отклонен.

Основной новеллой комментируемого Закона является предусмотренная в нем возможность создания игорных зон – частей территории России, в которых допускается осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр (предусмотрено создание четырех игорных зон – по одной на территориях Алтайского края, Приморского края, Калининградской области и одна на территориях Краснодарского края и Ростовской области).

Характеризуя концепцию правового режима игорных зон, авторы законопроекта отмечали следующее (приведенные ниже положения скорректированы с учетом изменений, которые претерпел законопроект):

игорные зоны могут создаваться на землях, не являющихся землями населенных пунктов. Более того, земельные участки, входящие в состав таких территорий, и соответствующие

объекты инфраструктуры могут находиться только в государственной или муниципальной собственности и будут предоставляться заинтересованным лицам в собственность или на условиях аренды в общем порядке, установленном земельным законодательством РФ;

решение о создании игорных зон принимает Правительство РФ по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ. В данном решении могут быть установлены требования к отдельным видам игорных заведений, а также иные ограничения, предусмотренные для игорных заведений, расположенных на территориях игорных зон;

основанием для начала деятельности по организации и проведению азартных игр является специальное разрешение, выдаваемое организатору азартных игр. Такое разрешение выдается на пять лет и предоставляет организатору азартных игр право осуществлять деятельность по организации и проведению азартных игр на всей территории игорной зоны при соблюдении требований и ограничений, установленных решением о создании соответствующей игорной зоны;

для обеспечения взаимодействия между организаторами азартных игр и органами управления одной игорной зоны участниками азартных игр могут создаваться некоммерческие организации, которым может быть передана часть функций по управлению соответствующей игорной зоной.

Вне игорных зон комментируемый Закон допускает возможность осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр только в букмекерских конторах и тотализаторах и только на основании соответствующих лицензий (следует отметить, что в первоначальной редакции законопроекта предусматривалось создание двух видов игорных зон, в которых допускается осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр, – «особых» игорных зон (это те самые игорные зоны, о которых говорилось выше) и игорных зон поселений; однако в ходе работы над законопроектом положения, определяющие правовой режим второго из указанных видов игорных зон, из него исключены). При этом для таких игорных заведений предусмотрен ряд специальных требований и ограничений (например, игорное заведение может располагаться исключительно в объектах капитального строительства, не находящихся в государственной или муниципальной собственности), а также установлен четкий перечень объектов, в которых размещение игорных заведений запрещено.

Комментируемый Закон установил требования к организаторам азартных игр и к посетителям игорного заведения: организаторами азартных игр могут быть исключительно российские юридические лица, учредителями (участниками) которых не являются Россия, ее субъекты и муниципальные образования и чистые активы которых составляют не менее установленного размера; посетителями игорного заведения могут быть лица, которые достигли возраста 18 лет и не нарушают установленных правил посещения игорного заведения. Закреплены также общие требования к игорному заведению: в игорном заведении должны быть выделены зона обслуживания участников азартных игр и служебная зона; для посетителей игорного заведения должна быть доступна информация о правовом регулировании деятельности игорного заведения; используемое игорное оборудование должно соответствовать установленным обязательным требованиям и находиться в собственности организатора азартных игр; организация и проведение азартных игр могут осуществляться исключительно работниками организатора азартных игр; работники организатора азартных игр должны быть старше 18 лет; технологически заложенный средний процент выигрыша каждого игрового автомата не может составлять менее чем 90 %. Законом предусмотрен специальный запрет на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», а также средств связи, включая подвижную.

Особо следует отметить, что комментируемым Законом определен специальный порядок введения предусмотренного в нем механизма государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр:

предусмотрено, что с 1 июля 2007 г. подлежат закрытию все игорные заведения, не соответствующие установленным Законом требованиям (ограничения в отношении организаторов, расположения и внутреннего устройства игорных заведений и т. п.). При этом игорные заведения, отвечающие указанным требованиям, могут продолжать свою работу на всей территории России без получения специального разрешения до 30 июня 2009 г.;

одновременно с принятием Закона должна быть начата работа по созданию игорных зон, а также осуществляться разработка соответствующих нормативных правовых актов. В результате с 1 июля 2009 г. предусмотренный Законом механизм регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр вступит в силу в полном объеме и все игорные заведения, расположенные вне игорных зон (кроме букмекерских контор и тотализаторов, соответствующих установленным требованиям), будут закрыты.

Наряду с непосредственным правовым регулированием общественных отношений в сфере организации и проведения азартных игр, комментируемым Законом внесены изменения в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» и часть вторую НК РФ, а также во вносившие в них изменения законодательные акты (однако следует отметить, что соединение в одном акте статей, устанавливающих новое правовое регулирование, и статей, содержащих внесение изменений в законодательные акты, нехарактерно для федерального законодателя и противоречит Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов, направленным письмом Аппарата Государственной Думы от 18 ноября 2003 г. № вн 2-18/490).

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Настоящим Федеральным законом определяются правовые основы государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации и устанавливаются ограничения осуществления данной деятельности в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан.

2. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на деятельность по организации и проведению лотерей, а также на деятельность бирж.

1. Норма ч. 1 комментируемой статьи, определяя предмет регулирования комментируемого Закона, называет две составляющие этого предмета: 1) определение правовых основ государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории России; 2) установление ограничений осуществления данной деятельности в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан.

С общетеоретических позиций определение предмета регулирования законодательного акта представляет собой определение общественных отношений, которые урегулированы нормами этого акта и которые в силу этого становятся правовыми отношениями. В то же время общественные отношения, составляющие предмет регулирования комментируемого Закона, не оставались без внимания со стороны законодателя. Основы правового регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр заложены в Гражданском кодексе РФ (данный акт назван первым в норме ст. 2 комментируемого Закона, определяющей систему законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр), а также в иных федеральных законах, среди которых необходимо назвать, прежде всего, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ и часть вторую НК РФ, ее главу 29 «Налог на игорный бизнес», введенную Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 182-ФЗ² (см. комментарий к ст. 2 Закона). Как говорилось во введении, основное предназначение комментируемого Закона – это установление нового режима государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр. Иначе говоря, данный Закон не устанавливает, а лишь меняет этот режим (но принципиальным образом). Это необходимо иметь в виду при обращении к норме ч. 1 комментируемой статьи.

Следует также сказать несколько слов в отношении второй составляющей предмета регулирования комментируемого Закона – установление ограничений осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр на территории России. Строго говоря, данную составляющую можно рассматривать как охватываемую первой составляющей – определение правовых основ государственного регулирования данной деятельности. Однако есть один существенный момент, который обосновывает необходимость выделения рассматриваемой составляющей: в норме ч. 1 комментируемой статьи указано на то, что такие ограничения устанавливаются в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан. Тем самым

¹ СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.

² СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5138.

законодатель обозначил конституционную основу установления этих ограничений. Речь идет о норме ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данная конституционная норма воспроизведена и в положении п. 2 ст. 1 части первой ГК РФ применительно к возможности ограничения гражданских прав.

Упоминая о норме ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, представляется целесообразным привести правовую позицию, которую Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) изложил еще в Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П³: определяя средства и способы защиты государственных интересов, законодатель должен использовать лишь те меры, которые необходимы, строго обусловлены этими целями и исключают для конкретной правоприменительной ситуации возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; публичные интересы, перечисленные в ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод.

2. В норме ч. 2 комментируемой статьи установлены изъятия из сферы действия комментируемого Закона – это деятельность по организации и проведению лотерей, а также деятельность бирж.

Первое из указанных изъятий – деятельность по организации и проведению лотерей – предопределено тем, что правовая основа государственного регулирования отношений, возникающих в области организации и проведения лотерей, определена Федеральным законом от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»⁴, что и закреплено в его ст. 1 (там же указано, что названный Закон в том числе определяет виды и цели проведения лотерей, порядок их организации и проведения на территории России, устанавливает обязательные нормативы лотерей, порядок осуществления контроля за их организацией и проведением, а также ответственность лиц, участвующих в организации и проведении лотерей).

В отношении же второго изъятия из сферы действия комментируемого Закона – деятельность бирж – необходимо отметить, что уже после принятия данного Закона получило свое дальнейшее развитие законодательное регулирование деятельности по организации и проведению игр и пари. Вызвано это было следующей судебной практикой:

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) в Постановлении от 8 июня 1999 г. № 5 3 47/98⁵ признал обоснованной квалификацию сделок, являющихся расчетными производными финансовыми инструментами, в качестве разновидности игровых сделок, которые действующее законодательство не регулирует и не содержит указаний на предоставление подобным сделкам судебной защиты;

КС РФ в Определении от 16 декабря 2002 г. № 282-0⁶ указал, что отказ в судебной защите требований из соответствующих сделок может в ряде случаев оказаться в противоречии с принципом свободы предпринимательской деятельности, принципом свободы договоров, закрепленным в ст. 421 части первой ГК РФ. КС РФ отметил, что вопрос о том, является ли сделка пари или нормальной предпринимательской сделкой, должен решаться судом исходя из конкретных обстоятельств дела. По существу, КС РФ признал то, что законодательство не

³ СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

⁴ СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4434.

⁵ ВАС. 1999. № 9.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 52. Ч. 2. Ст. 5291.

содержит признаков, которыми суды могут руководствоваться при вынесении такого решения, и указал на необходимость дальнейшего регулирования соответствующих отношений.

Такое регулирование осуществлено путем принятия Федерального закона от 26 января 2007 г. № 5-ФЗ⁷ (т. е. уже после того, как издан комментируемый Закон), которым статья 1062 гл. 58 «Проведение игр и пари» части второй ГК РФ дополнена новым пунктом 2, устанавливающим, что:

на требования, связанные с участием в сделках, предусматривающих обязанность стороны или сторон сделки уплачивать денежные суммы в зависимости от изменения цен на товары, ценные бумаги, курса соответствующей валюты, величины процентных ставок, уровня инфляции или от значений, рассчитываемых на основании совокупности указанных показателей, либо от наступления иного обстоятельства, которое предусмотрено законом и относительно которого неизвестно, наступит оно или не наступит, правила названной главы не распространяются. Указанные требования подлежат судебной защите, если хотя бы одной из сторон сделки является юридическое лицо, получившее лицензию на осуществление банковских операций или лицензию на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, либо хотя бы одной из сторон сделки, заключенной на бирже, является юридическое лицо, получившее лицензию, на основании которой возможно заключение сделок на бирже;

требования, связанные с участием граждан в указанных в сделках, подлежат судебной защите только при условии их заключения на бирже.

Тем самым федеральный законодатель подтвердил, что расчетные производные финансовые инструменты соответствуют признакам алеаторных (основанных на риске) сделок, но обеспечил судебную защиту расчетным производным финансовым инструментам, совершенным определенными субъектами. Изложенное подтверждает актуальность такого предусмотренного в норме ч. 2 комментируемой статьи изъятия из сферы действия комментируемого Закона, как деятельность бирж. В то же время возникает вопрос об уточнении данного изъятия, поскольку расчетные производные финансовые инструменты, соответствующие признакам алеаторных сделок, могут заключаться и исполняться на внебиржевом срочном рынке.

Следует также отметить, что в проекте комментируемого Закона, в редакции, внесенной в Государственную Думу, и в редакции, принятой в первом чтении, указывалось, что действие Закона не распространяется на деятельность по организации и проведению лотерей, а также на деятельность, связанную с использованием игровых автоматов без денежных выигрышей. Однако уже при подготовке к рассмотрению законопроекта во втором чтении второе из указанных изъятий из сферы действия Закона заменено деятельностью бирж. Из этого следует, что согласно позиции федерального законодателя деятельность, связанная с использованием игровых автоматов без денежных выигрышей, к деятельности по организации и проведению азартных игр не относится.

⁷ СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 558.

Статья 2. Законодательство о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр

Правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а также может осуществляться принятыми в соответствии с настоящим Федеральным законом иными нормативными правовыми актами.

Комментируемая статья определяет систему нормативных правовых актов, в соответствии с которыми осуществляется правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр.

Причем эта система нормативных правовых актов обозначена в наименовании комментируемой статьи (а вслед за этим и в ряде норм комментируемого Закона) как законодательство о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (следует отметить, что при этом понятие «законодательство» использовано в широком его смысле, т. е. охватывающем не только непосредственно законодательные, но и иные нормативные правовые акты).

В комментируемой статье установлено, что правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр осуществляется в соответствии со следующими актами:

- Гражданский кодекс РФ;
- комментируемый Закон;
- другие федеральные законы;
- законы субъектов РФ;
- иные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с комментируемым Законом.

Соответственно, определяя структуру законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр, комментируемая статья выделяет два уровня – акты федерального законодателя (среди которых прямо названы ГК РФ и комментируемый Закон) и акты законодателей субъектов РФ. Если исходить из того, что в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданское законодательство относится к ведению России, то в этой структуре должен быть только один уровень – федеральный (на этом, в частности, настаивало Правовое управление Аппарата Государственной Думы при работе над законопроектом, см. заключение от 10 ноября 2006 г. № 2.2–1/3765⁸). Однако представляется, что необходимо учитывать и положение п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящее административное законодательство к совместному ведению России и ее субъектов. Это конституционное положение и является основой для закрепления двух уровней – федерального и регионального – в системе актов, регулирующих деятельность по организации и проведению азартных игр.

Регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр Гражданским кодексом РФ подразумевает, прежде всего, то, что в его части второй содержится глава 58 «Проведение игр и пари». Кроме того, непосредственное отношение к такому регулированию

⁸ СПС.

имеет норма п. 2 ст. 928 гл. 48 «Страхование» части второй ГК РФ, устанавливающая, что не допускается страхование убытков от участия в играх, лотереях и пари.

Указанная глава 58 ГК РФ включает в себя только две статьи – 1062 и 1063, причем первая из указанных статей, посвященная требованиям, связанным с организацией игр и пари и участием в них, до недавнего времени содержала единственную норму. Согласно этой норме требования граждан и юридических лиц, связанные с организацией игр и пари или с участием в них, не подлежат судебной защите, за исключением требований лиц, принявших участие в играх или пари под влиянием обмана, насилия, угрозы или злонамеренного соглашения их представителя с организатором игр или пари, а также требований, указанных в п. 5 ст. 1063 ГК РФ (см. ниже). Как говорилось выше (см. комментарий к ст. 1 Закона), в соответствии с Федеральным законом от 26 января 2007 г. № 5-ФЗ ст. 1062 ГК РФ дополнена новым пунктом 2, разрешившим проблему судебной защиты прав и интересов сторон сделок, являющихся производными финансовыми инструментами.

Статья 1063 ГК РФ (в ред. Федерального закона «О лотереях»), регламентируя проведение лотерей, тотализаторов и иных игр государством и муниципальными образованиями или по их разрешению, предусматривает следующее:

отношения между организаторами лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр – Россией, субъектами РФ, муниципальными образованиями, лицами, а для лотерей – юридическими лицами, получившими от уполномоченного государственного или муниципального органа право на проведение таких игр в порядке, установленном законом, – и участниками игр основаны на договоре (п. 1);

в случаях, предусмотренных правилами организации игр, договор между организатором и участником игр оформляется выдачей лотерейного билета, квитанции или иного документа, а также иным способом (п. 2);

предложение о заключении договора, предусмотренного пунктом

1 данной статьи, должно включать в себя условия о сроке проведения игр и порядке определения выигрыша и его размере. В случае отказа организатора игр от их проведения в установленный срок участники игр вправе требовать от их организатора возмещения понесенного из-за отмены игр или переноса их срока реального ущерба (п. 3);

лицам, которые в соответствии с условиями проведения лотереи, тотализатора или иных игр признаются выигравшими, должен быть выплачен организатором игр выигрыш в предусмотренных условиями проведения игр размере, форме (денежной или в натуре) и срок, а если срок в этих условиях не указан, не позднее 10 дней с момента определения результатов игр либо в иной срок, установленный законом (п. 4);

в случае неисполнения организатором игр указанной в п. 4 данной статьи обязанности участник, выигравший в лотерее, тотализаторе или иных играх, вправе требовать от организатора игр выплаты выигрыша, а также возмещения убытков, причиненных нарушением договора со стороны организатора (п. 5). Именно эти требования в соответствии с п. 1 ст. 1062 ГК РФ подлежат судебной защите.

Указания на «иной» способ и на «иной» срок включены в положения п. 2 и 4 данной статьи Федеральным законом «О лотереях». Соответственно, эти «иной» способ и «иной» срок регламентированы названным Законом.

Среди иных регулирующих деятельность по организации и проведению азартных игр федеральных законов, нежели ГК РФ и комментируемый Закон, следует назвать, прежде всего, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», который согласно п. 1 его ст. 1 регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности в соответствии с перечнем, предусмотренным п. 1 ст. 17 данного Закона. Также

следует упомянуть о гл. 29 части второй НК РФ, определяющей порядок исчисления и уплаты налога на игорный бизнес.

Безусловно, актом (причем, одним из важнейших актов) законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр является Федеральный закон «О лотереях». Однако названный Закон регулирует отношения, не входящие в предмет регулирования комментируемого Закона (см. комментарий к ст. 1 Закона).

В отношении «иных» нормативных правовых актов, о которых говорится в комментируемой статье, необходимо отметить, что это акты также двух уровней – федерального и регионального. На федеральном уровне такими актами являются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а на региональном – нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено ч. 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. Частью 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Нормативными правовыми актами являются только те указы Президента РФ, которые имеют нормативный характер.

Правительство РФ, как установлено в ч. 1 ст. 115 Конституции РФ, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 указанной статьи установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 данной статьи могут быть отменены Президентом РФ. Статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ)⁹ установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Издание Правительством РФ постановлений по вопросам регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр прямо предусмотрено рядом норм комментируемого Закона. В частности, Правительством РФ:

устанавливаются состав и порядок представления организатором азартных игр сведений, необходимых для осуществления контроля за соблюдением требований законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (ч. 3 ст. 6);

устанавливаются правила совершения операций с денежными средствами при организации и проведении азартных игр (ч. 5 ст. 6);

могут быть установлены дополнительные требования к организаторам азартных игр (ч. 8 ст. 6);

определяются порядок создания и ликвидации игорных зон, а также их наименования, границы, иные параметры игорных зон (ч. 3 ст. 9);

определяется порядок выдачи лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах (ч. 2 ст. 14);

могут быть установлены дополнительные требования к букмекерским конторам и тотализаторам (ч. 3 ст. 15).

⁹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в соответствии с п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (вред, постановления Правительства РФ от 7 июля 2006 г. № 418)¹⁰, издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Согласно п. 2 названных Правил нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается; структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. В соответствии с п. 10 Правил нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация нормативных правовых актов, согласно п. 11 Правил, осуществляется Минюстом России, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88¹¹.

С учетом нормы ч. 2 ст. 3 комментируемого Закона в комментируемой статье речь идет о нормативных правовых актах, издаваемых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию в сфере организации и проведения азартных игр (т. е. Минфином России). Издание таким уполномоченным федеральным органом исполнительной власти нормативных правовых актов по вопросам регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр прямо предусмотрено двумя нормами комментируемого Закона – нормой ч. 7 ст. 6 (установление для целей данного Закона порядка расчета стоимости чистых активов организаторов азартных игр) и нормой ч. 5 ст. 10 (установление порядка предоставления и содержания отчетности органами управления игорных зон).

Издание актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), актов высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ регламентировано положениями ст. 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹².

Так, согласно п. 1 указанной статьи высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. В пункте 2 статьи установлено, что акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной вла-

¹⁰ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2006. № 29. Ст. 3251.

¹¹ РГ. 24 мая 2007. № 108.

¹² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

сти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ. В соответствии с п. 3 статьи акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения России и предметам совместного ведения России и ее субъектов, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Необходимо обратить внимание на то, что в нормах комментируемого Закона говорится как о законодательстве субъектов РФ (а это понятие, очевидно, также использовано в широком его смысле, т. е. охватывающем не только непосредственно законодательные, но и иные нормативные правовые акты), так и о соглашениях между органами государственной власти соответствующих субъектов РФ. Речь идет о соглашениях, заключаемых между органами государственной власти таких субъектов РФ, как Краснодарский край и Ростовская область, поскольку согласно норме ч. 2 ст. 9 комментируемого Закона единственная из четырех создаваемых игорных зон включает в себя часть территории каждого из указанных субъектов РФ. На основании такого соглашения в соответствии с нормой ч. 6 ст. 9 комментируемого Закона определяются порядок управления такой игорной зоной, порядок реализации в такой игорной зоне прав, предоставленных субъектам РФ законодательством РФ о налогах и сборах, порядок распределения между бюджетами соответствующих субъектов РФ средств от уплаты налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ.

Согласно нормам комментируемого Закона законодательством субъекта РФ или соглашением между органами государственной власти соответствующих субъектов РФ:

устанавливается порядок передачи органами управления игорными зонами организаторам азартных игр, а также иным лицам в собственность или аренду земельных участков, расположенных в игорных зонах (п. 2 ч. 2 ст. 10 и ч. 2 ст. 12);

устанавливается порядок заключения соглашения, на основании которого часть функций органов управления игорными зонами может быть передана объединению организаторов азартных игр (ч. 4 ст. 10);

устанавливается порядок выдачи органом управления игорной зоной разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне (ч. 2 ст. 13).

Следует также отметить, что согласно заключительному положению, закреплённому в ч. 10 ст. 16 комментируемого Закона, нормативные правовые акты, необходимые для реализации положений данного Закона, должны были быть приняты Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ до истечения шести месяцев со дня вступления в силу, т. е. до 1 июля 2007 г.

Статья 3. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр

1. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр осуществляется путем:

1) установления порядка осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр и соответствующих ограничений, обязательных требований к организаторам азартных игр, игорным заведениям, посетителям игорных заведений, игорных зон;

2) выделения территорий, предназначенных для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр, – игорных зон;

3) выдачи разрешений на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорных зонах;

4) выдачи лицензий на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах;

5) выявления, запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих деятельность по организации и проведению азартных игр с нарушением законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр.

2. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществляется Правительством Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на осуществление функций по нормативно-правовому регулированию в сфере организации и проведения азартных игр, иными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в пределах их компетенции, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление функций по управлению игорными зонами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.