

Б. П. Смагоринский, Е. П. Евстифеева

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ АЗАРТНЫХ ИГР

Государственное регулирование азартных игр в России в своем развитии прошло длительный исторический путь. Игровой бизнес является для нашей страны относительно новым видом предпринимательства. Однако большой наличный оборот денежных средств и сложность контроля за этим видом деятельности обусловили его постепенную криминализацию. Введение специальной нормы — ст. 171.2 Уголовного кодекса Российской Федерации — в определенной мере восполнило существовавший в этой сфере пробел, а также позволило сосредоточить силы правоохранительных органов на противодействии данному виду криминального бизнеса. Вскоре после вступления новеллы в силу выяснилось, что борьба с незаконной организацией и проведением азартных игр осуществляется в стране малоэффективно по причине неточностей, в том числе связанных с некорректным использованием понятийного аппарата. В данной работе авторы попытались определить круг существующих в данной области проблем и наметить пути их решения.

Ключевые слова: незаконная организация, незаконное проведение, азартные игры, игровой бизнес.

В. Р. Smagorinsky, E. P. Evstifeeva

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ILLEGAL GAMBLING ORGANIZATION AND CONDUCT

The state regulation of gambling in Russia has had a fairly long history in its development. Gambling is a relatively new type of business in our country. However, large cash turnover of money and complication to control gambling led to the criminalization of this activity.

Introduction of a special rule of law — Article 171.2 into the Criminal Code of the Russian Federation relatively filled the existing gap in this activity area, and also allowed to concentrate the law enforcement forces to counteract this type of criminal business. However, shortly after the introduction of the novel, it became clear that the fight against illegal gambling organization and conduct is not effective in the country due to inaccuracies, including those associated with the incorrect use of the conceptual apparatus. In this article the authors attempted to identify the topical issues as well as to determine the ways to solve them in the mentioned area.

Key words: illegal organization, illegal conduct, gambling, gambling industry (business).

Игровой бизнес является для нашей страны относительно новым видом предпринимательской деятельности [1], но при этом его можно отнести к одной из самых криминализированных и латентных сфер услуг. Прежде всего это связано со значительным оборотом наличных денежных средств и сложностью осуществления контроля за указанной сферой.

Незаконная деятельность по организации и проведению азартных игр в советский период была уголовно наказуема. Лицам, признанным виновными в совершении таких преступлений,

назначалось наказание, связанное с лишением свободы на срок до пяти лет, а также предусматривалась высылка и конфискация имущества. Статья 208.1 Уголовного кодекса РСФСР «Организация азартных игр» размещалась в главе 10 «Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения» [2], что, на наш взгляд, было целесообразно, поскольку акцентировало внимание на общественной опасности деяния, способного приводить к социальной дезадаптации, развитию игромании, провоцирующей суицидальное и криминальное

поведение.

С конца 1990-х гг. лица, занимающиеся организацией и проведением азартных игр без регистрации или лицензии, привлекались к административной ответственности по ст. 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)». Если в деяниях усматривались признаки состава преступления — к уголовной ответственности по ст. 171 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) «Незаконное предпринимательство». Таким образом, не существовало специальной нормы, устанавливающей административную или уголовную ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр.

Начало реформы игорного бизнеса как вида предпринимательской деятельности связано с принятием 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» № 244-ФЗ [3] (далее — Закон № 244), в соответствии с которым занятие легальной игорной деятельностью стало возможным только в специальных зонах, установленных государством. Кроме регламентации самой указанной

деятельности законом был введен ряд понятий, ограничений и обязательных требований к организаторам азартных игр, игорным заведениям, а также к их посетителям на территории Российской Федерации. Например, ч. 2 ст. 9 Закона № 244 закрепила исчерпывающий перечень игорных зон: Республика Крым, Алтайский, Краснодарский, Приморский края, Калининградская область [3] — а Положение о создании и ликвидации игорных зон закрепило порядок их функционирования [4].

Несмотря на введение запрета на организацию и проведение азартных игр вне специально отведенных зон, в отсутствие специальной нормы, устанавливающей ответственность за нарушение этого правила, некоторая часть игровых клубов и казино не приостановила свою деятельность, а изменила ее форму, но уже на нелегальную. Опираясь на требования Закона № 244, правоохранительные органы продолжали возбуждать уголовные дела по ст. 171 УК РФ.

Ситуация изменилась лишь после внесения в 2011 г. изменений, которыми КоАП РФ был дополнен ст. 14.1.1 «Незаконные организация и проведение азартных игр», а УК РФ — ст. 171.2 «Незаконные организация и проведение азартных игр». С этого момента ежегодно количество регистрируемых преступлений в этой сфере лишь возрастало (см. табл. 1).

Таблица 1

Уровень преступности в сфере незаконных организации и проведения азартных игр [5]

Статья 171.2 УК РФ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	20	110	155	194	1 498	2 113	2 104

По сравнению с общей формулировкой незаконного предпринимательства (ст. 171 УК РФ) специальная норма (ст. 171.2 УК РФ) гораздо легче для понимания. Кроме того, она в большей мере отразила интересы противодействия незаконной организации и проведению азартных игр. Диспозиция ст. 171.2 УК РФ была сформулирована как бланкетная, поэтому факт незаконной организации и проведения азартных игр устанавливался посредством анализа предписаний соответствующих нормативных правовых актов. Так, согласно определению, данному в ст. 4 Закона № 244, «азартная игра — это основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное двумя или несколькими участниками такого соглашения

между собой либо с организатором азартной игры по правилам, установленным организатором азартной игры».

На основании анализа данного определения, а также научных работ и материалов практики можно выделить следующие признаки *азартной игры*:

— платность — при вступлении в игру вносятся денежные средства и (или) имущество — так называемая ставка, указанные средства и (или) имущество не являются платой за процесс игры, они служат взносом за возможность выиграть больше внесенного;

— наличие риска при проведении азартной игры: вероятность проигрыша пропорциональна возможности выигрыша;

— достижение соглашения о выигрыше, заключенное двумя или несколькими участниками такого соглашения между собой либо с организатором азартной игры;

— наличие соглашения с указанием условий и порядка проведения игры и получения выигрыша.

Федеральный закон «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» № 430-ФЗ [6] продолжил процесс реформирования игровой сферы, исключив из ст. 171.2 УК РФ такой признак, как «доход в крупном размере, полученный от незаконной организации и проведения азартных игр». На наш взгляд, это нововведение было вполне справедливым и своевременным, поскольку, как отмечал И. Н. Мосечкин, «в предыдущей редакции части 1 статьи 171.2 УК РФ был существенный недостаток — это признак извлечения дохода в крупном размере, наличие которого создавало значительные трудности в привлечении виновных к уголовной ответственности виду невозможности доказывания суммы извлеченного дохода» [7, с. 11—12].

Нельзя обойти стороной вопрос об азартных играх в *букмекерских конторах и тотализаторах* при заключении пари на официальные спортивные соревнования [8]. Часть 1 ст. 14 Закона № 244 разрешает букмекерским конторам и тотализаторам осуществлять свою деятельность по приему ставок и вне игорных зон. Частью 3 ст. 14 Закона № 244 букмекерским конторам и тотализаторам запрещается деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием игровых автоматов и игровых столов в пунктах приема ставок, расположенных вне игорных зон.

Для правильного понимания указанного вопроса необходимо дать определение понятиям «*букмекерская контора*» и «*тотализатор*». Согласно пп. 14 и 15 ст. 4 Закона № 244 «под букмекерской конторой понимают игорное заведение, в котором организатор азартных игр заключает пари с участниками данного вида азартных игр; тотализатор — это игорное заведение, в котором организатор азартных игр организует заключение пари между участниками данного вида азартных игр, а также выплату выигрышей за счет суммы ставок, принятых от участников данного вида азартных игр, за вычетом размера взимаемого организатором данного вида азартных игр вознаграждения».

В соответствии с п. 31 ст. 12 Федерального

закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 99-ФЗ [9] деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах подлежит лицензированию, которое осуществляет Федеральная налоговая служба Российской Федерации [10].

Постановлением Правительства Российской Федерации «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» № 1130 [11] было утверждено положение, которое определяет порядок лицензирования, а также устанавливает, что организаторами азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, расположенных вне игорных зон, осуществляется оказание следующих видов услуг: «заключение с участниками азартных игр основанных на риске соглашений

о выигрыше; организация заключения основанных на риске соглашений о выигрыше между двумя или несколькими участниками азартной игры». Соответственно, лицензионными требованиями, предъявляемыми к соискателю лицензии при намерении осуществлять лицензируемый вид деятельности, а также к лицензиату при осуществлении лицензируемого вида деятельности, являются:

— наличие у соискателя лицензии условий для соблюдения требований, установленных чч. 1, 3 и 6 ст. 8 и ч. 3 ст. 14 Закона № 244, по каждому адресу места осуществления лицензируемого вида деятельности, а также соблюдение лицензиатом указанных требований;

— соответствие стоимости чистых активов соискателя лицензии (лицензиата) требованиям ч. 6 ст. 6 Закона № 244;

— наличие у соискателя лицензии (лицензиата) необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности и принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений (единой обособленной части здания, строения и сооружения), а также наличие специального оборудования, позволяющего обеспечить учет, обработку ставок, интерактивных ставок, фиксирование результатов азартных игр и расчет сумм выигрышей, подлежащих выплате;

— обеспечение соискателем лицензии (лицензиатом) выполнения требований ст. 15 Закона № 244;

— наличие у лицензиата зарегистрированных в налоговом органе в соответствии с Налоговым

кодексом Российской Федерации процессингового центра букмекерской конторы (процессингового центра тотализатора) и пункта (пунктов) приема ставок букмекерской конторы (пункта (пунктов) приема ставок тотализатора);

- обеспечение личной безопасности участников азартных игр, иных посетителей игорного заведения и работников лицензиата во время их нахождения в игорном заведении;

- соблюдение лицензиатом требований к организаторам азартных игр, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 15 ст. 6 Закона № 244;

- соблюдение лицензиатом, оказывающим в букмекерской конторе услуги по заключению с участниками азартных игр основанных на риске соглашений о выигрыше, требований, установленных ст. 6.2 Закона №244.

Отметим еще один важный аспект. Действие Закона № 244 не распространяется на деятельность по организации и проведению *лотерей*

(ст. 2). В связи с этим особое внимание в свете рассматриваемого вопроса следует обратить на положения Федерального закона «О лотереях» № 138-ФЗ (далее — Закон № 138) [12], который определяет правовую основу государственного регулирования отношений, возникающих в области организации и проведения лотерей, в том числе виды и цели проведения лотерей, порядок их организации и проведения на территории Российской Федерации, устанавливает обязательные нормативы лотерей, порядок осуществления контроля за их организацией и проведением, а также ответственность лиц, участвующих в организации и проведении лотерей.

Пункты 6, 7 и 8 ст. 2 Закона № 138, в частности, определяют, что «организатор лотереи — это федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в установленном порядке на проведение лотереи. Организатор проводит лотерею через оператора лотереи посредством заключения с ним контракта. Организация лотереи — осуществление мероприятий, включающих в себя проведение конкурса по выбору оператора лотереи, заключение контракта с оператором лотереи, утверждение условий лотереи; проведение лотереи — оказание услуг по осуществлению мероприятий, включающих в себя распространение (реализацию, учет) лотерейных билетов, электронных лотерейных билетов, учет

лотерейных квитанций, заключение договоров с изготовителем лотерейных билетов, изготовителем лотерейного оборудования, лотерейных терминалов, распространителями и (или) иных необходимых для проведения лотереи договоров, заключение договоров с участниками лотереи, в том числе прием и учет лотерейных ставок, розыгрыш призового фонда лотереи, экспертизу выигрышных лотерейных билетов, лотерейных квитанций, электронных лотерейных билетов, выплату, передачу или предоставление выигрышей участникам лотереи».

В результате сравнительного анализа положений Закона № 138 и Закона № 244 следует отметить, что в деятельности по организации и проведению незаконных азартных игр и лотерей имеется ряд отличительных признаков:

- договор на участие в азартной игре считается оформленным с момента внесения денежных средств или иных средств, их заменяющих, т. е. отсутствуют или не используются лотерейные билеты, квитанции или иные носители информации об игре;

- размер ставки для участия в азартной игре не является фиксированным, количество ставок и их размер в рамках одной игры может варьироваться;

- призовой фонд отсутствует;

- выигрыш формируется в ходе проведения азартной игры за счет игроков, и его сумма заранее не известна;

- выигрыш выдается в местах проведения азартной игры;

- организатор азартных игр устанавливает правила проведения игр и может изменить их до начала игры.

Лотерею от иных азартных игр отличает и то, что ее договор оформляется лотерейным билетом, который также должен соответствовать ряду требований, установленных ст. 12 Закона № 138.

В завершение анализа правовых норм, устанавливающих ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр, можно сформулировать следующие выводы:

1. В России государственное регулирование азартных игр прошло длительный путь развития. Приобретая со временем высокоорганизованный характер, азартные игры преобразовались из способа развлечения в средство получения дохода.

В конце XX в. был замечен бурный рост деятельности игорных заведений,

сопровожаемый недостаточным контролем со стороны государства. Сегодня государственная политика ориентирована на сохранение и развитие игорного бизнеса исключительно в предназначенных для этого зонах.

2. Бизнес в сфере азартных игр для нашей страны относительно новый, но, несмотря на это, один из самых прибыльных. Вместе с тем он входит в число наиболее криминальных и латентных, что обусловлено высоким оборотом наличных денежных средств, а значит, и сложностью осуществления государственного контроля за данной сферой.

3. Введение специальной нормы — ст. 171.2 УК РФ — не только повышает эффективность борьбы с преступлениями, совершенными в сфере незаконного игорного бизнеса, но и позволяет проводить профилактику игромании, социальной дезадаптации, провоцирующих суицидальное и криминальное поведение. Таким образом, данная норма способствует предупреждению преступлений, которые потенциально могут совершать лица, имеющие зависимость от азартных игр.

4. Несмотря на многочисленные изменения в нормативных правовых актах, регулирующих организацию и проведение азартных игр, а также введение специальной нормы в УК РФ, государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр пока далеко от совершенства. Статья 171.2 УК РФ малоэффективна по причине наличия в ней пробелов и неточностей, в том числе связанных с некорректным использованием понятийного аппарата. В результате этого сотрудники оперативных и следственных подразделений сталкиваются с большим количеством проблем различного характера при выявлении, раскрытии и расследовании указанной категории преступлений. Первым шагом к устранению этих проблем должно стать разделение ст. 171.2 УК РФ на две самостоятельные нормы с их отнесением, в соответствии с объектом посягательства, в разные главы и разделы уголовного закона. В этом вопросе мы согласны с точкой зрения О. А. Ивановой, по мнению которой, «азартные игры могут посягать на нравственность в любом случае: и в игровой зоне, и вне ее, а потому нуждаются в ограничении, контроле со стороны государства» [13, с. 11].

Считаем, что высказанные нами предложения будут способствовать более активной работе органов государственной власти по

противодействию незаконным организации и проведению азартных игр в целях защиты населения от неблагоприятных последствий.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 18.04.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (в ред. от 30.07.1996; утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. 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 (в ред. от 27.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении Положения о создании и ликвидации игорных зон: постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2007 г. № 376 (в ред. от 23.12.2014). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

5. Состояние преступности: статистика и аналитика // Официальный сайт МВД России. URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 20.02.2018).

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. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

7. Мосечкин И. Н. Уголовно-правовые меры противодействия незаконной игровой деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

8. Алексеева А. П., Иванов А. С. Обзор последних законодательных инициатив в антикоррупционном законодательстве // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 3. С. 91—96.

9. О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 31.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

10. Об организации лицензирования отдельных видов деятельности: постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 (в ред. от 18.01.2018). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

11. О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах: постановление Правительства Российской

1. Officially appeared on 1 March 1996, the day of adopting Part Two of the Civil Code of the Russian Federation by which gambling became legalized. Previously gambling was banned and punished by the criminal and administrative laws. See: Civil Code of the Russian Federation (Part Two) № 14-FZ of 26 January 1996 (amended on 18/04/2018). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“.

2. Criminal Code of the Russian Soviet Federative Socialist Republic (adopted by the Supreme Court of the Russian Soviet Federative Socialist Republic in 27 October 1960 № 244-FZ) (amended 30/07/1996, repealed). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“.

3. December 2006 „On the State Regulation of Activities Related to Gambling Organization and Conduct and on the Introduction of Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation“ (amended 27/11/2017). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“ (in text — Law № 244-FZ).

4. Decree of the Government of the Russian Federation № 376 of 18 June 2007 „On Adoption of the Regulations on the Establishment and Elimination of Gambling Zones“ (amended 23/12/2014). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“.

5. The level of the crime: statistics and analytics // The Ministry of the Internal Affairs of Russian Federation: web-site. URL: <https://www.rf/folder/101762> (reference date: 02/20/2018).

6. On Amendments to Article 171.2 of the Criminal Code of the Russian Federation and Articles 14.1.1 and 28.3 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation: Federal Law No. 430-FZ of 22 December 2014. Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“.

7. Mosechkin I. N. Criminal-Law Measures to Counteract Illegal Gambling Activity: the Author's Abstract of Dis ... of Cand. of Jurid. Sciences. M., 2016. Pp. 11—12.

8. Alexeeva A. P., Ivanov A. S. Review of the Modern Legislative Initiatives in the Anti-Corruption Legislation // Vestnik of the Voronezh Institute of the Ministry of the Internal Affairs of the Russian Federation. 2016. № 3. Pp. 91—96.

9. On Licensing of Certain Types of Activities)) (amended and supplemented, come into force 01/01/2018): Federal Law No. 99-FZ of 04/05/2011 (amended 31/12/ 2017). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“ (in text — Law No. 99-FZ).

10. On Organization of Licensing of Certain Types of Activities: Decree of the Government of the Russian Federation No. 957 of 21/11/2011 (amended 18/01/2018). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“.

Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1130 (в ред. от 30.08.2017). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

12. О лотереях: федер. закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ (ред. от 27.11.2017). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

13. Иванова О. А. Уголовная ответственность за незаконные организацию и проведение азартных игр: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.

© Смагоринский Б. П., Евстифеева Е. П.,
2018

11. On Licensing Activities of Gambling Organization and Conduct in Bookmaker's Offices and Totalizers (taken together with the (Regulations on Licensing Activities of Organizing and Conducting Gambling in Bookmaker's Offices and Totalizers)): Decree of the Government of the Russian Federation No. 1130 of 26/12/2011 (amended 30/08/2017). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“.

12. On Lotteries: Federal Law No. 138-FZ of 11/11/2003 (amended 27/11/2017). Access: Legal-Reference System „ConsultantPlus“ (reference date: 15/12/2017).

13. Ivanova O. A. Criminal Liability for the Illegal Gambling Organization and Conduct: the Author's Abstract of Dis ... of Cand. of Jurid. Sciences. Saratov: State Law Academy of Saratov, 2016.

© Smagorinsky B. P., Yevstifeyeva
E. P., 2018