



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Удача» на нарушение конституционных прав и свобод частью 3 статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

18 сентября 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Ю.М.Данилова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы ООО «Удача»,

у с т а н о в и л :

1. Федеральным законом от 11 ноября 2003 года № 138-ФЗ «О лотереях» (в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») лотереи в зависимости от

организатора лотереи подразделялись на государственные, организатором которых являлись Российская Федерация или субъект Российской Федерации, и негосударственные, организатором которых могли быть муниципальное образование или созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющее место нахождения в Российской Федерации юридическое лицо (часть 5 статьи 3). В соответствии с частью 1 статьи 6 данного Федерального закона разрешение на проведение лотереи выдавалось соответствующим уполномоченным органом исполнительной власти или местного самоуправления на срок не более чем пять лет на основании заявления о предоставлении такого разрешения. При этом государственная пошлина за выдачу разрешения на проведение всероссийских лотерей была установлена в размере 6000 рублей (подпункт 113 пункта 1 статьи 333³³ Налогового кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ).

Таким образом, юридические лица были вправе на основании выданного уполномоченным органом разрешения осуществлять проведение всероссийских лотерей в качестве их организатора наравне с Российской Федерацией.

30 января 2014 года был введен в действие Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ, которым в Федеральный закон «О лотереях» были внесены концептуальные изменения. В силу нового правового регулирования в настоящее время в Российской Федерации проводятся лишь два вида лотерей (в зависимости от территории их проведения):

1) международные – лотереи, которые проводятся на территориях двух и более государств, включая территорию Российской Федерации, на основании международного договора Российской Федерации;

2) всероссийские государственные – лотереи, которые проводятся на всей территории Российской Федерации (часть 4 статьи 3 Федерального закона «О лотереях»).

При этом в соответствии со статьей 13 Федерального закона «О лотереях» в новой редакции организаторами лотерей на основании решения Правительства Российской Федерации являются: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере бюджетной деятельности (часть 1); срок проведения лотереи составляет пятнадцать лет с возможностью его продления Правительством Российской Федерации по инициативе организатора лотереи в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; началом проведения лотереи считается дата принятия решения Правительством Российской Федерации о проведении лотереи (часть 2); оператор лотереи определяется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на организацию лотереи, по результатам открытого конкурса, проводимого в порядке, установленном данным Федеральным законом (часть 3).

С 30 декабря 2013 года – дня опубликования Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ – прекращена выдача разрешений на проведение лотерей, а с 1 июля 2014 года прекращены проведение негосударственных лотерей, за исключением экспертизы выигрышных лотерейных билетов (лотерейных квитанций), а также выплата, передача или предоставление выигрышей участникам лотерей (части 2 и 3 его статьи 7), причем согласно части 4 той же статьи всероссийские государственные лотереи, решения о проведении которых были приняты Правительством Российской Федерации до дня вступления в действие данного Федерального закона, проводятся в установленные сроки в соответствии с условиями заключенных договоров (контрактов).

Иными словами, юридические лица, несмотря на наличие выданных разрешений на проведение лотерей, с 1 июля 2014 года более не наделены

правом на осуществление деятельности в виде организации лотерей – такое право сохранено лишь за Российской Федерацией.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации ООО «Удача» оспаривает конституционность части 3 статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ.

Как следует из представленных материалов, оператор лотереи ООО «Фактор» обратился в Арбитражный суд Новосибирской области к организатору лотереи – ООО «Удача», получившему от Федеральной налоговой службы Российской Федерации разрешение на проведение лотереи сроком действия с 19 июля 2010 года по 18 июля 2015 года, с иском о расторжении договора от 16 февраля 2012 года, в рамках которого оператор по поручению организатора проводит Всероссийскую негосударственную бестиражную лотерею «УДАЧА ЛОТО».

Вступившим в законную силу актом данного арбитражного суда от 3 апреля 2014 года указанный договор был расторгнут и с ответчика в пользу истца взысканы 4000 рублей, уплаченные им в качестве госпошлины. Свое решение Арбитражный суд Новосибирской области мотивировал тем, что в силу части 3 статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ наличие у ответчика действующего разрешения на проведение лотереи после 1 июля 2014 года не предоставляет ему более возможности на ее проведение.

По мнению заявителя, оспариваемая норма закрепила произвольное и необоснованное решение публичной власти, нарушающее нормальный (сложившийся) режим хозяйствования, установила дискриминацию юридических лиц по сравнению с Российской Федерацией, право которой на проведение лотерей, в отличие от юридических лиц, осуществляется в установленные сроки в соответствии с условиями заключенных договоров (контрактов), – несмотря на то что они наделены единым по своему содержанию правовым статусом организатора лотереи, а также лишила его права на проведение лотереи на основании предоставленного ему в установленном законом порядке разрешения до истечения срока действия

данного разрешения. В связи с этим заявитель просит признать оспариваемую норму противоречащей статьям 2, 8, 15 (часть 1), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1) и 35 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно отмечал, что право владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свобода предпринимательской деятельности, не являясь абсолютными, могут быть ограничены федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации), при этом ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (статья 74, часть 2, Конституции Российской Федерации); такой подход корреспондирует положениям статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод о том, что право каждого физического и юридического лица на уважение принадлежащей ему собственности и ее защиту (и вытекающая из этого свобода пользования имуществом, в том числе в целях осуществления предпринимательской деятельности) не умаляет право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (постановления от 1 апреля 2003 года № 4-П, от 18 июля 2003 года № 14-П, от 12 ноября 2003 года № 17-П и др.).

2.1. Касаясь ограничений права на осуществление некоторых видов деятельности, в частности проведение обязательного аудита и поставки и (или) розничной продажи алкогольной продукции, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции.

Норма, предоставляющая право проводить обязательный аудит только аудиторским организациям, направлена на защиту конституционно

значимых ценностей и достижение баланса частных и публичных интересов, в силу специфики обязательного аудита не может рассматриваться как чрезмерное ограничение конституционных прав и свобод, поскольку отношения, возникающие в ходе обязательной аудиторской проверки, в значительной мере имеют публично-правовой характер, а по своим целям, предназначению и функциям обязательный аудит проводится в интересах неопределенного круга лиц и государства, т.е. в общественном интересе. В отношении же ограничения права индивидуальных предпринимателей на осуществление розничной продажи алкогольной продукции Конституционный Суд Российской Федерации указал, что государственное регулирование в области производства и оборота такой специфической продукции, относящейся к объектам, ограниченно оборотоспособным, как этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, в том числе обязательность лицензирования указанной деятельности, обусловлено необходимостью защиты жизни и здоровья граждан, экономических интересов Российской Федерации, обеспечения нужд потребителей в соответствующей продукции, повышения ее качества и проведения контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что ограничение федеральным законодателем тех или иных лиц в праве на продолжение ранее осуществлявшегося ими вида деятельности – обязательного аудита, производства и оборота ограниченно оборотоспособной продукции – не затрагивает само существо конституционных гарантий защиты собственности и имущества, свободы предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и свободы договоров участников гражданского оборота и что при условии обеспечения защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц государство может ограничить федеральным законом право пользования, владения, распоряжения

имуществом, а также свободу предпринимательства, свободу договоров участников гражданского оборота.

Кроме того, Конституционным Судом Российской Федерации рассматривался вопрос об ограничении федеральным законодателем территории организации и проведения азартных игр. Как указывалось в его решениях, федеральный законодатель – с учетом особого характера этой деятельности – вправе осуществить правовое регулирование, вводящее те или иные ограничения, в том числе направленное на упорядочение размещения игорных заведений (Постановление от 1 апреля 2003 года № 4-П; определения от 4 октября 2006 года № 456-О, от 6 марта 2008 года № 384-О-О, от 1 апреля 2008 года № 389-О-О, № 390-О-О и № 392-О-О).

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в названных решениях, применимы и при анализе правового регулирования, ограничивающего для юридических лиц возможность выступать организаторами лотерей, т.е. осуществлять деятельность, связанную с организацией основанных на риске (азартных) игр (статья 1063 ГК Российской Федерации, статья 2 Федерального закона «О лотереях»).

2.2. Проводимая в настоящее время федеральным законодателем социально-экономическая политика направлена на ужесточение требований к осуществлению таких видов деятельности, которые способны оказывать серьезное негативное влияние на сферу нравственности, права и законные интересы граждан, а в ряде случаев – наносить непоправимый вред жизни и здоровью, особенно детей. К таким видам деятельности относится и игорный бизнес.

Согласно пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в настоящее время – Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ) данный законопроект разрабатывался в целях исключения возможности проведения азартных игр под видом лотерей, а также совершенствования

государственного правового регулирования лотерейной деятельности. Государство с целью предотвращения злоупотребления юридическими лицами своим правом должно иметь возможность обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами.

Соответственно, федеральный законодатель – исходя из природы и социальной значимости отношений, связанных с проведением лотерей, – был вправе в качестве превентивной меры, обеспечивающей права и законные интересы населения, запретить проведение лотерей юридическими лицами несмотря на наличие у них соответствующих разрешений.

Вместе с тем внесение в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое положение субъектов права, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. На это Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание в своих решениях (Постановление от 24 мая 2001 года № 8-П и др.).

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ вступил в силу 30 января 2014 года, в то время как прекратить свою деятельность по проведению негосударственных лотерей юридические лица обязаны были до 1 июля 2014 года. Тем самым необходимый для адаптации к вносимым изменениям переходный период федеральным законодателем был предусмотрен. К тому же, как усматривается из представленных в Конституционный Суд Российской Федерации материалов, заявитель не

обращался в суд с требованием о возмещении причиненных новым регулированием убытков.

2.3. Таким образом, в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации ограничение права на осуществление предпринимательской деятельности, введенное оспариваемой заявителем нормой, направленное на защиту перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации публичных интересов, а именно нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, не может, вопреки утверждению заявителя, рассматриваться как недопустимое с точки зрения конституционных требований и имеющее дискриминационный характер.

Соответственно, нет оснований считать, что оспариваемая часть 3 статьи 7 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» нарушает конституционные права заявителя. Поэтому его жалоба, как не отвечающая требованиям допустимости, не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Удача», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 2098-О



В.Д.Зорькин