Изюмова Евгения Сергеевна. Правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Изюмова Евгения Сергеевна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Тюменский государственный университет"].- Тюмень, 2016.- 240 с.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **ГЛАВА I. Теоретико-правовые основы игорного бизнеса в Российской Федерации 12**  1.1.Понятие и признаки игорного бизнеса в Российской Федерации 12  1.2. Правовое регулирование игорного бизнеса 35  1.3. Правовой статус органов государственного управления, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность в сфере игорного бизнеса 58  **ГЛАВА II. Формы и методы контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса в Российской Федерации 80**  2.1.Понятие форм и методов контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса 80  2.2. Правоприменительная деятельность органов государственного управления при осуществлении контроля и надзора в сфере игорного бизнеса 103  2.3. Основные направления совершенствования правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса 130  Заключение 161  Список сокращений 167  Библиографический список   * [Правовое регулирование игорного бизнеса](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovoe-regulirovanie-kontrolnoj-i-nadzornoj-dejatelnosti-organov.html#7353731) * [Правовой статус органов государственного управления, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность в сфере игорного бизнеса](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovoe-regulirovanie-kontrolnoj-i-nadzornoj-dejatelnosti-organov.html#7353732) * [Правоприменительная деятельность органов государственного управления при осуществлении контроля и надзора в сфере игорного бизнеса](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovoe-regulirovanie-kontrolnoj-i-nadzornoj-dejatelnosti-organov.html#7353733) * [Основные направления совершенствования правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса](http://www.dslib.net/admin-pravo/pravovoe-regulirovanie-kontrolnoj-i-nadzornoj-dejatelnosti-organov.html#7353734)   **Введение к работе**  **Актуальность темы исследования.** Общественные отношения, связанные с организацией азартных игр и пари, ввиду их социальной опасности требуют четкой законодательной регламентации и государственного контроля. Исследование как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующего порядок организации игорного бизнеса и осуществления государственного контроля (надзора) за указанным видом экономической деятельности, показывает наличие множества пробелов, коллизий, неопределенностей, которые способствуют совершению правонарушений в указанной сфере.  Развитие экономики страны, внедрение в нее технической составляющей, требует адаптации законодательства к современным условиям. Одной из важнейших проблем современного общества является правовая регламентация отношений в сети «Интернет», где в настоящее время стремительно развивается игорный бизнес.  Для повышения эффективности деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса необходимо решение базовых проблем, связанных с правовой регламентацией деятельности по организации азартных игр и пари, совершенствованием административных процедур, системы контроля и надзора в указанной сфере.  Несмотря на существование большого количества органов государственного управления, наделенных полномочиями по осуществлению контрольной и надзорной деятельности в сфере игорного бизнеса, ряд отношений в указанной сфере остается вне государственного контроля ввиду отсутствия правовой регламентации, что сказывается на уровне законности и правопорядка в сфере деятельности по организации азартных игр и пари. Как показало историческое развитие, стабильность государственной власти напрямую зависит от эффективности государственного контроля и надзора.  Качество контрольной и надзорной деятельности в сфере игорного бизнеса имеет большое значение для обеспечения безопасности социально-экономической сферы, на которую оказывает отрицательное влияние существование нелегальных игорных заведений.  В связи с чем в настоящее время возникла реальная проблема, связанная с необходимостью совершенствования правовых и организационных основ деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса, определения органа государственного управления, уполномоченного на осуществление регулирования и контроля в указанной сфере отношений, регламентации его прав и обязанностей, а также административных процедур.  **Состояние разработанности темы исследования.** Теоретической основой исследования послужили труды специалистов и ученых в различных сферах и направлениях в области административного права.  Общетеоретическую основу исследования составили труды Ю.Е. Аврутина, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, А.Г. Арустамова, СИ. Архипова, Д.Н. Бахраха, В.Т. Батычко, К.С. Вельского, В.П. Беляева, О.И. Бекетова, И.И. Веремеенко, А.В. Винницкого, И.А. Галагана, В.В. Головко, О.В. Гречкиной, Ф.А. Григорьева, А.Ю. Гулягина, Д.П. Зеркина, СМ. Зырянова, В.Г. Игнатова, А.Д. Керимова, М.И. Клеандрова, В.М. Корельского, М.А. Лапиной, В.А. Лохвицкого, А.Е. Лунева, Ю.И. Ляпунова, В.И. Майорова, Н.В. Макарейко, А.В. Малько, А.В. Мартынова, Н.И. Матузова, И.М. Мацкевич, А.В. Мелехина, Ю.И. Мигачева, А.Ф. Ноздрачева, В.Д. Перевалова, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, Н.А. Пьянова, И.М. Рассолова, В.Е. Севрюгина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, A.M. Тарасова, А.А. Тедеева, СВ. Тихомирова, P.M. Усмановой, Г.Н. Чеботарева, B.C. Четверикова, Б.С. Эбзеева.  Игорный бизнес был предметом изучения в различных аспектах, однако научных трудов на тему его правового регулирования и государственного контроля данного вида деятельности, несмотря на актуальность, немного.  Исторический аспект развития азартных игр и пари подробно освещен в работах В.О. Михневич, А.И. Молодых, И.Н. Романовой, А.В. Сохан, Е.В Ковтуна.  Частно-правовой аспект правового регулирования деятельности по организации азартных игр и пари изучался в работах Е.В.Родионова, А.Г. Федотова, Е.Н. Курочкина, Т.И. Султонова, М.Ю. Неруша.  Административно-правовой аспект правового регулирования игорного бизнеса изучался Е.И. Спектор и В.М. Берекетом.  Вопросы ответственности за нарушение законодательства об азартных играх и пари были предметом научного анализа в работах Р.С. Александровой, Б.А. Старостина, Л.Е. Калининой, Г.А. Чиндяскина, Р.А. Севостьянова.  Несмотря на наличие литературы, направленной на проработку различных аспектов сферы игорного бизнеса, комплексное исследование проблемы правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления не проводилось. Данные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной степени разработанности темы настоящего диссертационного исследования.  **Объектом** исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса.  **Предметом** исследования выступают нормы российского законодательства, регулирующие общественные отношения, возникающие при осуществлении контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса, правоприменительная практика, а также научная литература и статистические данные по указанной сфере.  **Целью** диссертационного исследования является проведение комплексного анализа теоретической и правовой основ административно-правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса, выявление проблем, возникающих при осуществлении контрольной и надзорной деятельности органов государственного  управления в указанной сфере, разработка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, регламентирующего контрольную и надзорную деятельность органов государственного управления в сфере игорного бизнеса и практики его применения.  Для достижения поставленной цели в диссертации решаются следующие задачи:  изучить понятие и признаки игорного бизнеса в его историческом развитии, проанализировать дефиниции «игорный бизнес», «азартная игра», «пари», «букмекерская контора», «тотализатор» и их соотношение; дать определение понятию «персонал игорного заведения», «предписание уполномоченных органов в сфере игорного бизнеса»;  исследовать и систематизировать действующее законодательство, направленное на административно-правовое регулирование азартных игр и пари в Российской Федерации, особое внимание уделив законодательству субъектов Российской Федерации, обладающих статусом игорной зоны;  проанализировать правовой статус органов государственного управления, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность в сфере игорного бизнеса, определив структуру органов государственного управления, уполномоченных на осуществление контрольной и надзорной деятельности в сфере игорного бизнеса, изучив полномочия каждого;  изучить понятие форм и методов контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса. Классифицировать их по различным основаниями, выявив отличительные черты;  изучить особенности правоприменительной деятельности органов государственного управления при осуществлении контроля и надзора в сфере игорного бизнеса;  разработать и предложить основные направления совершенствования правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса.  **Нормативную основу** диссертационного исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы об азартных играх и пари, законодательство субъектов Российской Федерации. В сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории Российской Федерации акты СССР и РСФСР. Проанализировано законодательство об административно-правовом регулировании организации азартных игр и пари ряда зарубежных стран.  **Методологической основой исследования** является диалектический метод познания, который позволил раскрыть вопросы правового регулирования игорного бизнеса в соотношении с экономической, политической, социальной сферой жизни общества. В рамках исследования применены общенаучные и частно-научные (специально-юридические) методы. Историко-правовой метод использован при изучении становления законодательства об азартных играх и пари. В рамках осуществления диссертационного исследования использован системный метод, выраженный в изучении не только норм административного права, но также уголовного и гражданского права. В ходе исследования законодательства субъектов Российской Федерации использован метод сравнительного анализа, а также формально-юридический метод. При отборе, обработке, изучении статистической информации использовался статистический метод исследования.  **Эмпирическую основу исследования** составляют данные статистики и социологических исследований, материалы судебной практики Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции, нормативные акты и доклады органов государственной власти.  **Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что оно представляет собой первое комплексное исследование специфики и  проблем правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса.  Проведено комплексное исследование понятийного аппарата сферы игорного бизнеса. Дано авторское определение понятия «персонал игорного заведения», «предписание уполномоченных органов в сфере игорного бизнеса».  Исследованы функции и методы регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса, определена их специфика.  Разработан административный регламент исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением установленных Федеральным законом № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ограничений.  Выделены особенности правоприменительной деятельности органов государственного управления при осуществлении контроля и надзора в сфере игорного бизнеса, обозначены основные проблемы применения права в указанной сфере, и пути их решения.  На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**  1. Сформулированы основные признаки объекта контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса: 1) игорный бизнес является предпринимательской деятельностью; 2) деятельность заключается в организации и (или) проведении азартных игр; 3) полученный доход извлекается в виде платы за проведение и (или) участие в азартных играх. Предложено авторское определение понятия «персонал игорного заведения», под которым следует понимать лиц, действующих по поручению организаторов азартных игр, способствующих заключению соглашений между участниками азартных игр и игорным заведением либо между собой, а равно и получающих  денежные средства для участия в азартных играх от посетителей игорного заведения либо обеспечивающих получение выигрыша участником азартных игр.  2. Предложена авторская формулировка предписания уполномоченных органов в сфере игорного бизнеса как обязательного для исполнения документа, составленного и направленного (врученного) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или должностному лицу, содержащего законные требования по устранению нарушений требований законодательства об азартных играх и пари. Обоснована позиция о необходимости установления сроков исполнения выдаваемых органами государственного контроля (надзора) предписаний. Для этого в Федеральном законе № 294-ФЗ предлагается определить сроки исполнения предписания (30 дней), и максимальные сроки его продления (60 дней), количество возможных продлений (3) с целью исключения широты дискреционных полномочий контролирующих (надзорных) органов.  3. Обоснован вывод о необходимости возврата к лицензированию игорного бизнеса, исходя из особенностей явления, связанных с возможностью нанесения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, обороне и безопасности государства. Лицензионная система является наиболее приемлемым и эффективным способом регулирования отношений в сфере деятельности по организации азартных игр и пари ввиду возможности осуществления последующего контроля и определенности срока выдаваемой лицензии.   1. Обоснована позиция о том, что регулирование вопросов, связанных с организацией игорного бизнеса, закреплением административной ответственности за нарушения в указанной сфере, должно осуществляться исключительно на федеральном уровне ввиду высокой общественной опасности деяний и вредных последствий, которые могут возникнуть из-за бесконтрольного распространения игорного бизнеса, законодательной неопределенности пределов компетенции органов регионального государственного надзора. 2. Предложен ряд новых составов административных правонарушений, в том числе обосновано введение административной ответственности за участие в   незаконных азартных играх; ответственности провайдера за неисполнение требований об ограничении доступа к сайтам  с азартными играми; ответственности персонала игорных заведений за обеспечение доступа в игорное заведение лиц, не достигших возраста 18 лет.   1. Аргументирована позиция о необходимости делегирования Федеральной налоговой службе и ее территориальным органам полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по всем частям ст. 14.1.1 КоАТТ РФ путем внесения изменений в п. 5 ч. 2 ст. 28.3 КоАТТ РФ. 2. Внесено предложение о необходимости разработки административного регламента Федеральной налоговой службы по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением установленных Федеральным законом № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ограничений, предложен авторский вариант его структуры и основных положений.   **Теоретическая значимость** исследования состоит в том, что в диссертации проанализированы и систематизированы актуальные вопросы, возникающие при осуществлении контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса. Сформулированные выводы и положения создают научную основу для дальнейшего развития теоретических положений в области административно-правового регулирования контрольной и надзорной деятельности в сфере игорного бизнеса.  **Практическая значимость** результатов диссертационного исследования состоит в разработке и обосновании предложений по совершенствованию законодательства в сфере административно-правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса.  Результаты исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в научной и учебной литературе по курсу «Административное право», в том числе для более углубленного исследования вопроса организации  игорной деятельности, правонарушений и преступлений в указанной сфере при подготовке и повышении квалификации соответствующих государственных служащих, наделенных полномочиями по осуществлению контроля и надзора в сфере азартных игр и пари.  **Апробация результатов исследования.** Предложения и выводы диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).  Основные положения диссертационного исследования изложены автором в форме докладов и выступлений на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Вопросы права в современном мире» (г. Новосибирск, 7 мая 2013 года), «Вопросы современной юриспруденции» (г. Новосибирск, 5 июня 2013 года), «Актуальные вопросы правовой политики» (г. Москва, 3 февраля 2014 года), «Методология и практика современной юриспруденции» (г. Москва, 16 июля 2014 года), «Научная дискуссия: инновации в современном мире» (г. Москва, 19 августа 2014 года), «Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени» (г. Екатеринбург, 7 марта 2015 года), «Проблемы российского законодательства и международного права» (г. Уфа, 10 апреля 2015 года), «Новейшие исследования в современной науке: опыт, традиции, инновации» (г. Москва, 29 апреля 2015 года).  Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в четырнадцати научных статьях, шесть из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.  **Структура диссертации** определена кругом исследуемых проблем, ее целью и задачами, состоит из двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений. Правовое регулирование игорного бизнеса Таким образом, организатор игр и пари проиграть в принципе не может, а значит, в отношениях «игрок-организатор» утрачивается признак алеаторности. Следовательно, «соглашение, заключаемое между организатором азартной игры» и игроком «не основано на риске» для самого организатора, и не может называться игрой или пари37.  По мнению Федотова А.Г., организатор азартной игры – это посредник, комиссионер между игроками38.  В экономической теории существует множество определений понятия «бизнес». С точки зрения Ю.М. Осипова, бизнес – это делание денег из денег, посредством полезной производительной деятельности – изготовления продукта или оказания услуги39.  А. Хоскинг толкует бизнес как деятельность, осуществляемую частными лицами или организациями для извлечения природных благ производства или оказания услуг в обмен на другие товары, услуги или деньги, ведущая к взаимной выгоде заинтересованных лиц или организаций40. М.И. Савушевой выделяются следующие признаки бизнеса: 1) обоснованный риск; 2) ориентация на получение прибыли; 3) новаторство (активный поиск новых решений). Вместе с тем она отмечает, что под бизнесом обычно понимают ведение дела и получение прибыли традиционным способом. Бизнес(в узком смысле слова)– это современный регулярный бизнес, сложившийся в развитых рыночных странах. Предпринимательство (в узком смысле)– это бизнес, в котором основным источником прибыли служит создание новых способов получения прибыли в производстве (новые факторы производства, новое сочетание факторов, новых сфер приложения капитала), в сбыте продукции и т.д.41  Таким образом, исходя из приведенных выше понятий, можно заключить, что предпринимательство и бизнес понятия формально тождественные, с точки зрения теории экономики, отличающиеся новаторством бизнеса, направленного на извлечение прибыли. Деятельность по проведению азартных игр и пари является предпринимательской, ввиду того что организатор несет определенные риски, связанные с выбором места организации азартных игр и пари, вида азартных игр, ориентации на определенный круг потребителей.  Между тем неразрешенным остается вопрос относительно организаций, занимающихся предпринимательской деятельностью, с участием иностранного капитала.  В соответствии со ст. 19 НК РФ налогоплательщиками признаются организации и физические лица, на которых в соответствии с НК РФ возложена обязанность уплачивать налоги.  Согласно п. 2 ст. 11 НК РФ организациями признаются юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации42.  Одновременно в силу п. 1 ст. 6 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» организаторами азартных игр могут выступать исключительно юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории Российской Федерации.  Таким образом, организаторами азартных игр и пари, а соответственно и плательщиками налога на игорный бизнес, не могут являться иностранные юридические лица, зарегистрированные за пределами Российской Федерации.  Из чего следует, что, несмотря на прямое указание в ст. 1 НК РФ на структуру законодательства о налогах и сборах, в ст. 364 НК РФ на применимость перечисленных в ней дефиниций исключительно в рамках главы 29 НК РФ, ввиду невозможности создания правового вакуума с целью регулирования какого-либо вида общественных отношений при определении налоговой базы и субъекта уплаты налога на игорный бизнес фактически используются понятия, закрепленные в Федеральном законе «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр».  Во-вторых, деятельность по организации и проведению азартных игр может осуществляться как в форме организации и проведения азартных игр (например, в покер), так и в форме организации (например, пари). В связи с чем Р.А. Севостьянов, к примеру, полагает, что важным является употребление конструкции разделительных местоимений «и (или)», при описании данного признака, и употреблении его в понятии «игорного бизнеса»43.  В-третьих, доход организатором азартных игр не может извлекаться из выигрыша, ввиду того что в соответствии с легальной дефиницией, выигрыш – это денежные средства или иное имущество, в том числе имущественные права, подлежащие выплате или передаче участнику азартной игры при наступлении результата азартной игры, предусмотренного правилами, установленными организатором азартной игры. Соответственно, так как организатор азартной игры не является участником азартной игры, выигрыш ему выплачиваться не может. Таким образом, признаками игорного бизнеса являются: 1) игорный бизнес является предпринимательской деятельностью; 2) деятельность заключается в организации и (или) проведении азартных игр; 3) полученный доход извлекается в виде платы за проведение и (или) участие в азартных играх. Р.А. Севостьяновым в связи с этим предложено следующее определении игорного бизнеса: «игорный бизнес – это предпринимательская деятельность, зарегистрированных на территории Российской Федерации юридических лиц по организации и (или) проведению азартных игр, направленная на извлечение дохода в виде платы за участие в играх»  Указанная дефиниция наиболее точно отражает суть игорного бизнеса, раскрывает все его основные признаки.  Несмотря на то, что понятие игорного бизнеса имеется в НК РФ, основные понятия, используемые при регулировании сферы игорного бизнеса, закреплены в Федеральном законе 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». С принятием указанного закона, некоторое время имело место двойное определение понятий, законом об азартных играх и пари и ст. 364 НК РФ, что приводило к путанице в правоприменении ввиду различной трактовки одних и тех же терминов нормами федерального законодательства. Установить, какая же норма является общей, а какая – специальной и имеет большую силу, порой было невозможно.  В связи с чем интерес представляет позиция Конституционного суда Российской Федерации, изложенная в определении от 2 апреля 2009 г. № 502-О-О о том, что ст. 364 НК РФ содержит определение понятий, используемых только в главе 29 НК РФ, и включает лишь нормы-дефиниции и сама по себе права и свободы граждан не затрагивает45. Указанная точка зрения нашла свое отражение также в постановлениях Федерального арбитражного суда Северо-западного округа от 4 апреля 2007 г. № А05-11081/2006/2046, Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 января 2006 г. № А31-85533/4,47 Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 2 ноября 2005 г. № Ф03-А73/05-2/307148. Конкуренция норм Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» и норм НК РФ выражается также в том, что в силу абз. 1 ст. 2 НК РФ законодательство Российской Федерации о налогах и сборах состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. Федеральный закон № 244-ФЗ не является федеральным законом о налогах и сборах и не относится к законодательству Российской Федерации о налогах, следовательно, не может регулировать отношения, предусмотренные НК РФ. Указанная позиция нашла свое отражение в постановлении Арбитражного суда Правовой статус органов государственного управления, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность в сфере игорного бизнеса Проблема существования незаконного игорного бизнеса в настоящее время является актуальной, ввиду того что данное явление оказывает негативное влияние не только на экономическое состояние государства, но и уровень культурного развития населения, уровень социальной защищенности граждан, в том числе, несовершеннолетних, от различного рода преступлений и правонарушений.  По данным социологических опросов, 74% опрошенных пояснили, что рядом с местом их жительства имеются игорные заведения, в которых установлены игровые аппараты. Большинство респондентов отмечают, что за последний год количество игровых автоматов у них в населенном пункте увеличилось102.  Согласно проведенному опросу Всероссийским центром изучения общественного мнения каждый восьмой москвич знает о существовании подпольных казино в столице, работающих, несмотря на законодательный запрет. Среди россиян в целом о существовании таких мест точно известно каждому пятому  Отсутствие полноценного порядка административно-правового регулирования деятельности по организации азартных игр и пари, обеспеченного мерами государственного принуждения, органа государственного управления, наделенного достаточным объемом полномочий для обеспечения законности в указной сфере, способствует совершению правонарушений, развитию преступности в сфере организации азартных игр, легализации доходов, добытых преступным путем посредством указанного вида деятельности, влечет уклонение от уплаты налогов на доходы, получаемые от азартных игр и пари104.  В связи с чем государство не может оставить сферу игорного бизнеса вне области своего контроля и надзора.  Одной из важнейших государственных функций является регулирование экономической деятельности, частью которой является игорный бизнес.  Детальный анализ правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса предполагает рассмотрение таких категорий, как «административно-правое регулирование», «контрольная и надзорная деятельность», «формы» и «методы» правового регулирования.  В теории государственного управления существует множество точек зрения по поводу соотношения понятий государственного управления и регулирования.  К примеру, В.Г. Атаманчук под государственным управлением понимает практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу105. С точки зрения В.Т. Батычко, государственное управление – это управление делами государства; деятельность органов государства и государственных служащих, основанная на законодательстве и осуществляемая во исполнение законодательства, обладающая признаками полновластности, непрерывности, постоянства, повседневности106.  Понятие государственное регулирование соотносится с понятием «государственное управление» как часть и целое.  Данной точки зрения придерживается Р.М. Усманова, полагающая, что публичное управление является формой проявления публичной власти, а публичное регулирование – функцией публичного управления и средством публичной власти107. По убеждению Р.В. Голощапова и А.Г. Пяткова понятие «управление» обозначает внешнее воздействие на систему, исходящее от субъекта, в то время, как понятие «регулирование» предполагает создание необходимых условий для реализации внутренних закономерностей и механизмов системы108.  Несмотря на различное толкование понятий «государственное управление» и «государственное регулирование», их соотношения, все вышеперечисленные точки зрения объективно оправданы многогранностью трактуемых явлений. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр осуществляется Правительством Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, Минфин России, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление функций по управлению игорными зонами.  Правовое регулирование, как разновидность социального регулирования предполагает выполнение своих задач посредством правовых норм.  Отсюда следует, что административно-правовое регулирование – это воздействие на общественные отношения, имеющие место в сфере деятельности государственной администрации посредством административного права и административных методов.  Соответственно, в административно-правовом аспекте государственное управление игорным бизнесом проявляется как нормативное административное регулирование, осуществляемое полномочиями публичных субъектов исполнительной власти в данной сфере деятельности государства. Одной из важнейших функций органов государственного управления в сфере игорного бизнеса является осуществление контроля и надзора за законностью деятельности органов, организаций и их должностных лиц. Как показало историческое развитие различных государств, стабильность государственной власти напрямую зависит от эффективности государственного контроля и надзора. Возможности четко налаженного, профессионально осуществляемого государственного контроля достаточно велики. Он может стать надежным средством обеспечения государственной исполнительской дисциплины, постоянного совершенствования системы государственного управления (в том числе ее организационной структуры), улучшения эффективности ее функционирования, снижения государственных расходов на управление, а также может существенно влиять на экономическую политику государства, стать действенным инструментом ее реализации109.  В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» понятия «контроль» и «надзор» отождествляются. В Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», а также в ряде статей КоАП РФ термины «контроль» и «надзор» являются равнозначными понятиями (например, ст.ст. 19.4, 19.4.1, 19.6.1, 23.16). Правоприменительная деятельность органов государственного управления при осуществлении контроля и надзора в сфере игорного бизнеса С целью обеспечения обоснованности принимаемых ФНС России решений представляется необходимым разработать и включить в указанный приказ критерии оценки интернет-сайтов, на которых осуществляется организация азартных игр и пари, утвердив его совместно с Федеральной налоговой службой. К критериям, в первую очередь, следует отнести: - рекламу азартных игр и пари; - предложение принять участие в азартных играх и пари; - наличие электронной платежной системы, позволяющей пополнить интернет-кошелек денежными средствами и сделать ставку / получить выигрыш; - наличие анимационных динамических изображений, демонстрирующих процесс азартных игр и пари.  Указанные изменения позволят сформировать перечень интернет-сайтов на которых осуществляется организация азартных игр и пари, а также определить орган, уполномоченный включение информационных ресурсов в «черный список».  Одновременно считаем необходимым ввести механизм досрочного прекращения действия лицензии на предоставление телематических услуг, дляинтернет-провайдеров в случае неоднократного (трех и более раз) грубого нарушения требований об ограничении доступа к запрещенным интернет-сайтам. Для этого Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2007 г. № 575 «Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи»нужно дополнить порядком прекращения действия выданной лицензии на основании систематического (более 3-х раз) нарушения требований об ограничении доступа к запрещенным сайтам, установив, что инициировать прекращение действия лицензии вправе ФНС России. Доказательством такого нарушения может явиться факт привлечения интернет-провайдера к административной ответственности.  Между тем в КоАП РФ ответственность интернет-провайдера за обеспечение доступа к интернет-сайтам, на которых осуществляется организация игорной деятельности не предусмотрена, поэтому полагаем необходимым законодательно определить ответственность интернет-провайдеров за обеспечение организации игорной деятельности. Для этого предлагаем ввести административную ответственность для интернет-провайдеров за обеспечение доступа к сайтам, включенных в перечень интернет-сайтов, на которых осуществляется организация и проведение азартных игр. Для этого предлагаем внести ч. 4 в ст. 14.1.1 КоАП РФ, сформулировав ее следующим образом: «часть 4 ст. 14.1.1 КоАП РФ Обеспечение интернет-провайдером доступа к интернет-сайтам, признанным в установленном законом порядке сайтами на которых осуществляется организация азартных игр и пари, и внесенным уполномоченным органом в перечень интернет-сайтов, на которых осуществляется организация азартных игр и пари, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей».  Тем самым будет обеспечена заинтересованность провайдера в своевременном ограничении доступа к интернет-сайтам, признанным в установленном законом порядке сайтами, на которых осуществляется организация азартных игр и пари. В настоящее время санкция ч.1 ст. 14.1.1 КоАП РФ предусматривает наказание для юридических лиц в виде штрафа в размере от семисот тысяч до одного миллиона рублей с конфискацией игрового оборудования. В качестве дополнительного вида наказания в ст. 14.1.1 КоАП РФ предусмотрена конфискация игорного оборудования. Однако ее применение вызывает ряд затруднений. В силу п. 16 ст. 4 Федерального закона 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» игорным оборудованием признаются любые устройства или приспособления, используемые для проведения азартных игр 208 . Таким образом, игорным оборудованием может быть признаны как игровые автоматы (специальное механическое, электрическое, электронное или иное техническое оборудование, используемое для проведения азартных игр), так и модифицированное лотерейное оборудование, и обычные персональные компьютеры. 209 Главным признаком, определяющим игорное оборудование, является использование его с целью организации азартной игры.  Исходя из сложившейся правоприменительной практики, конфискация игорного оборудования не применяется судами в качестве дополнительного вида наказания, в случае если лицом, привлекаемым к административной ответственности, представлен договор аренды (безвозмездного пользования) игорным оборудованием210. Между тем, как отмечает И.Н. Князева, конфискация, несмотря на то, что выступает в качестве дополнительного наказания, является более строгим211. Основные направления совершенствования правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса В то же время проблема роста числа игорных заведений, актуальна. Усиление ответственности за незаконную организацию азартных игр и пари является необходимой мерой, и может обеспечиваться посредством увеличения размеров штрафных санкций в ч. 1 ст. 14.1.1 КоАП РФ для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.  В рамках же вопроса об уголовной ответственности считаем возможным ввести в ч. 1 ст. 171.2 УК РФ конструкцию административной преюдиции как переходный период к формальному составу преступления, в соответствии с которой в случае организации азартных игр и пари в период административной наказанности, за повторное правонарушение будет следовать уголовная ответственность.  Введение административной преюдиции позволит реализовать принцип превенции как административной, так и уголовной ответственности, исключит возможность привлечения к уголовной ответственности «случайных» лиц, гарантирует доказательственную базу виновности лица, привлекаемого к уголовной ответственности. Предполагаем также, что введение конструкции административной преюдиции может способствовать снижению количества лиц, желающих сотрудничать с представителями незаконного игорного бизнеса индивидуальных предпринимателей и работников сферы услуг.  1.Совершенствование законодательства в сфере административно правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса должно осуществляться в комплексе по следующим направлениям: понятийный аппарат объекта регулирования (сферы игорного бизнеса); административные процедуры, применяемые в сфере правовых отношений сферы игорного бизнеса; меры ответственности и порядок их применения за нарушение требований законодательства об игорном бизнесе.  2.ФНС России в рамках «государственного надзора» за деятельностью по организации азартных игр и пари, а также в рамках лицензионного контроля осуществляет полномочия по проведению проверок, при этом руководствуясь положениями Федерального закона № 294-ФЗ. Между тем ряд административных регламентов проведения проверок до настоящего времени не разработан и не принят, что препятствует качественному выполнению государственной функции. В связи с чем предложен ряд изменений в действующее законодательство, а также проект административного регламента Федеральной налоговой службы по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением установленных Федеральным законом № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ограничений».  3. Ввиду распространения заболевания лудомании с целью обеспечения процедуры лишения таких лиц дееспособности, полагаем необходимым ввести в гл. 6 (Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность) КоАП РФ ст. 6.9.1, предусматривающую административную ответственность за участие в незаконно организованных азартных играх. Указанное, во-первых, может сократить количество посетителей нелегальных игорных заведений; во-вторых, поможет увидеть реальную картину о количестве лиц, зависимых от азартных игр; в-третьих, обеспечит дополнительную доказательную базу для признания лица ограниченно дееспособным.  4. В Постановлении от 26 октября 2012 г. № 1101 не определен порядок отнесения Интернет-сайта, к информационному ресурсу, содержащему запрещенные сведения, связанные с организацией незаконного игорного бизнеса и проведением лотерей, не определен орган, наделенный полномочиями по принятию решений о внесении интернет-сайтов в реестр, в связи с чем предлагается делегировать указанные полномочия ФНС России, которая по выявлении интернет-сайта, содержащего незаконную информацию направляла бы решение об ограничении доступа к нему в Роскомнадзор. За неисполнение обязанности провайдера по ограничению доступа к запрещенному интернет-сайту предлагается ввести административную ответственность, а за систематическое нарушение указанных требований установить порядок прекращения действия лицензии на предоставление телематических услуг.  5. В связи с существованием проблемы применения в виде дополнительного наказания конфискации игорного оборудования предлагается дополнить ч. 4 ст. 3.7 КоАП РФ еще одним исключением в виде применения конфискации в качестве дополнительного вида наказания при совершении административных правонарушений в сфере нарушения требований законодательства об организации азартных игр и пари независимо от объема правомочий правонарушителя относительно изъятого имущества.  6. Нами обоснована необходимость введения конструкции административной преюдиции, которая позволит реализовать принцип превенции как административной, так и уголовной ответственности, исключит возможность привлечения к уголовной ответственности «случайных» лиц, гарантирует доказательственную базу виновности лица, привлекаемого к уголовной ответственности. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |