

*На правах рукописи*



**ИЗЮМОВА ЕВГЕНИЯ СЕРГЕЕВНА**

Правовое регулирование контрольной и надзорной деятельности  
органов государственного управления в сфере игорного бизнеса

Специальность 12.00.14 – административное право;  
административный процесс

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени кандидата  
юридических наук

Челябинск – 2015

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)

Научный руководитель: **Майоров Владимир Иванович**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор-консультант Института государства и права Тюменского государственного университета

Официальные оппоненты: **Зырянов Сергей Михайлович**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры административного права Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя

**Андрюхина Элина Петровна**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Ведущая организация: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Защита диссертации состоится «25» марта в 15 час. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, д. 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



М.В. Бородач

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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, С.И. Архипова, Д.Н. Бахраха, В.Т. Батычко, К.С. Бельского, В.П. Беляева, О.И. Бекетова, И.И. Веремеенко, А.В. Винницкого, И.А. Галагана, В.В. Головки, О.В. Гречкиной, Ф.А. Григорьева, А.Ю. Гулягина, Д.П. Зеркина, С.М. 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, А.М. Тарасова, А.А. Тедеева, С.В. Тихомирова, Р.М. Усмановой, Г.Н. Чеботарева, В.С. 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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 КоАП РФ путем внесения изменений в п. 5 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ.

7. 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.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, рассматривается степень научной разработанности, определяются цели и задачи, конкретизируются объект и предмет исследования, отражаются его теоретическая, методологическая и эмпирическая основы, характеризуется научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту, излагается апробация результатов работы.

**Первая глава «Теоретико-правовые основы игорного бизнеса в Российской Федерации»** включает в себя три параграфа.

**В первом параграфе** рассматривается «**Понятие и признаки игорного бизнеса в Российской Федерации**». Автором проводится анализ исторического развития правового регулирования деятельности по организации азартных игр и пари, по результатам которого делается вывод о неоднозначном отношении законодателя к данной сфере общественных отношений. Историю развития правового регулирования деятельности по организации азартных игр и пари, становление законодательства об осуществлении контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в России можно разделить на 7 этапов. Исследование показало отсутствие системы законодательства об организации азартных игр и пари. Правовые акты в указанной сфере правоотношений зачастую носили декларативный характер, не предусматривали четкой процедуры регулирования организации игорного бизнеса, понятийного аппарата, механизма исполнения. Законодатель, с одной стороны, существенно ограничивал возможности создания игорных заведений, в тоже время предусматривал достаточно широкие возможности для проведения отдельных

видов азартных игр: лотерей, букмекерских контор и тотализаторов. В течение многих веков российское государство балансировало между карательными мерами и своими коммерческими интересами.

Автор приходит к выводу о том, что «пари» по объему понятие более широкое, не предполагающее каких-либо активных действий со стороны участников игры. Азартная игра отличается от пари совершением ряда механических действий, которые независимо от физических или интеллектуальных данных участников могут привести к выигрышу. Представляется необходимым относить к основанным на риске соглашениям только такие соглашения, исход которых не зависит от физических, интеллектуальных, профессиональных и иных знаний и способностей игрока.

Игорный бизнес как явление гораздо моложе азартных игр, существовавших со времен древнейших цивилизаций. Все признаки игорного бизнеса, заложенные в легальной дефиниции, не в полной мере раскрывают понятие игорного бизнеса, скорее создавая больше неопределенности. В связи с чем выделены и обоснованы следующие признаки 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.

**Второй параграф «Правовое регулирование игорного бизнеса»** посвящен анализу системы законодательства, регулирующего сферу игорного бизнеса, где особое внимание уделено вопросам контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления. Отдельным блоком изучено законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее вопросы организации азартных игр и пари, контроля и надзора в указанной сфере.

По результатам проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что законодательство об игорном бизнесе разнообразно. Нормы, регулирующие деятельность по организации азартных игр и пари, содержатся в различных нормативных правовых актах как федерального, так и регионального значения. Нормативные правовые акты, регулирующие положения о порядке

осуществления контрольной и надзорной деятельности практически отсутствуют, что отрицательно сказывается на эффективности государственного управления в сфере игорного бизнеса.

Из сравнительного анализа законодательства субъектов Российской Федерации, обладающих статусом игорной зоны следует, что Постановление главы администрации Краснодарского края от 14 сентября 2012 г. № 1068 «Об утверждении порядка выдачи, переоформления и аннулирования разрешений на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне на территории Краснодарского края» содержит наименьшее число административных барьеров, что упрощает процедуру получения разрешения на организацию игорного бизнеса в данном регионе. Одновременно регулирование вопросов, связанных с организацией игорного бизнеса должно осуществляться исключительно на федеральном уровне ввиду высокой степени опасности последствий, которые могут возникнуть из-за бесконтрольного распространения игорного бизнеса.

Механизм правового обеспечения запрета на организацию игорного бизнеса в сети «Интернет» не разработан, что порождает криминализацию данной сферы общественных отношений. Введение понятия «интерактивной ставки» и процедуры ее передачи предполагает выполнение указанных операций посредством сети «Интернет», что ввиду установленного запрета на такую деятельность порождает новую коллизию норм Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр». Исходя из мирового опыта, проблему распространения игорного бизнеса в сети «Интернет» практически невозможно решить ввиду трансграничности данного явления. В связи с чем, европейские государства, а также США приняли решение о легализации азартных игр в сети «Интернет» с целью недопущения утечки капитала из страны, пополнения доходной строки бюджета.

**В третьем параграфе «Правовой статус органов государственного управления, осуществляющих контрольную и надзорную деятельность**

**в сфере игорного бизнеса»** автор выделяет основные органы государственного управления, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере игорного бизнеса, особое внимание обращая на полноту законодательного закрепления их полномочий.

По результатам проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что, несмотря на то, что законодательно органами государственного управления в сфере игорного бизнеса определены Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба и ее территориальные подразделения, органы государственной власти субъектов РФ в игорных зонах, фактически функции по управлению в данной сфере выполняет ряд органов как общей, так и специальной компетенции, обладающих рядом полномочий, не делегированных уполномоченным органам в сфере игорного бизнеса. Таким образом, структура органов государственного управления в сфере игорного бизнеса представляет собой систему органов общей (Прокуратура РФ, органы внутренних дел) и специальной компетенции (ФНС России, Минфин России, органы субъектов РФ в игорных зонах), где контрольно-надзорная функция возложена на Федеральную налоговую службу, правоохранительные органы и органы прокуратуры, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Пределы компетенции органов регионального государственного надзора законодательно не урегулированы. Анализ административных регламентов, регулирующих порядок и сроки осуществления регионального государственного надзора в сфере игорного бизнеса позволяет сделать вывод о наличии принципиальных различий между ними как в части предмета регионального государственного надзора, так и в части правовых последствий проверок, которые могут наступить по результатам выполнения государственной функции. В связи с этим вновь можно сделать вывод о необходимости регулирования вопросов осуществления государственного надзора на федеральном уровне, обязательным направлением которого является четкое разграничение полномочий органов государственного и регионального надзора с целью исключения подмены выполняемых ими задач.

Во второй главе диссертации «Формы и методы контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса в Российской Федерации», состоящей из трех параграфов, соискатель проводит системный анализ основных форм и методов контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса в целях выявления организационно-правовых проблем при реализации их функций и внесения аргументированных предложений, направленных на совершенствование правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса.

**В первом параграфе главы второй «Понятие форм и методов контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса в Российской Федерации» автор приходит к заключению, что конечной целью контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса является предупреждение и пресечение правонарушений в сфере азартных игр и пари, защита социальных и имущественных прав граждан, обеспечение экономической целостности страны.**

Понятия «контроль» и «надзор» являются одними из основополагающих категорий, определяющих формы и направления государственного регулирования. Законодателем до настоящего времени не даны дефиниции «контроля» и «надзора», не определено их соотношение, что порождает дискуссию в теории права и путаницу в сфере правоприменения. С целью устранения данной проблемы полагаем необходимым включить понятия «контроль» и «надзор» в Федеральный закон № 294-ФЗ, разграничив их как отдельные, самостоятельные функции органов государственного управления, отличие которых заключается в направленности и широте распространяемого действия, а также в конечном результате.

Отличительной чертой методов органов государственного управления в сфере игорного бизнеса является преобладание императивных, административно-правовых методов принуждения, обязывания, запрета. Между



тем исходя из анализа законодательства в указанной сфере зачастую указанные методы не обеспечены процедурой применения (административным регламентом).

**Во втором параграфе «Правоприменительная деятельность органов государственного управления при осуществлении контроля и надзора в сфере игорного бизнеса»** выделены акты применения права государственных органов при осуществлении контрольной и надзорной деятельности в сфере игорного бизнеса: лицензия на право организации азартных игр и пари в букмекерских конторах и тотализаторах; план проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; требование прокурора о проведении проверки; поручение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации о проведении проверки; распоряжение (приказ) руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении проверки (в рамках Федерального закона № 294-ФЗ); решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки/ решение об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки; акт проверки; предписание; протокол об административном правонарушении; протокол осмотра места происшествия; протокол изъятия предметов (игорного оборудования); постановление о привлечении к административной ответственности.

Из анализа оснований для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки можно сделать вывод, что действительно весомыми основаниями являются два: отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки; несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

Предписание уполномоченных органов в сфере игорного бизнеса – это обязательный для исполнения документ, составленный и направленный (врученный) от имени органа государственного контроля (надзора) юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или должностному лицу, содержащий

законные требования по устранению нарушений требований законодательства об азартных играх и пари.

Ввиду того, что до настоящего времени сроки исполнения выдаваемых органами государственного контроля (надзора) предписаний законодательно не урегулированы, что создает широту дискреционных полномочий контролирующих (надзорных) органов, полагаем необходимым на уровне Федерального закона № 294-ФЗ определить сроки исполнения предписания (30 дней), и максимальные сроки его продления (60 дней), количество возможных продлений (3).

Исходя из особенностей сферы игорного бизнеса, связанной 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 срочности выдаваемых разрешений.

В связи с необходимостью правового обеспечения выполнения Федеральной налоговой службой полномочий по осуществлению надзора в сфере игорного бизнеса обязательным является внесение изменений в п. 5 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, устанавливающих, что налоговые органы вправе составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 14.1.1 КоАП РФ.

В третьем параграфе «Основные направления совершенствования административно-правового регулирования контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления в сфере игорного бизнеса» диссертант приходит к выводу о том, что 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.

Федеральная налоговая служба 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.

Ввиду распространения заболевания «лудомании» с целью обеспечения процедуры лишения таких лиц дееспособности, полагаем необходимым ввести в главу 6 (Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях статью 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 составить реальную картину о количестве лиц, зависимых от азартных игр, в-третьих, обеспечит дополнительную доказательную базу для признания лица ограниченно дееспособным.

В Постановлении Правительства Российской Федерации 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 Федеральной налоговой службе, 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 – порядок прекращения действия лицензии на предоставление телематических услуг.

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 законодательства об организации азартных игр и пари независимо от объема полномочий правонарушителя относительно изъятого имущества.

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.

В заключении диссертации соискатель делает общие выводы по результатам проведенного исследования.

В приложениях приводится проведенный сравнительный анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере игорного бизнеса, статистические данные изученной судебной практики, а также проект ведомственного нормативно–правового акта, подготовленного соискателем в рассматриваемой сфере.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы объемом 5,8 п.л.:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:**

1. Майоров, В.И. Функции налоговых органов в сфере административно-правового регулирования организации игровой деятельности / В. И. Майоров, Е.С. Изюмова // Проблемы права. – 2015. – № 2 (50). – С. 109-113. – 0,5 п.л.

2. Изюмова, Е.С. Административная преюдиция уголовной ответственности за незаконную организацию игровой деятельности / Е.С. Изюмова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 325-332. – 0,7 п.л.

3. Изюмова, Е.С. Реклама азартных игр / Е. С. Изюмова // Проблемы права. – 2013. – № 3 (41). – С. 80-84. – 0,3 п.л.

4. Изюмова, Е.С. Административно-правовое регулирование деятельности букмекерских контор и тотализаторов / Е. С. Изюмова// Право и политика. – 2014. – №8. – С. 1125-1132. – 0,8 п.л.

5. Изюмова Е.С. Проблема соотношения понятий «контроль» и «надзор» в праве // Проблемы права № 4 (52)/2015. С. 88 – 91. – 0,5 п.л.

6. Изюмова, Е.С. Предписание как акт применения права органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при осуществлении своих полномочий / Е. С. Изюмова// Вестник ЧелГУ. – Серия «Право». – 2015. – Вып. № 42. С. 74 – 76 – 0,3 п.л.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях:

7. Изюмова, Е.С. Проблема применения категории малозначительности к правонарушениям в сфере азартных игр и пари / Е. С. Изюмова// Новейшие исследования в современной науке: опыт, традиции, инновации: сборник научных статей III международной научно-практической конференции 29 апреля 2015 года (научно-издательский центр «Открытие»). – М., 2015. С. 155-159. – 0,3 п.л.

8. Изюмова, Е.С. Интерактивная ставка как перспектива легализации игорного бизнеса в сети Интернет/ Е. С. Изюмова// Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени: материалы VII международной научно-практической конференции (Екатеринбург). 2015. – № 2 (7). – С. 86-87. – 0,3 п.л.

9. Изюмова, Е.С. Игорные зоны: правовое регулирование и перспективы развития/ Е. С. Изюмова// Научная дискуссия: инновации в современном мире: сборник статей по материалам XXVIII международной заочной научно-практической конференции. – М., 2014. № 8 (28). С. 58-63. – 0,4 п.л.

10. Изюмова, Е.С. Проблемы применения конфискации игорного оборудования как вида административного наказания за незаконную организацию игорной деятельности / Е. С. Изюмова// Актуальные вопросы правовой политики: сборник научных трудов международной научно-практической конференции. – М., 2014. – С. 6-14. – 0,4 п.л.

11. Изюмова, Е.С. Историко-правовое развитие регулирования игорной деятельности в Российской Федерации/ Е. С. Изюмова// Проблемы российского законодательства и международного права: сборник статей международной научно-практической конференции. – Уфа: АЭТЕРНА, 2015.– С. 44-46. – 0,2 п.л.

12. Изюмова, Е.С. Административная юстиция, ее правовое и финансовое обеспечение/ Е. С. Изюмова// Научные исследования: методология и практика развития современной юриспруденции и управления: сб. научных докладов международной научно-практической конференции. – М., 2014. – С. 166-174. – 0,4 п.л.

13. Изюмова, Е.С. Проблемы организации азартных игр в сети Интернет/ Е. С. Изюмова// Вопросы права в современном мире: материалы международной заочной научно-практической конференции. – Новосибирск: Издательство «СибАК» 2013. С. 12-18. – 0,3 п.л.

14. Изюмова, Е.С. Налогообложение и налоговая ответственность в сфере игорной деятельности / Е. С. Изюмова// Вопросы современной юриспруденции: материалы XXV международной заочной научно-практической конференции. – Новосибирск: Издательство «СибАК» 2013. – С. 13-20.– 0,4 п.л.