Теория и практика общественного развития. 2022. № 7. С. 138–141.
Theory and Practice of Social Development. 2022. No. 7. P. 138–141.

Научная статья
УДК 343.2/.7
https://doi.org/10.24158/tipor.2022.7.18

Уголовно-правовая проблематика введения игорных зон как способ регулирования организации и проведения азартных игр

Елена Олеговна Абрамович
Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), Ростов-на-Дону, Россия,
abramovich161@bk.ru, https://orcid.org/0000-0003-2286-2026

Аннотация. Меры государственного контроля в сфере игорного бизнеса в период обсуждения и утверждения проекта Федерального закона № 344588-4 «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр», предложенного В.В. Путиным, заслуживают особого интереса и внимания исследователя, поскольку сейчас существует реальная возможность оценить их эффективность и результативность. Законодатель, принимая решение о необходимости ужесточения госрегулирования игорной деятельности в части выделения специальных территорий, предназначенных для организации и проведения азартных игр, в 2006 году обратил особое внимание на защиту нравственности, прав и законных интересов граждан. Тем не менее спустя пять лет норма статьи 171.2 Уголовного кодекса РФ была помещена в главу 22. Примечательно, что в состав данной главы помещены составы преступлений, родовым объектом которых является экономика, а не нравственность. Идея оградить население от азартных игр, разрешив их исключительно на территории игорных зон, себя не оправдала. Незаконный игорный бизнес по-прежнему генерирует новые формы и схемы деятельности, осваивая Интернет-пространство, а бюджет страны в сложной экономической и военно-политической обстановке теряет внушительный объем поступлений от указанной деятельности. Решение данной проблемы автор видит в отмене ограничений на проведение и организацию азартных игр исключительно на территории специальных игорных зон, установленных действующим законодательством, предлагая ввести в оборот новое понятие «игорная территория». По мнению автора, это поможет осуществить законодателю как ранее поставленные цели и задачи – защита нравственности, прав и законных интересов граждан от пагубного воздействия азартных игр, так и впоследствии скорректированные – контроль и регулирование экономической деятельности в сфере игорного бизнеса.

Ключевые слова: игорные зоны, азартные игры, нравственность, игорный бизнес, игровая зависимость, лудомания, экономическая деятельность, уголовная ответственность, онлайн-казино, игорная территория

Для цитирования: Абрамович Е.О. Уголовно-правовая проблематика введения игорных зон как способ регулирования организации и проведения азартных игр // Теория и практика общественного развития. 2022. № 7. С. 138–141. https://doi.org/10.24158/tipor.2022.7.18.

Original article

Criminal Law Issues in the Introduction of Gambling Zones as a Way to Regulate the Organisation and Conduct of Gambling

Elena O. Abramovich
Rostov State University of Economics (RINH), Rostov-on-Don, Russia,
abramovich161@bk.ru, https://orcid.org/0000-0003-2286-2026

Abstract. State control measures in the field of gambling during the discussion and approval of the draft Federal Law No. 344588-4 “On state regulation of gambling activities”, proposed by V.V. Putin, deserve special interest and attention of the researcher, since now there is a real opportunity to assess their effectiveness and efficiency. The legislator, making a decision on the need to tighten the state regulation of gambling activities in terms of allocating special territories intended for organizing and conducting gambling, in 2006 paid special attention to the protection of morality, rights and legitimate interests of citizens. Nevertheless, five years later, the norm of Article 171.2 of the Criminal Code of the Russian Federation was placed in Chapter 22. It is noteworthy that this chapter contains elements of crimes, the generic object of which is economics, not morality. The idea to protect the population from gambling by allowing them exclusively on the territory of gambling zones has not justified itself. Illegal gambling continues to generate new forms and patterns of activity, mastering the Internet space, and the country’s budget in a difficult economic and military-political situation loses an impressive amount of revenue from these activities. The author sees the solution to this problem in the abolition of restrictions on the conduct and organization of gambling exclusively on the territory of special gambling zones established by the current legislation,

© Абрамович Е.О., 2022

proposing to introduce a new concept of “gambling territory” into circulation. According to the author, this will help the legislator to implement both the previously set goals and objectives – the protection of morality, rights and legitimate interests of citizens from the harmful impact of gambling, and subsequently adjusted – control and regulation of economic activity in the field of gambling.
***Keywords*:** gambling zones, gambling, morality, gambling business, gambling addiction, ludomania, economic activity, criminal liability, online casinos, gambling territory

***For citation*:** Abramovich, E.O. (2022) Criminal Law Issues in the Introduction of Gambling Zones as a Way to Regulate the Organisation and Conduct of Gambling. *Theory and Practice of Social Development*. (7), 138–141. Available from: doi:10.24158/tipor.2022.7.18 (In Russian).

Проект Федерального закона № 344588-4 был внесен на рассмотрение в 2006 году Президентом Российской Федерации В. В. Путиным. Его главной целью являлись создание эффективного, принципиально нового режима госрегулирования и контроля за деятельностью в сфере игорного бизнеса на территории РФ и установление ряда ограничений на осуществление такой деятельности в целях защиты нравственности и прав граждан.

В качестве одной из основных мер госрегулирования деятельности в сфере организации и проведения азартных игр было предложено выделение специальных территорий для проведения азартных игр (игорных зон).

Основным элементом концепции законопроекта явилась локализация деятельности по организации и проведению азартных игр только в рамках специальных игорных зон.

Кроме того, определены основные понятия в сфере игорного бизнеса, установлены требования к игорным заведениям, в том числе запрещается деятельность с использованием сети Интернет.

После ряда доработок проект, предложенный Президентом РФ В.В. Путиным, обрел статус Федерального закона от 29.12.2006 г. № 244-ФЗ и был опубликован в Российской газете 31 декабря 2006 года[1]. История России не имела такого мощного опыта в регулировании игорной деятельности. Федеральный закон № 244-ФЗ от 29.12.2006 г. можно считать поистине фундаментальным.

Позднее Федеральным законом от 20.07.2011 № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» глава 22 Уголовного кодекса РФ «Преступления в сфере экономической деятельности» была дополнена статьей 171.2 «Незаконные организация и проведение азартных игр», предусматривающей, в том числе уголовную ответственность за организацию и (или) проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игорной зоны, сопряженные с извлечением дохода в крупном размере.

Примечательно, что законодатель, принимая решение о необходимости ужесточения государственного контроля в сфере игорной деятельности сконцентрировал фокус своего внимания на защите нравственности, прав и законных интересов граждан.

Тем не менее спустя пять лет норма статьи 171.2 Уголовного кодекса РФ была помещена в главу 22, однако родовым объектом преступлений, которые включены в данную статью, является «экономика, понимаемая как совокупность производственных (экономических) отношений по поводу производства, распределения, обмена, и потребления материальных благ и услуг»[2], что, на первый взгляд, вряд ли можно признать логичным.

Что же послужило поводом для такой трансформации? Почему статья 171.2 УК РФ оказалась в главе 22, а не в главе 25? Представляется, что спустя 5 лет после введения в действие Федерального закона от 29.12.2006 г. № 244-ФЗ законодателю стало отчетливо ясно, что объектом уголовно-правовой охраны в сфере азартных игр является экономическая деятельность, а не нравственность, здоровье и жизнь граждан. Но каких-либо изменений за этим не последовало.

В условиях пандемии коронавирусной инфекции, наложения санкций и экономической нестабильности ограничения, связанные с организацией, проведением азартных игр только в границах игорных зон, нецелесообразны, поскольку экономика страны нуждается в развитии, а не во всевозможных, неэффективных запретах, и это выражается не только в словах, но и в действиях Правительства РФ, тем более, что «благая цель избавления граждан от искушения азартных игр не достигнута» (Цуканова, Хоборова, Бакирова, 2018: 106).

Наша страна является одним из ярких примеров, где реализована ограничительная модель регулирования игорного бизнеса, поскольку игорный бизнес разрешен лишь в специальных игорных зонах (Третьяк, 2013: 75). При этом выбор такой модели не решает всех проблем и не обеспечивает всестороннюю защиту граждан от пагубного влияния азартных игр (Советов, 2017: 164).

---

[1] О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ // Российская газета. 31.12.2006 г. № 297.

[2] Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллиантова. Москва, 2016. С. 520.

В настоящий момент на территории РФ функционируют четыре игорных зоны и проектируется одна игорная зона в Республике Крым:

– «Янтарная» в Калининградской области;

– «Сибирская монета» в Алтайском крае;

– «Красная поляна» в Краснодарском крае;

– «Приморье» в Приморском крае;

– «Крым» в Республике Крым.

Игорная зона «Красная поляна» в Краснодарском крае уже не первый опыт в субъекте, ранее здесь действовала игорная зона «Азов-Сити», которая по Распоряжению Правительства РФ от 31 марта 2011 г. N 558-р была ликвидирована. На это было две главных причины:

1) на территории одного субъекта не может быть создано более одной игорной зоны (ограничение, установленное федеральным законодательством);

2) «Красная поляна» в городе Сочи экономически привлекательнее за счет туристического потока.

В итоге мы видим, что краеугольный камень законодательства, регулирующего организацию и проведение азартных игр, снова не нравственность и забота об интересах и правах населения, а экономическая деятельность и извлечение прибыли.

«Проанализировав результаты реформы игорного бизнеса, в Московском университете МВД России также пришли к выводу, что идея сослать его в выделенные зоны себя не оправдала: фактически азартные игры никуда не делись, а вот бюджет потерял 95,3 % поступлений от этой деятельности» (Лавровский, 2021: 244). Это произошло потому, что организаторам рентабельнее оставаться «в тени», либо вовсе уйти в Интернет. Казино переходят на нелегальное положение, перемещаются в Интернет и за рубеж (Серикова, Сериков, 2013: 46). Спрос на азарт среди игроков никуда не делся, а динамика развития существующих игорных зон за период с 2010 по 2019 год, по мнению экспертов, является около нулевой[1].

По данным Судебного Департамента при Верховном суде РФ, за 2019 год число осужденных лиц по ст. 171.2 УК РФ составило 1067 человек, за 2020 год – 762 человека, за 2021 год – 946 человек.

По мнению автора, такая статистика была сформирована в результате введения коронавирусных ограничений. Введение режима локдауна, запрет на осуществление деятельности организаций, не являющихся системообразующими, масочный режим и всеобщая напряженность в обществе во многом определили судьбу нелегальных игорных заведений, перенесших свою деятельность в онлайн-формат, предоставляющий неограниченные возможности избежать уголовной ответственности.

Таким образом, создание благоприятной почвы для ухода игорного бизнеса в онлайн способствует росту латентной преступности в сфере игорного бизнеса и последствия пандемии коронавирусной инфекции, выраженные в вышеприведенной статистике Судебного Департамента, являются первым и важным сигналом к тому, что пора что-то менять, сделав вывод из прошлых ошибок.

В связи с изложенным, автор предлагает:

– дополнить статью 4 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» пунктом 7.1, изложив его в следующей редакции: «игорная территория – часть территории муниципального образования, которая предназначена для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр и границы которой установлены в соответствии с законами субъекта Российской Федерации».

– Пункт 8 статьи 4 ФЗ-244 после слов «в игорной зоне» дополнить словами «на игорной территории», после слов «в одной игорной зоне» дополнить словами «на одной игорной территории»;

– Часть 4 статьи 5 Федерального закона от 29.12.2006 г. № 244 ФЗ изложить в следующей редакции:

«Игорные заведения, в том числе букмекерские конторы, тотализаторы, их пункты приема ставок, могут быть открыты исключительно в игорных зонах и (или) на игорных территориях в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и законами субъектов РФ».

– Часть 1 статьи 171.2 Уголовного Кодекса РФ дополнить после слов «вне игорной зоны» словами «вне игорной территории», после слов «в игорной зоне» словами «на игорной территории».

По мнению автора, вышеприведенные предложения помогут осуществить законодателю как ранее поставленные цели и задачи – защита нравственности, прав и законных интересов

---

[1] Водолазов А. Казино в России. Ситуация с игорным бизнесом в 2019 году. [Электронный ресурс]. URL: https://www.openbusiness.ru/biz/business/igornyy-biznes-v-rossii-situatsiya-k kontsu-2018-goda/? (дата обращения: 15.06.2022).

граждан от пагубного воздействия азартных игр, так и впоследствии скорректированные – контроль и регулирование экономической деятельности в сфере игорного бизнеса.

Локализация игорных заведений на установленной законом субъекта территории, в том числе букмекерских контор, тотализаторов и пунктов приема ставок, позволит таким явлениям, как азартные игры, ставки, придать статус обособленности, а не массовости, общедоступности; эффективнее контролировать эту деятельность. Возможность осуществлять деятельность по организации и проведению азартных игр не только в пределах игорных зон создаст благоприятную почву для развития экономики страны, дополнительных финансовых поступлений в бюджеты и развития инфраструктуры регионов.

Список источников:

Лавровский Б.Л. Новый взгляд на старую тему (источники денег для муниципалитетов) // Идеи и идеалы. 2021. № 4. Том 13. Часть 2. С. 239–252.

Серикова Г.Н., Сериков А.Л. Игорный бизнес в России: проблемы и перспективы // Известия Томского политехнического университета. 2013. № 6. Т. 322. С. 42–46.

Советов Д.И. Актуальные проблемы правового регулирования игорного бизнеса в России // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 6. С. 162–165.

Третьяк М.В. Проблемы установления уголовной ответственности за незаконную организацию и проведение азартных игр (ст. 171.2 УК РФ) // Юридическая наука. 2013. № 1. С. 75–78.

Цуканова Е.Ю., Хоборова К.Р, Бакирова Д.М. Легализация азартных игр: запретить нельзя разрешить // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 1. С. 104–107.

References:

Lavrovskij, B.L. (2021) Novyj vzgljad na staruju temu (istochniki deneg dlja municipalitetov) [A new look at an old topic (sources of money for municipalities)]. In: Idei i idealy, 4, vol. 13, part. 2, pp. 239–252. (In Russian)

Serikova, G.N. & Serikov, A.L. (2013) Igornyj biznes v Rossii: problemy i perspektivy [Gambling business in Russia: problems and prospects]. In: Izvestija Tomskogo politehnicheskogo universiteta, 6. Vol. 322, pp. 42–46. (In Russian)

Sovetov, D.I. (2017) Aktual'nye problemy pravovogo regulirovanija igornogo biznesa v Rossii [Actual problems of legal regulation of gambling business in Russia]. In: Problemy jekonomiki i juridicheskoj praktiki, 6, pp. 162–165. (In Russian)

Tret'jak, M.V. (2013) Problemy ustanovlenija ugolovnoj otvetstvennosti za nezakonnuju organizaciju i provedenie azartnyh igr (st. 171.2 UK RF) [Проблемы установления уголовной ответственности за незаконную организацию и проведение азартных игр (ст. 171.2 УК РФ)] In: Juridicheskaja nauka, 1, pp. 75–78. (In Russian)

Tsukanova, E.Ju., Hoborova, K.R. & Bakirova, D.M. (2018) Legalizacija azartnyh igr: zapretit' nel'zja razreshit' // Pravovaja politika i pravovaja zhizn', 1, pp. 104–107. (In Russian)

Информация об авторе

Е.О. Абрамович – аспирантка Кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологи Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), Ростов-на-Дону, Россия; адвокат филиала «Центр» Ростовской областной коллегии адвокатов имени Д.П. Баранова, Ростов-на-Дону, Россия.

Information about the author

E.O. Abramovich – PhD student, Department of Criminal and Penal Enforcement and Criminology, Rostov State University of Economics (RINH), Rostov-on-Don, Russia; lawyer of the “Center” branch of the Rostov Regional Bar Council named after D.P. Baranov, Rostov-on-Don, Russia