

А. А. Лихолетов

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОМУ ИГОРНОМУ БИЗНЕСУ

Реакцией власти на бесконтрольное распространение объектов незаконного игорного бизнеса, захлестнувшего Россию в конце XX — начале XXI в., стало принятие в 2006 г. Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего ряд ограничений в деятельности по организации и проведению азартных игр. Основными из них стали запреты на организацию и проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игорных зон, а также в сети Интернет и дополнение Уголовного кодекса Российской Федерации ст. 171.2, устанавливающей ответственность за осуществление игорной деятельности с нарушением введенных требований. В статье предпринята попытка анализа реформ уголовного законодательства, направленных на противодействие незаконному игорному бизнесу, и поступавших в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, направленных на регулирование общественных отношений в данной сфере.

Ключевые слова: азартные игры, законопроект, игорный бизнес, криминализация, состав преступления.

A. A. Likholetov

LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE SPHERE OF ILLEGAL GAMBLING BUSINESS SUPPRESSION

The response of authorities to uncontrolled expansion of illegal gambling business objects that took in possession our country at the end of XX and at the beginning of XXI century became the Federal law "State control of gambling activities and introduction of amendments to several enactments of the Russian Federation" enacted in 2006 providing certain limitations and restrictions in gambling business. The main limitations and restrictions are the ban of gambling activities using the gaming equipment outside the gambling area as well as in Internet, amendment to the Criminal Code of the Russian Federation by the art. 171.2 which establishes responsibility for gambling business in contravention of law requirements. The article is focused on the analysis of criminal law reforms to prevent and suppress illegal gambling business, as well as on draft laws regulating this area lodged at the State Duma.

Key words: gambling, draft law, gambling business, criminalization, crime components.

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ) 20 июля 2011 г. был дополнен новой нормой — ст. 171.2 [2], предусматривающей ответственность за организацию и (или) проведение азартных игр с нарушением отдельных положений Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ (далее — ФЗ № 244) [1].

После внесения указанных поправок в УК РФ на территории нашей страны было выявлено 20 преступлений, предусмотренных ст. 171.2 УК РФ, одно лицо привлечено к уголовной ответственности. В 2012 г. показатель зарегистрированных преступлений увеличился почти в пять раз и составил 96 преступлений, к ответственности привлечены 40 человек. Рост рассматриваемых общественно опасных деяний наблюдался и в 2013 г. (количество преступлений — 106, число лиц, привлеченных к ответственности, — 88). В 2014 г. также наблюдалось увеличение количества преступлений, предусмотренных ст. 171.2 УК РФ (135), и рост числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности (184) [3].

Дополнение УК РФ новой нормой не привело к ожидаемому результату в противодействии незаконному игорному бизнесу, что было связано в том числе с несовершенством принятой редакции диспозиции ст. 171.2 УК РФ.

Основной проблемой, с которой столкнулся правоприменитель при реализации мер по пресечению нелегальных азартных игр, стало установление размера дохода, извлеченного при незаконной игорной деятельности, что в большинстве случаев позволяло лицам, совершающим противоправные действия, избегать уголовной ответственности. На данное обстоятельство обращали внимание как ученые [4], так и практические работники [5, с. 17].

В декабре 2014 г. [6] законодатель внес изменения в ст. 171.2 УК РФ, отказавшись от составообразующего признака — «извлечение дохода в крупном размере», признав его наряду с совершением преступления группой лиц по предварительному сговору квалифицирующим признаком, одновременно установив административную ответственность за организацию и проведение азартных игр с нарушением требований ФЗ № 244 в отношении юридических лиц. Кроме того, в ст. 171.2 УК РФ выделены особо квалифицирующие признаки — совершение преступления организованной группой, с извлечением дохода в особо крупном размере и использованием служебного положения.

После внесения указанных выше изменений количество регистрируемых преступлений, естественно, увеличилось, причем в десятки раз. Так, в 2015 г. на территории России было выявлено 1 423 преступления, в суд с обвинительным заключением направлено 544 уголовных дела, к ответственности

привлечены 968 лиц. В 2016 г. зарегистрировано 1 519 уголовно наказуемых деяний, в суд направлено 1 079 дел, 1 875 лиц привлечены к ответственности [7].

Поправки к ст. 171.2 УК РФ «развязали руки» правоприменителям, существенно упростив процедуру доказывания нелегальной игорной деятельности, поскольку нивелировали необходимость установления суммы незаконно полученного дохода, вызывающую на практике большие сложности, обусловленные отсутствием финансово-хозяйственной документации, подтверждающей ведение незаконной игорной деятельности, ежедневным обнулением показаний счетчиков денежных средств, установленных в игровом оборудовании, строгой конспирацией деятельности подпольных казино [8]. Не во всех случаях удавалось доказать наличие у субъекта умысла, направленного на извлечение дохода в крупном размере (например, при функционировании небольшого количества игровых автоматов и т. п.). В результате лица, фактически совершившие преступления, оставались безнаказанными и в лучшем случае привлекались к административной ответственности.

Внесенные изменения позволили привлекать к ответственности в том числе лиц, совершающих действия по организации и проведению азартных игр непродолжительное время [9] либо использующих незначительное количество игрового оборудования [10].

Так, приговором Железнодорожного городского суда Красноярского края Ч. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 171.2 УК РФ. Установлено, что Ч. на протяжении девяти дней (с 20 июля 2015 г. по 29 июля 2015 г.) организовывал и проводил азартные игры с использованием игрового оборудования вне игорной зоны в арендованном помещении, получив доход от своих действий в сумме не менее 1 000 руб. [11].

Другой случай: ФИО 1 осуждена по ч. 1 ст. 171.2 УК РФ за незаконную деятельность по организации и проведению азартных игр, в результате которой был извлечен доход в размере 3 000 руб. [12].

Приведенные примеры свидетельствуют о чрезмерной репрессивности новой редакции ст. 171.2 УК РФ, поскольку указанные выше действия при отсутствии извлечения дохода в крупном размере не обладают уровнем общественной опасности, требующим установления уголовной ответственности.

Расширение возможностей правоприменительных органов по противодействию незаконному игорному бизнесу только путем изменения уголовного законодательства, причем в сторону его ужесточения, бесперспективно. Необходимо совершенствовать методику выявления, раскрытия и расследования нелегальной игорной деятельности, уделять особое внимание всестороннему установлению признаков преступной деятельности на стадии документирования, в том числе за счет более

активного и результативного использования возможностей оперативного аппарата правоохранительных органов.

Н. А. Лопашенко, категорически возражая против подобного ужесточения уголовного закона, абсолютно справедливо указывает, что нельзя обосновывать криминализацию неудобством правоприменителя, которому трудно доказать какой-либо криминообразующий признак, в частности крупный размер [13, с. 80, 81].

Совершение единичных действий, направленных на организацию или проведение азартных игр, не может рассматриваться и в качестве предпринимательской деятельности, частным случаем которой является игорный бизнес, ввиду отсутствия основной цели — систематического извлечения прибыли.

Несмотря на положительную динамику противодействия незаконному игорному бизнесу, прослеживаемую в статистической отчетности, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации продолжают поступать законопроекты, ориентированные на «усиление ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр» [14].

Председателем Правительства Российской Федерации 7 июня 2016 г. был внесен проект Федерального закона № 1093493-6, в соответствии с которым наряду с закрепленными в ст. 171.2 УК РФ формами совершения преступления предлагается «криминализовать действия по организации и (или) проведению азартных игр без полученной в установленном порядке лицензии на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах вне игорной зоны, а также предоставление помещений для незаконных организации и (или) проведения азартных игр». Часть 2 предполагается дополнить квалифицированным видом деяния — систематическим предоставлением помещений для незаконных организации и (или) проведения азартных игр. Диспозиция ч. 3 нового варианта ст. 171.2 УК РФ, по сравнению с действующей редакцией нормы, не содержит изменений относительно перечня действий, образующих особо квалифицированный состав преступления. Некоторые новшества касаются и санкций: устанавливаются нижние пределы штрафа — 300 000 руб. в ч. 1, 500 000 — в ч. 2, 1 000 000 — в ч. 3 [15].

Следует отметить, что в предлагаемом законопроекте инициатор отказывается от выделения пунктов в рамках составов с отягчающими обстоятельствами (ч. 2 и 3).

Несмотря на положительный отзыв Верховного Суда Российской Федерации на указанные предложения по реформированию уголовного законодательства, некоторые позиции данного проекта нельзя назвать бесспорными.

В пояснительной записке к изменениям указано, что, невзирая на ответственность за осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах без лицензии, установленную в ч. 2 ст. 14.1.1 КоАП РФ, такие деяния в настоящее время не являются уголовно наказуемыми, что, исходя из степени их

общественной опасности, представляется не вполне обоснованным [16].

Однако, с учетом того что в соответствии с действующим законодательством деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах подлежит обязательному лицензированию [17], осуществление таких действий без полученного разрешительного документа при извлечении дохода свыше 2 250 000 руб. подпадает под признаки незаконного предпринимательства. Таким образом, ужесточение ответственности за совершение подобных действий без учета извлеченного дохода, как уже было указано выше, представляется чрезмерно репрессивным направлением законотворчества.

Вызывает сомнение и необходимость установления уголовной ответственности за предоставление помещений для незаконных организации и (или) проведения азартных игр.

Предоставление помещений для занятия нелегальной деятельностью находится за пределами налогового контроля, что способствует непоступлению определенного объема денежных средств в бюджет. Однако в случае предоставления помещения для организации или проведения азартных игр (особенно однократного) экономическим интересам государства вряд ли будет причиняться вред, требующий мер уголовно-правового реагирования. В такой ситуации вполне достаточно рычагов административного воздействия на правонарушителей.

В примечании предлагаемой редакции ст. 171.2 УК РФ отсутствует информация о крупном и особо крупном размерах дохода, используемая для квалификации по чч. 2 и 3 в настоящее время, а раскрываются признаки систематического предоставления помещения для нелегальной игорной деятельности, что не совсем логично, так как подобный пробел оставляет правовую неопределенность относительно оснований применения норм с отягчающими обстоятельствами.

Продолжая государственный курс на ужесточение ответственности за деяния, связанные с незаконным игорным бизнесом, Государственный совет Республики Татарстан 12 октября 2016 г. внес в законодательный орган страны законопроект № 4713-7, в котором предлагается дополнить УК РФ ст. 171.3, предусматривающей ответственность за производство, хранение, реализацию игрового оборудования (устройств или приспособлений, используемых для проведения азартных игр) без специального разрешения (лицензии) [18].

Одновременно другим законопроектом № 4689-7 планируется внести в действующую нормативную базу изменения, связанные с включением производства, хранения и реализации игрового оборудования в перечень лицензируемых видов деятельности, а также с установлением административной ответственности для юридических лиц за производство, хранение, реализацию игрового оборудования (устройств или приспособлений, используемых для проведения азартных игр) без специального разрешения (лицензии), а равно с нарушением условий,

предусмотренных в лицензии (разрешении). Кроме того, предлагается дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормами об ответственности за участие в азартных играх и принятие владельцем помещения мер по предотвращению незаконного проведения азартных игр [19].

Очередные попытки власти решить имеющиеся внутригосударственные проблемы путем криминализации отдельных деяний идут вразрез с принципом экономии мер уголовной репрессии, предполагающим «установление уголовно-правового запрета только в том случае, когда невозможно эффективно регулировать соответствующие общественные отношения нормами других отраслей права» [20, с. 152].

Следует отметить, что действия по производству, хранению и реализации игрового оборудования в настоящее время подлежат квалификации как приготовление к совершению преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 171.2 УК РФ, либо как соучастие в виде пособничества.

Предложение об установлении ответственности за «незаконный оборот» игрового оборудования не лишено смысла, однако в данном случае достаточно административно-правовых мер реагирования.

Следует признать обоснованным применение штрафа в размере от 10 000 до 20 000 руб. в отношении лиц, принимающих участие в запрещенных ФЗ № 244 формах азартных игр (ч. 1 проектной ст. 14.1.1.3). Данное изменение будет эффективной превенцией преступлений, предусмотренных ст. 171.2 УК РФ.

Особый интерес вызывает ч. 2 ст. 14.1.1.3, устанавливающая ответственность за действия по вовлечению несовершеннолетних в участие в азартных играх, за совершение которых планируются штрафные санкции в размере от 5 000 до 10 000 руб.

Представляется, что в данном случае инициатор законопроекта, в отличие от вышеуказанных предложений, наоборот, не учел степени общественной опасности рассматриваемого деяния, поскольку у подростков в три раза чаще, чем у взрослых, обнаруживается склонность к игре. Около 65 % мужчин и 25 % женщин с патологической игровой зависимостью приобщились к азартной игре в подростковом возрасте [21, с. 69].

Несовершеннолетние, имеющие зависимость от азартных игр, входят в группу риска противоправного поведения не только ввиду постоянной необходимости поиска источника материальных средств для продолжения участия в игре, но и значительных изменений психики, которые нередко выступают в качестве обстоятельств, нарушающих регуляцию правового поведения. В процессе увлечения азартной игрой подростки часто подкрепляют возникающее состояние эйфории употреблением алкоголя или психоактивных веществ, что обусловлено сочетанием зависимости от азартных игр с другими патологиями: аффективными расстройствами, шизофренией, обсессивно-компульсивными расстройствами, расстройствами личности, неврозами, зависимостью от алкоголя или наркотиков [22, с. 41].

Нередко несовершеннолетние не имеют собственных доходов и, соответственно, денежных средств для участия в азартной игре, что представляет собой детерминирующий фактор совершения ими административных правонарушений и преступлений корыстного и (или) насильственного характера.

Вовлечение несовершеннолетних в азартные игры, наряду с вовлечением в преступную деятельность, пьянство, занятия попрошайничеством и проституцией, наказывалось еще по УК РСФСР 1960 г. (ст. 210), однако во вновь принятом УК РФ отражения не нашло.

Следует отметить, что законопроект о криминализации вовлечения несовершеннолетних в азартные игры в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вносился еще в 2010 г. [24].

Приведенные аргументы свидетельствуют о необходимости корректирования действующего уголовного законодательства, призванного оградить несовершеннолетних от пагубного влияния азартных игр.

Дополнение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ст. 14.1.1.4, предусматривающей ответственность за непринятие собственником или арендатором (субарендатором) помещения мер по предотвращению проведения в предоставленном в аренду помещении азартных игр вне игровой зоны (за исключением букмекерских контор и тотализаторов), представляет собой альтернативу предложению Правительства Российской Федерации об установлении уголовной ответственности за предоставление помещений для незаконных организации или проведения азартных игр, рассмотренному выше.

Действующее законодательство, регулирующее общественные отношения в сфере организации и проведения азартных игр, далеко от совершенства. Тот факт, что органы государственной власти предпринимают попытки его оптимизации, позволяет прийти к выводу, что рано или поздно имеющиеся проблемы правоприменения будут устранены. Однако субъектам законодательной инициативы при создании законопроектов, направленных на усиление мер противодействия незаконному игорному бизнесу, не стоит игнорировать основополагающие принципы криминализации, в том числе правило экономии мер уголовной репрессии.

Список библиографических ссылок

1. О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 7.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 20 июля 2011 г. № 250-ФЗ // Рос. газ. № 161. 26.07.2011.
3. Сводный отчет по России «Единый отчет о преступности» за 2011—2014 гг. URL: <https://docviewer.yandex.ru> (дата обращения: 10.02.2017).
4. Иванчин А. В. О совершенствовании уголовно-правовых и иномотраслевых средств борьбы с незаконной организацией азартных игр в России // Вестник Ярославского государственного университета. 2013. № 1. С. 41—44; Кузнецов А. П., Орлова Л. А. Проблемы уголовной ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр: ретроспективный анализ // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 1. С. 165—172.
5. Ваничкин М. Г. Акцент — на конкретную оперативную работу // Полиция. 2013. С. 15—18.
6. О внесении изменений в статью 171.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьи 14.1.1 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 22 декабря 2014 г. № 430-ФЗ // Рос. газ. № 293. 24.12.2014.
7. Сводный отчет по России «Единый отчет о преступности» за 2015—2016 гг. URL: <https://docviewer.yandex.ru> (дата обращения: 10.02.2017).
8. Ответы начальника УМВД на вопросы депутатов областной думы // Официальный сайт УМВД РФ по Ивановской области. URL: <http://www.uvd-ivanovo.ru> (дата обращения: 10.04.2017).
9. Приговор Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга от 11 апреля 2016 г. по делу № 1-308/2016; Приговор Фрунзенского районного суда г. Иваново от 29 июня 2016 г. по делу № 1-140/2016 // База данных судебных решений «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 17.04.2017).
10. Приговор Ивановского районного суда Ивановской области от 19 января 2016 г. по делу № 1-11/2016; Приговор Городищенского районного суда Волгоградской области от 11 марта 2016 г. по делу № 1-23/2016 // База данных судебных решений «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 17.04.2017).
11. Приговор Железнодорожного городского суда Красноярского края от 7 июня 2016 г. по делу № 2-134/2016 // База данных судебных решений «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 15.04.2017).
12. Приговор Ленинского районного суда г. Воронежа от 4 апреля 2016 г. по делу № 1-124/2016 // База данных судебных решений «Росправосудие». URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 18.04.2017).
13. Лопашенко Н. А. Преступления в сфере экономической деятельности: теоретический и прикладной анализ: моногр.: в 2 ч. М.: Юрлитинформ, 2015. Ч. 2. 640 с.
14. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: пояснительная записка к законопроекту. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2017).
15. О внесении изменения в статью 171-2 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части усиления ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр): законопроект № 1093493-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2017).
16. О внесении изменения в статью 171-2 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части усиления ответственности за незаконные организацию и проведение азартных игр): пояснительная записка к законопроекту № 1093493-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2017).
17. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Рос. газ. № 97. 06.05.2011.
18. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: законопроект. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2017).
19. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления административной ответственности за незаконные производство, хранение, реализацию игрового оборудования): законопроект. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2017).
20. Сабитов Т. Р. Система уголовно-правовых принципов: моногр. М.: Проспект, 2012. 240 с.
21. Зайцев В. В. Патологическая склонность к азартным играм: методология, распространенность, диагностика и лечение // Медико-биологические и социально-психологические проблемы безопасности в чрезвычайных ситуациях. 2008. № 2. С. 67—74.
22. Бузик О. Ж. Сочетание зависимости от азартных игр с зависимостью от алкоголя // Журнал неврологии и психиатрии им. С. С. Корсакова. 2007. Т. 107. № 1. С. 41—44.
23. Вовлечение несовершеннолетних в азартные игры должно быть уголовно наказуемым. URL: <http://www.city-fm.ru> (дата обращения: 16.04.2017).
24. Лихолетов А. А. О криминализации отдельных деяний, связанных с азартными играми // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2014. № 2. С. 47—54.

© Лихолетов А. А., 2017