

На правах рукописи

Исх. № _____
от _____ 2017 года

Гапеенко Дмитрий Юрьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С
НАРУШЕНИЯМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ
ИГОРНОГО БИЗНЕСА**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Работа выполнена на кафедре административного права Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор
Бочаров Сергей Николаевич

Официальные оппоненты: **Каплунов Андрей Иванович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России», Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

Исюмова Евгения Сергеевна, кандидат юридических наук, судья Интинского городского суда Республики Коми

Ведущая организация: **ФГКОУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

Защита состоится «14» декабря 2017 г. в 11:00 час. на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя», по адресу: 117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12, учебно-лекционный корпус № 2, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке на официальном сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» (<http://www.mosu-mvd.com>).

Автореферат разослан «__» _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Кулакова Ю.Ю.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы настоящего диссертационного исследования определяется значительной распространенностью правонарушений в области организации и осуществления игровой деятельности, которые оказывают многовекторное негативное воздействие на различные группы общественных отношений, формируют благополучные условия для развития преступной среды.

Современная политика государства по отношению к игорному бизнесу носит двойственный характер. С одной стороны, как свидетельствует действительность, государство проявляет заинтересованность в сохранении и развитии данного самостоятельного направления предпринимательства, представляющего стабильные источники налогообложения. С другой – оно повсеместно стремится обеспечить правоохранительное противодействие нелегальной игровой деятельности, а также разрешенной игровой деятельности, но осуществляемой с нарушением установленных правил. Подобная противоречивость государственного реагирования, обусловленная спецификой объекта правового регулирования, обладающего и позитивными, и негативными свойствами, сказывается на состоянии нормативно-правовой базы рассматриваемого вида деятельности, требующей совершенствования на законодательном и подзаконном уровнях.

В целях правового обеспечения противодействия незаконному игорному бизнесу, а также для упорядочения легальной сферы данного вида предпринимательства, принят ряд Федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Кроме того, законодатель подвергнул дополнительному упорядочению организацию лотерейного дела, наложив запрет на проведение стимулирующих лотерей с помощью механических, электрических, электронных или иных технических устройств, используемых для определения выигрышей, призов и (или) подарков, в том числе в денежных и натуральных показателях.

Вместе с тем, предпринятые усилия страдают однобокостью. Законодательные новеллы в основном сводятся к запретам, не обеспеченным механизмом их реализации, не учитывающим реальную практику противодействия нелегальным азартным играм, а также позицию общества по данным вопросам и наличие коррупционной составляющей рассматриваемой проблемы. Сохраняется несистемный подход в теории противодействия общественно опасным деяниям административно-правового характера. В результате, незаконный игорный бизнес не снизил свою активность, приспособился к измененным правовым реалиям, приняв качественно новые формы. Вместо привычных игровых салонов организовываются «Спорт-бары», «Интернет-клубы», спортивные и иного рода лотереи, функционирующие в условиях конспирации, обеспеченной строгим пропускным режимом, усиленным современными системами видеонаблюдения, прочными дверями и запорами, препятствующими проникновению правоохранителей в помещения, используемые для незаконной игровой деятельности. Кроме того, борьбу с рассматриваемым противоправным бизнесом существенно осложняет психологический фактор, в основе которого находится стремление широкого круга людей легко и быстро разбогатеть.

По данным ВЦИОМ, 12 % россиян отмечают, что в их ближайшем окружении есть лица, принимающие участие в азартных играх. Кроме того, по сведениям РАН, около 700 тыс. россиян уже страдают игровой зависимостью¹. В сферу незаконного игорного бизнеса вовлечены крупные финансовые ресурсы, ежегодный оборот которых исчисляется миллиардами рублей, что является одним из факторов стимулирования и развития теневой экономики страны, оказывающим к тому же негативное влияние на темпы экономического роста². Это подтверждает наличие проблем противодействия административной деликтности, остающейся одной из важнейших задач юридической науки.

С учетом изложенного, тема диссертационного исследования

¹ Карпов А.А. Социально-психологическое содержание отношения к игре у зависимых игроков: автореф. дис. ... канд. психол. наук. Ярославль, 2011. С. 3.

² Общественный совет при МВД России. URL: <https://os.mvd.ru/Novosti/item/2954076> (дата обращения: 07.10.2015).

представляется актуальной и практически значимой.

Степень научной разработанности. Институт игорного бизнеса вызывает большой научный и практический интерес у представителей различных отраслей юриспруденции. Изучение отдельных аспектов, связанных с регуляцией игровой деятельности, отмечено в трудах ученых, специализирующихся в области гражданского, административного, уголовного и иных отраслей права, психологии, криминалистики, оперативно-разыскной деятельности. В частности, исследованию природы административных правонарушений, анализу содержания административной ответственности и эффективности административно-правовых санкций посвящены работы А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, А.В. Кирина, Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, И.В. Максимова, Л.Л. Попова, О.С. Рогачевой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, П.П. Серкова, М.С. Студеникиной, В.Г. Татаряна, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и других ученых-административистов.

Вопросы совершенствования правового регулирования азартных игр и пари отмечены в работах В.В. Бурикова, К.А. Каткова, Д.С. Лесного, И.А. Михайловой, А.Б. Овчинникова, П.А. Панкратова, В.В. Подгруши, Р.А. Севостьянова, Ю.К. Тютюникова, С.Н. Шеленковой, М.Э. Шодоновой и др.

Изучению административно-правовых средств противодействия правонарушениям в европейских странах посвящены публикации П. Стайнова, А. Ангелова, А. Гранина и прочих зарубежных ученых.

Наиболее близкими к избранной нами тематике являются диссертационные исследования, выполненные В.М. Берекетом, Е.С. Изюмовой, Н.И. Сазоновой, Ю.В. Багно, И.Н. Романовой, А.А. Лихолетовым, Г.Ф. Лукьяница.

Анализ указанных источников свидетельствует, что монографические изыскания в сфере азартных игр проводились преимущественно цивилистами, криминологами и криминалистами. Что касается административно-правовых аспектов рассматриваемого явления, то они не подвергались системному

изучению более двадцати лет.

Кроме того, следует заметить, что в перечисленных работах затрагивались далеко не все существующие в данной области нерешенные вопросы, что обуславливает необходимость их дальнейшей научной проработки.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере игорного бизнеса, подлежащие охране административно-правовыми средствами.

Предмет исследования составили опосредованные административно-правовыми нормами формы и методы деятельности субъектов, организующих и осуществляющих азартные игры, реализующих регулятивную и правоохранительную функцию в сфере игорного бизнеса, нормотворческая и правоприменительная практика в данной области предпринимательства.

Цели и задачи исследования. Целями диссертационного исследования являются разработка и обоснование положений, позволяющих раскрыть специфику законодательства, регулирующего сферу игорного бизнеса; уточнение правового инструментария по исследуемой проблематике; выработка и апробация практических мер, направленных на повышение эффективности противодействия незаконному игорному бизнесу.

Достижению указанных целей способствует решение ряда **задач**:

1) выявить, систематизировать и дать юридическую оценку проблемам реализации и состояния административно-правовой охраны общественных отношений в сфере игорного бизнеса;

2) охарактеризовать специфику общественных отношений, возникающих в сфере игорного бизнеса и требующих юридического оформления;

3) установить посредством анализа дореволюционного, советского и постсоветского законодательства закономерности развития правовой регламентации азартных игр в современной России;

4) определить возможности имплементации правовых норм зарубежного законодательства, обеспечивающих противодействие правонарушениям в сфере

игорного бизнеса, в современную российскую нормотворческую и правоприменительную практику;

5) выявить причины и условия, способствующие правонарушениям в сфере игорного бизнеса в России, предложить пути и способы их устранения;

6) раскрыть систему выработанных юридической наукой и апробированных правоприменительной практикой административно-правовых средств, форм и методов противодействия органов внутренних дел нарушениям законодательства в сфере игорного бизнеса;

7) разработать научно-обоснованные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения по организации и проведению азартных игр.

Методологическая основа и методика исследования.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют системный комплексный подход к изучению объекта и предмета; методы сравнения, анализа, дедукции, индукции, абстрагирования и конкретизации, а также основанные на них: структурный, статистический, сравнительно-исторический, формально-логический и прочие методы. При сборе и анализе эмпирических данных применялись социологические приемы получения информации, включающие истребование различных служебных документов, наблюдение, интервьюирование, анкетирование. Необходимую полноту исследованию придавал анализ нормативных, правоустанавливающих, правоприменительных и иных правовых актов, справочных и статистических сведений, а также применение экспертных оценок и IT технологий обработки эмпирического материала.

Теоретическую основу исследования составили научные положения различных юридических отраслей, содержащиеся в трудах И.Е. Андреевского, В.Д. Ардашкина, Н.Н. Белявского, Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, В.В. Игнатенко, А.А. Карпова, Ю.М. Козлова, В.Р. Кисина, А. П. Коренева, В.Д. Леготкина, П.И. Люблинского, А.В.Малько, А.В.Матина, Ю.И., Мигачева, Л.И. Петражицкого, Р.О. Халфиной, В.Е. Чиркина и других российских ученых, а

также фундаментальные положения общей теории права.

Кроме того, в работе используются достижения современной науки государственного управления, административного права и административного процесса, нашедшие отражение в трудах отечественных и зарубежных авторов.

Нормативная база исследования включила в себя Конституцию Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные конституционные и федеральные законы России, нормативные акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и иных ведомств, относящиеся к исследуемой теме, законодательство субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования представляют: статистические данные ГИАЦ МВД России об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации в сфере государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр за период с 2009 по 2016 гг.; результаты опроса сотрудников органов внутренних дел, непосредственно участвующих в выявлении, предупреждении и пресечении правонарушений в рассматриваемой сфере на территории Брянской, Калужской, Тульской, Смоленской, Рязанской и Тамбовской областей; судебная практика, а также практика реагирования органов прокуратуры на нарушения законодательства в рассматриваемой сфере.

Научная новизна диссертационного исследования, прежде всего, состоит в использовании системного подхода к комплексной характеристике правовых и организационных сегментов государственного обеспечения совершенствования общественных отношений в сфере игорного бизнеса, с учетом конкретных социально-экономических условий и прочих факторов.

Новизной отличаются также авторские суждения и выводы, выполненные на основании анализа объективных и субъективных признаков составов административных правонарушений, предусмотренных статьями 14.1.1, 14.1.1-1 и 14.27 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях¹, позволившие выявить типичные проблемные ситуации, возникающие при применении содержащихся в них правовых норм, разработать предложения по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практики его реализации.

Это помогло уточнить содержание таких юридических категорий, как «игорный бизнес», «административно-правовые отношения в сфере игорного бизнеса» и других, что, в свою очередь, предоставило возможность повысить степень определенности оценки административно-правовых отношений в исследуемой сфере, позволившей сформулировать предложения по устранению имеющихся пробелов, противоречий и иных правовых коллизий в нормативной регламентации данной деятельности.

К новизне следует отнести авторскую аргументацию вывода о недостаточной эффективности использования административно-правового механизма противодействия полиции правонарушениям в сфере игорного бизнеса и его потенциальных возможностях.

Новыми можно считать предложенные автором направления совершенствования законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр в Российской Федерации.

Научную новизну диссертации отражают следующие **положения, выносимые на защиту.**

1. При формулировании понятия «игорный бизнес», в статье 364 Налогового кодекса Российской Федерации, законодатель использовал понятие «организация», которое по смысловому содержанию является достаточно широким и охватывает некоторые виды субъектов правоотношений, не допущенных специализированным законодательством к функционированию в рассматриваемой сфере. На практике подобная юридическая коллизия нередко приводит к искусственным противоречиям, создающим условия для нагнетания напряженности в отношениях между правоприменителем и указанными

¹ В дальнейшем, - если не оговорено иное, КоАП РФ.

субъектами, для устранения которых, в данном определении категорию «организация» целесообразно заменить на категорию «юридическое лицо», представив рассматриваемую правовую норму в следующей редакции: «игорный бизнес – предпринимательская деятельность по организации и проведению азартных игр, связанная с извлечением юридическими лицами, зарегистрированными в установленном порядке на территории Российской Федерации, доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр».

2. Законодательство об административных правонарушениях Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за несоблюдение порядка организации и проведения азартных игр, ограничило перечень объектов правоприменения «организатором азартной игры», не предусмотрев возможности правоохранительного реагирования на общественно опасное поведение значительного числа лиц, не обладающих статусом организатора, но совершающих в рамках рассматриваемых отношений различные действия организационной направленности. В данной связи, необходимо изменить указанную норму КоАП РФ, введя в оборот дополнительную категорию специальных субъектов правонарушений в рассматриваемой области – «физические лица, оказывающие сопутствующие азартным играм услуги», где под такими услугами понимаются не только заключение основанных на риске соглашений о выигрыше с участниками азартных игр либо организация заключения подобных соглашений между двумя и более участниками азартной игры, но также, создание игорного заведения (казино, зала игровых автоматов, букмекерской конторы, тотализатора), а именно: подготовка штатного расписания, формирование штата сотрудников, привлечение лиц к участию в азартной игре, приобретение игрового оборудования, его установка, наладка, ремонт, а также иные действия, обеспечивающие возможность функционирования игорного заведения и руководство его деятельностью; разработка и утверждение правил проведения азартных игр; выплата выигрышей по результатам проведения азартных игр.

3. В целях создания дополнительных препятствий для продолжения занятия противоправной деятельностью лицом, подвергнутым административному наказанию за несоблюдение порядка организации и проведения азартных игр, следует исключить практику возврата ему игрового оборудования, изымаемого в процессе осуществления производства по делу, до его окончания, предусмотрев в нормах КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность за рассматриваемые правонарушения, возможность конфискации такого оборудования, используемого в качестве орудия совершения административного правонарушения.

4. Возросшая степень участия несовершеннолетних в азартных играх, оказывающих негативное влияние на их нормальное развитие и нравственное воспитание, обуславливает необходимость обеспечения дополнительной правовой защиты прав и законных интересов указанных субъектов посредством изменения содержания статьи 6.10 КоАП РФ, которую предлагается изложить в следующей редакции: «Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, а также занятие азартными играми».

5. В интересах более полной реализации потенциала Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», целесообразно расширить предмет его регулирования, дополнив целевые установки, представленные в данном нормативном правовом акте, позицией, содержащей указание на «защиту здоровья граждан». Подобные коррективы, полагаем, послужат юридическим обоснованием для нормативного обязывания правоприменителей на эффективную функционально выверенную и организационно обеспеченную работу в данном направлении противодействия рассматриваемым правонарушениям.

6. Существенно сократить социальную базу незаконной игорной деятельности позволит дополнение КоАП РФ правовой нормой, устанавливающей административную ответственность за участие в азартных играх вне игорных зон, которую следует расположить в отдельной статье главы 6 «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность». Выбор места данной нормы в структуре Особенной части КоАП РФ обусловлен характеристикой основного родового объекта такого посягательства в виде общественной нравственности, за которое предлагается установить административные наказания в виде административного штрафа, а в случае повторного совершения лицом любого правонарушения, связанного с организацией, проведением или участием в азартных играх – в виде административного ареста до 15 суток.

7. В целях обеспечения процессуальной составляющей вышеизложенного положения, в процессуальной части КоАП РФ следует предусмотреть полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов о данном административном правонарушении, отнеся рассмотрение дел о таких правонарушениях к компетенции судей.

8. В целях обеспечения условий по предупреждению нарушений законодательства об организации и проведении азартных игр, по аналогии с нормотворческой практикой профилактики правонарушений в сфере трудовой миграции, представляется целесообразным дополнить статью 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» частью 7, предусмотрев в ней запрет на предоставление в аренду, субаренду зданий, строений, сооружений и помещений для организации и проведения азартных игр вне игорных зон (за исключением деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах, тотализаторах и пунктах

приема ставок), обязав при этом арендодателей осуществлять контроль за соблюдением целевого использования сдаваемых в аренду помещений строго в рамках закона, и нести одновременно с арендаторами-нарушителями юридическую ответственность за использование указанных помещений в противоправных целях.

В этой связи, на наш взгляд, КоАП РФ следует дополнить 14 статьей 14.1.1-2, следующего содержания:

«Предоставление лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическим лицом, его филиалом или представительством, управляющими торговым объектом (в том числе торговым комплексом), либо должностным лицом указанного юридического лица, филиала или представительства, торгового места на территории торгового объекта (в том числе торгового комплекса), производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения, используемых арендаторами для незаконных организации и проведения азартных игр -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от трехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток; на юридических лиц - от четырехсот пятидесяти тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток».

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что положения и выводы, сделанные в ходе исследования, углубляют административно-правовую теорию противодействия правонарушениям, в том числе административным правонарушениям в области предпринимательства, посягающим на установленный порядок организации и проведения азартных игр и теорию административной деятельности органов полиции. Уточнение

содержания ряда понятий административно-правовой науки позволяют выявить новые, пока не учитываемые существенные элементы организации и правового обеспечения участия органов внутренних дел совместно с иными субъектами правовой охраны в борьбе с незаконными азартными играми, определить особенности административно-юрисдикционной деятельности полиции в механизме противодействия указанным правонарушениям.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что разработанные в ходе исследования положения использованы при подготовке предложений по совершенствованию административно-правовых средств, используемых полицией для предупреждения и пресечения правонарушений в сфере игорного бизнеса, а также по внесению изменений в материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регулирующие правоотношения в рассматриваемой сфере, в том числе дополняющие Особенную часть КоАП РФ новыми положениями, устраняющими имеющиеся пробелы и прочие юридические изъяны административного законодательства. В работе обоснован вывод о целесообразности выделения дополнительной категории специальных субъектов административной ответственности и установления дополнительных запретов и ограничений для бизнес-партнеров организаторов азартных игр.

При подготовке диссертации разработаны методические рекомендации по составлению протоколов об административных правонарушениях, сбору доказательств по делам об административных правонарушениях, совершенных в сфере игорного бизнеса.

Кроме того, результаты исследования предоставляют возможности дальнейшего совершенствования организационно-тактических основ правоприменительной деятельности полиции в рассматриваемой сфере.

Апробация результатов исследования. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, отдельные положения диссертации изложены в форме

докладов на международной научно-практической конференции «Современные концепции научных исследований» (М., 2015), на Всероссийской конференции «Правопорядок в России: проблемы совершенствования» (М., 2016) а также отражены в четырех опубликованных работах автора в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Положения диссертации используются в учебном процессе Брянского филиала Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, а также Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя в преподавании дисциплин «Административное право», «Административный процесс» и «Административная деятельность полиции».

Отдельные положения диссертации внедрены в нормотворческую деятельность Брянской областной Думы. Предложения и рекомендации по выявлению и пресечению деятельности нелегальных игорных заведений, обеспечению привлечения к юридической ответственности лиц, допускающих подобные нарушения, используются при реализации федерального проекта «Агенты» Всероссийской общественной организации «Молодая Гвардия Единой России», направленного на обеспечение контроля исполнения законодательства, регулирующего игорную деятельность, а также на совершенствование взаимодействия институтов гражданского общества и правоохранительных органов.

Структура диссертации отвечает основной цели, задачам и предмету исследования. Диссертация состоит из двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, раскрывается новизна выносимых на защиту положений, показывается теоретическая и практическая значимость

полученных выводов и сделанных предложений, указываются сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе - «Нарушения законодательства в сфере игорного бизнеса, и их административно-правовая характеристика» - исследуются особенности административного законодательства, регулирующего общественные отношения в игорном бизнесе, а также специфика правонарушений, совершаемых в данной области предпринимательства.

В первом параграфе – «Общественные отношения в сфере игорного бизнеса, как объект административно-правовой охраны» – на основе сопоставления различных теоретических позиций ученых относительно природы и сущности механизма административно-правовой охраны проводится анализ состояния правовой регламентации отношений в сфере игорного бизнеса, по результатам которого делается вывод о наличии признаков, позволяющих выделить ряд особенностей, свойственных таким отношениям, складывающимся при организации и ведении азартных игр, обуславливающих специфику осуществления государственного контроля соблюдения действующих в данной сфере правил. К их числу автор относит общедоступность, распространенность, потенциальную и реальную опасность для общественной нравственности и морали, сочетание открытых и нелегальных форм деятельности и др., характеризующих игорный бизнес как специфическую сферу, нуждающуюся в адекватном государственном внимании.

В результате анализа российского и зарубежного законодательства, регулирующего организацию и ведение азартных игр, автор подчеркивает, что, несмотря на стабильную государственную политику запретов и ограничений игорной деятельности, проводимую во многих странах, включая Россию, азартные игры, тем не менее, получили значительное распространение среди широких слоев населения и государственное признание в качестве самостоятельного вида современных публичных правоотношений, содержащих элементы цивилистики, и обеспечиваемых административно-правовой охраной.

Характеристика указанных признаков, позволила рассмотреть такие административно-правовые отношения в качестве самостоятельного явления действительности и определиться с состоянием и перспективой их нормативно-правового обеспечения.

В частности, определение юридически выверенных граней понятия «игорный бизнес» дало возможность обозначить направления, уровни и пределы нормативного правового регулирования, а также формы и интенсивность иного государственного вмешательства в данную область предпринимательства, скорректировать масштабы и варианты правоприменения в целях своевременного выявления и пресечения нарушений действующего «игорного» законодательства, привлечения лиц, совершивших такие правонарушения, к административной ответственности.

Кроме того, исходя из анализа правоприменительной практики, автор выделяет ряд объектов регулятивного и правоохранительного государственного воздействия: незаконный игорный бизнес; легальные азартные игры, осуществляемые согласно федеральному законодательству на ограниченной территории России; лотереи, тотализаторы и букмекерские конторы, для которых характерны вполне определенные виды административных правонарушений.

При этом, степень распространенности последних, прогрессирует вследствие отсутствия надлежащего государственного контроля (надзора) за подобной деятельностью, обусловленного юридической необеспеченностью функционирования контролирующих и надзирающих за данной сферой предпринимательства инстанций.

Во втором параграфе – «Эволюция законодательства об ответственности за правонарушения в сфере игорного бизнеса» — на основе изучения результатов ретроспективного анализа содержания источников правового регулирования азартных игр представлена характеристика основных этапов подобного регулирования, дающая возможность, определить состояние и перспективу развития рассматриваемого сегмента современного правового

инструментария.

Рассмотрев состояние правового регулирования сферы азартных игр в России в различные исторические периоды, автор замечает, что вне зависимости от разновидности форм государственного правления, государственного устройства и политического режима, власть относилась к данной сфере не однозначно: как к надежному и значимому источнику финансовых поступлений в государственную казну; как к сильнейшему криминогенному фактору, подпитывающему преступность, тлетворно влияющему на сознание и волю индивидов, активно используемому для незаконного обогащения; как к способу проведения досуга населением, отвлекающим его от политических, социально-экономических и прочих проблем.

Диссертант обращает внимание на то, что в последние десятилетия Российской империи был достигнут существенный уровень регулирования данных отношений: ответственность за правонарушения, связанные с азартными играми, устанавливалась единым нормативным правовым актом; действовал строгий порядок привлечения нарушителей к ответственности, возлагавший основную нагрузку по разрешению дел на мировых судей. Однако, наказанию в то время подвергались лишь устроители азартных игр, что сходно с сегодняшней правовой ситуацией, нуждающейся на наш взгляд, в коррективах; отмечалась высокая степень судебного усмотрения в части отнесения конкретных игр к разряду запрещенных.

При характеристике законодательства советского периода, подчеркнута, что Советская власть продолжила активно противодействовать азартным играм, как распространенному асоциальному явлению, обладающему высокой степенью опасности. Критически оценивая состояние такой борьбы, диссертант обращает внимание на её последовательность, наступательность, всеобщность, повсеместность, бескомпромиссность и жесткость, позволившие более чем на семьдесят лет добиться в данной сфере существенных положительных результатов, что уместно учитывать и в настоящее время.

Проведенный автором анализ нормативной базы показал, что советские правоохранители пошли гораздо дальше своих предшественников, приняв решение о сплошном закрытии клубов, где производилась игра в карты, наложив запрет на все карточные игры в указанных местах, без разграничения их на азартные и неазартные.

С точки зрения правового содержания требование о закрытии клубов и собраний представляет собой запрет на создание комфортных условий для азартной игры «на стороне», т.е. запрет на устройство игр, организацию и содержание игорных домов. Одновременно с этим, законодательство игнорировало факты участия населения в подобных играх в быту ради развлечения, без материальной заинтересованности и выгоды. Сегодня трудно сказать, был этот запрет административным или уголовно правовым, нормативные акты того времени не предусматривали санкции за его нарушение. К сожалению, такие половинчатые меры, не способствующие кардинальному решению наличной правоохранительной проблемы, свойственны не только первым актам советской власти, они нередко встречались в российской юридической практике и в дальнейшем.

Оценивая современное российское законодательство об административной ответственности за нарушения, связанные с азартными играми, автор рассматривает сущностные и формально-юридические признаки административного правонарушения, закрепленные в КоАП РФ, применительно к общественно-опасным деяниям, входящим в предмет научного исследования, акцентируя внимание на их специфических проявлениях.

Наряду с общими признаками, указанные правонарушения обладают также рядом дополнительных черт, позволяющих выделить их в качестве самостоятельного явления действительности. Это – многовекторный (комплексный) объект посягательства; групповой характер содеянного, представляющий особый способ (механизм) противоправного посягательства, возможный в условиях объединения поведенческих актов членов реальной

группы, которые характеризуются схожестью интересов, целей, действий в конкретном месте; особенность действий субъектов правонарушений, характеризуемая динамизмом, совокупностью множества поведенческих актов, единством организационности и случайности; наличие совокупности участников противоправного поведения, имеющих различные ролевые позиции. Оценивая данный признак, автор предлагает для использования термин – «совокупность_участников деликта», который, как представляется, раскрывает данное понятие с количественной и качественной сторон.

В работе обосновывается теоретическая и практическая значимость подобного предложения, позволяющего глубже исследовать зарождающийся в административно-деликтном праве институт соучастия, обоснованно применять меры административного принуждения (за исключением административных наказаний) в отношении совокупности правонарушителей и способствующего правильной квалификации содеянного каждым из них.

В третьем параграфе - «Юридическая характеристика составов административных правонарушений в сфере игорного бизнеса и их квалификация», - автор анализирует административно правовые нормы, в которых установлена ответственность за указанные правонарушения и исследует механизм квалификации последних.

Наряду с наличием у нарушений игорного законодательства единых системообразующих признаков, они отличаются между собой как по объективным, так и по субъективным элементам, которые учитываются в качестве конструктивных признаков конкретных юридических составов административных правонарушений.

В диссертации при анализе таких составов использована их научная классификация по ряду оснований (прямо указанные в правовой норме либо сформулированные посредством бланкентых и отсылочных диспозиций); по форме выражения действий нарушителей (физические, вербальные и конклюдентные); по способу посягательства (опосредованное и непосредственное воздействие); в зависимости от роли, выполняемой лицом,

совершаемым правонарушением (исполнительская либо организаторская направленность действий, действия пассивные либо активные, строго исполнительского либо организационного содержания).

Классификация рассматриваемых правонарушений дополнена и иными классификационными группами, критерии формирования которых находятся за рамками конструктивных признаков юридических составов данных противоправных деяний: по специфике игрового партнера (одушевленный, неодушевленный); по длительности периода между началом и окончанием игры; по порядку выплаты выигрыша; по степени организованности и технической обеспеченности действий правонарушителей.

В целом значение выполненной классификации в совокупности с анализом иных элементов указанных правонарушений состоит не только в понимании сути исследуемых антиобщественных проявлений, но способствует также выработке действенных способов их своевременного выявления, предупреждения, пресечения, неотвратимого привлечения виновных к юридической ответственности. Например, изучение классификационных групп, выделенных по способу посягательства и форме выражения противоправных деяний, наглядно свидетельствует о проблемах правоприменительной практики в части оформления процессуальных материалов по делам о таких административных деликтах. В общем объеме прекращенных административных производств по делам о нарушениях законодательства в сфере игорного бизнеса около 40% процессуальных решений вызвано отсутствием в протоколах об административных правонарушениях надлежащего описания сути совершенного деяния конкретным лицом. Имеющиеся вещественные доказательства по данным деликтам либо вообще не приобщаются к составляемым процессуальным материалам, хотя их наличие позволяет признать деяние противоправным и может повлиять на его квалификацию, либо в последствии беспрепятственно возвращаются нарушителю.

Анализ предусмотренных законодательством вариантов ролевого участия

в нарушении порядка организации и проведения азартных игр (статьи 14.1.1, 14.1.1-1 и 14.27 КоАП РФ) позволяет дифференцировать всех возможных субъектов таких деликтов на следующие категории: организатор, исполнитель (лицо нарушает установленный в игорной сфере порядок, не являясь организатором азартной игры), иные лица, участвующие в игре со стороны, противоположной организатору, либо все участники игры при нейтральной позиции организатора.

В диссертации анализируются и иные элементы юридических составов деяний, содержащихся в указанных правовых нормах, что позволило автору выявить пробелы в правовом регулировании исследуемых отношений и сформулировать предложения по его совершенствованию.

Вторая глава диссертации – «Организационно-правовые основы административно-правовой борьбы с нарушениями законодательства в сфере игорного бизнеса» - посвящена анализу роли, места и сущности административно-правовых механизмов противодействия нарушениям законодательства в исследуемой сфере.

В первом параграфе – «Содержание и формы административно-правовой борьбы с нарушениями законодательства в сфере игорного бизнеса» - отмечено, что на эффективность правоприменения влияет установление всех возможных объектов охранительного воздействия, успешный выбор и сочетание используемых административно-правовых средств, форм и методов противодействия различным общественно-опасным проявлениям, исходящим от индивидуальных и коллективных субъектов либо возникающим при конкретных обстоятельствах.

Административная деятельность по противодействию правонарушениям в сфере игорного бизнеса обусловлена наличием административно-правовыми средствами, реализация которых имеет ряд особенностей, связанных со спецификой регулируемых общественных отношений. Правильное понимание их содержания, раскрытию которого способствовала представленная диссертантом научная классификация форм и методов

деятельности различных субъектов, имеет важное значение для обеспечения эффективности государственного управления в данной области. Первичным квалификационным признаком дальнейшей дифференциации подвергнутых исследованию средств послужили традиционные направления, составляющие содержание такого правоохранительного противодействия (предупреждение, выявление и пресечение правонарушений в сфере игорного бизнеса, обеспечение привлечения нарушителей к юридической ответственности). В рамках указанных направлений выделены группы методов, объединенных общностью решаемых управленческих и правоохранительных задач по: формированию соответствующей правовой базы, состоящей из нормативных и правоприменительных актов, обеспечивающих лицензионно-разрешительный режим допуска к осуществлению игорной деятельности и учет субъектов такой деятельности; реализации указанного режима и контроля соблюдения составляющих его содержание запретов, ограничений, обязательств; недопущению посягательств на охраняемые законом права и интересы участников рассматриваемых отношений, включая общую и индивидуальную превенцию; восстановлению нарушенных отношений вследствие незаконной игорной деятельности; обеспечению производства по делам об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере.

При характеристике указанных методов, используемых в сфере игорного бизнеса, определены особенности их применения отдельными субъектами, наделенными правоохранительными полномочиями в рассматриваемой сфере, предложена характеристика их административного статуса и направления его совершенствования.

Анализ административно-правовых санкций, предусмотренных действующим законодательством за совершение рассматриваемых правонарушений, позволил сформулировать вывод о том, что правовая норма, содержащаяся в ч.1 ст.14.27 КоАП РФ, не предусматривает дополнительного вида административного наказания в виде конфискации лотерейного оборудования, используемого в качестве орудия правонарушения, что, по

мнению автора, подтвержденному результатом проведенных социологических опросов, снижает эффективность противодействия подобной незаконной игровой деятельности.

Отмечено, что несмотря на преобладание в исследуемой диссертантом правоприменительной практике функционирования субъектов противодействия незаконной игровой деятельности административно-правовых ограничений, обязываний и запретов, их реализация не обеспечена в должной степени административно-процедурной составляющей, которую целесообразно представить в виде соответствующих административных регламентов.

Во втором параграфе – «Особенности правового регулирования и организации противодействия органов внутренних дел нарушениям законодательства в сфере игорного бизнеса» – с учетом характеристики правового статуса сотрудников органов внутренних дел, выступающих субъектами противодействия незаконной игровой деятельности, диссертантом исследуется организационное обеспечение практики его реализации в рассматриваемой сфере.

На основе анализа статистических сведений и иных эмпирических данных делается вывод о тенденции роста количества административных правонарушений в рассматриваемой сфере и недостаточной эффективности использования правоприменителями, в том числе и сотрудниками органов внутренних дел, наличного правового инструментария по их выявлению, предупреждению и пресечению.

Подчеркнуто, что наряду с комплексным совершенствованием законодательства, регулирующего деятельность органов государственного управления в сфере игорного бизнеса, обеспечивающим юридический сегмент условий для надлежащего противодействия нарушениям в данной сфере, не стоит недооценивать и организационную составляющую такого противодействия, которую диссертант представляет в виде совокупности взаимосвязанных и последовательно осуществляемых элементов, этапов, стадий.

Изучение организационных аспектов деятельности, органов внутренних дел, выполняющих наибольший объем функций по рассматриваемому противодействию, позволило установить, что специфика организации административно-правового противодействия незаконной игровой деятельности проявляется в: упорядочении и придании необходимых свойств, управляющей ввне подсистеме управления в структуре органов внутренних дел; содержании реализуемых данной подсистемой отдельных внутриорганизационных функций (выработка и принятие управленческих решений, подготовка сотрудников, формирование нарядов, участвующих в пресечении незаконной игровой деятельности, обеспечение безопасности демонтажа и сохранности изымаемого игорного оборудования).

Дополнена имеющаяся в теории административного права и науке управления классификация управленческих решений, принимаемых в соответствии с этапами рассматриваемого административно-правового противодействия (обеспечительный, охранительный) и дана их характеристика.

Практическая значимость представленной классификации состоит в наглядном воспроизведении необходимого перечня действий, их содержания и алгоритма поэтапной реализации субъектом правовой охраны в рассматриваемой сфере.

В качестве факторов, негативно влияющих на результаты противодействия незаконному игорному бизнесу, установлены:

а) отсутствие наступательности при проверке и реализации информации о функционировании игорных заведений уполномоченными на то органами государственного управления;

б) необеспеченность субъектов проведения таких проверок соответствующими нормативно закрепленными процедурами.

Автор формулирует вывод о том, что практика противодействия нарушениям законодательства в сфере игорного бизнеса не должна ограничиваться активизацией лишь правоохранительных усилий органов внутренних дел, и, с учетом невозможности в обычных условиях формального

подчинения полиции иных участников данного процесса, диктует необходимость нормативно обязать полицию представлять органу власти, координирующему такую деятельность, все планирующие, контролирующие и корректирующие управленческие решения, оформленные в виде правовых актов, для подготовки которых органы полиции следует наделить полномочиями на получение необходимой информации от иных участников рассматриваемой деятельности.

Исследование субъективных признаков правонарушений, совершаемых в сфере игорного бизнеса, позволило автору заметить, что посетители нелегальных игорных заведений пребывают в них по собственной воле, осознавая антиобщественный характер своего участия в предлагаемых мероприятиях, являясь необходимой стороной, участвующей в противоправных деяниях и обеспечивающей саму возможность их совершения. Однако законодательство об административных правонарушениях относится к таким субъектам индифферентно. В данной связи предлагается ввести в главу 6 КоАП РФ (Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность) статью 6.9.1, предусматривающую административную ответственность за участие в незаконных азартных играх, проводимых вне игорных зон.

В целях обеспечения надлежащей доказательственной базы противоправных деяний, позволяющей в полном объеме реализовать юрисдикционную функцию, диссертантом предложена процедура изъятия сотрудниками органов внутренних дел игрового оборудования у нарушителей, что положительно скажется на результатах правоохранительной деятельности в рассматриваемой сфере.

В заключении диссертации подводятся итоги диссертационной работы, систематизированы научно значимые положения, выводы и предложения, обоснованные в настоящем исследовании.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях

автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в перечень ВАК Минобрнауки России:

1. Гапеенко Д.Ю. Административно-правовое регулирование организации и проведения азартных игр // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. 2014. № 11 - С. 311-317 (0,4 п.л.);

2. Гапеенко Д.Ю. Соотношение и ближайшие перспективы правового обеспечения организации азартных игр в России // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. 2015. № 1. - С. 162-164 (0,3 п.л.);

3. Бочаров С.Н., Гапеенко Д.Ю. Юридическая характеристика отдельных составов правонарушений в сфере игровой деятельности // Вестник Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. 2015. № 4. - С. 180-183 (0,5/0,3 п.л.);

4. Гапеенко Д.Ю. Административная ответственность за участие в азартных играх вне игорных зон // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 4. - С. 90-94 (0,4 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

1. Гапеенко Д.Ю. К вопросу о целях государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр // 14 международная научно-практическая конференция «Современные концепции научных исследований» 29 – 30 мая 2015. М. 2015. Ч.6. – С. 15–16 (0,2 п.л.);

2. Гапеенко Д.Ю. Административная ответственность за вовлечение несовершеннолетних в занятие азартными играми // Десятая Всероссийская конференция «Правопорядок в России: проблемы совершенствования» – 31 марта 2016. М. 2016. (0,3 п.л.).

Гапеенко Дмитрий Юрьевич

Административно-правовые средства борьбы с нарушениями законодательства
в сфере игорного бизнеса

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Пописано в печать ____ . ____ 2017 г.

Формат 60×90 1/16

Тираж 150 экз. Заказ №