

2.6. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ОБ АЗАРТНЫХ ИГРАХ

Анцыгин Алексей Валерьевич. Должность: заместитель начальника. Место работы: ОАиОР МРУ Росфинмониторинга по ПФО. E-mail: e-p-o@yandex.ru

Аннотация. Настоящая статья посвящена проблемам игорной деятельности, подходам к ее правовой регламентации в России и зарубежных странах.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, игорный бизнес, фальсификация, гэмблинг, игорные отношения.

COMPARATIVE - LEGAL RESEARCH OF LEGISLATION OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES ABOUT GAMBLING

Antsygin Aleksey Valerevich. Position: deputy head. Place of employment: OA_OR MRU ROSfinmonitoring in PFO. E-mail: e-p-o@yandex.ru

Annotation: The present article is devoted to the problems of gambling activities, approaches to its legal regulation in Russia and foreign countries.

Keywords: comparative jurisprudence, gambling, forgery, entertainment events.

Введение. Оценка влияния игры на становление и развитие человеческого общества вряд ли поддается оценке. Важность игрового процесса в передаче информации, формировании свода регуляторов, обучении, обеспечении безопасности высоко оценивается учеными [1, Куликова, с. 11-39; Печерский, с. 12-34; Мазрова, с. 62-155]. Как отмечает И.В. Куликова игра представляет собой один из феноменов человеческого бытия, философия которого позволяет выделить критерии различий между людьми и животными [2, с. 14]. По мнению Ю.С. Башкирцевой игра занимает важнейшее место для человечества из-за первичной роли в познании человеком окружающего мира и своего места в нем [3, с.3].

Игра объединяет в себе множество составляющих: состязательность, которая проходит в сфере спорта, досуга и развлечения, массового соревнования [4, с. 197]; она носит как публичный характер и направлена на привлечение значительных людских масс, так и является закрытым мероприятием для ограниченного числа участников; связана со значительным оборотом материальных средств или их отсутствием [5, с. 16]. Познание отношений и процессов игровой деятельности происходит на стыке нескольких наук - юриспруденции, социологии, психологии [6, с. 209].

В литературе представлено обширное количество классификаций игры. По специфике общественных отношений А.Л. Леонтьев разделяет их на деловые, спортивные, военные; по функциональному назначению - на подготовительные, обучающие (формирующие необходимые жизненные навыки), развлекательные (проводимые досуга) [7, с. 303-323]. Е.В. Григорьев предлагает классифицировать игры по их социально-ролевой функции: направленные на духовное воспитание (вовлечение субъекта в культурную жизнь общества через привитие любви к театру, живописи, литературе); воздействующие на физическое развитие и укрепление здоровья (спорт); нейтральные для развития (игры для досуга - лото, карты) [8, с. 27].

В зависимости от содержания К. Гросс разделяет игры на боевые, любовные, подражательные, социальные [9, с. 67]. Л.А. Орлова предлагает классификацию игр по степени влияния случая: престижные; коммерческие; азартные [10, с. 57-58]. К первой группе автор относит игры, исход которых зависит от мастерства участников; коммерческих - от совокупности навыков участников и случайности; азартные - те, влияние случая в которых настолько значимо, что нивелирует возможности игроков повлиять на исход игры.

Азартные игры представляют собой отдельный пласт общественных отношений, в которых внешнее регулятивное воздействие важно. Ученые справедливо отмечают, что наличие имущественного выигрыша в игре - веское основание для вмешательства права, в противном случае «игровая деятельность праву безразлична» [11, с. 626]. Именно экономические предпосылки привлечения в азартные игры значительных финансовых ресурсов и скорость преумножения вложенных денежных средств потребовали государственного регулирования игровой деятельности. Вступление в силу 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» [12] ограничило организацию и проведение азартных игр, теперь разрешенных только в специальных игровых зонах - на территории Алтайского, Краснодарского и Пермского краев, Калининградской области, Республики Крым [13]. Тем не менее, как отмечают ученые, отношения в сфере азартных игр все еще требуют тщательной проработки с точки зрения их правовой регламентации, в частности - требований к букмекерским конторам и тотализаторам [14, с. 130-135]. К причинам усиленного контроля государства и повышенного регуляторного воздействия права относят высокую рентабельность и сращивание с криминалом игорного бизнеса [15, Мосечкин, с. 32-35; Гармаш, с. 145-147; Чернова, с. 149-152; Науменко, с. 34-37; Севостьянов, с. 94-95].

В соответствии с положениями Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244 букмекерская контора и тотализатор являются игорными заведениями, в которых заключаются пари. Экономический интерес предпринимательской деятельности тотализатора формируется за счет вознаграждения, получаемого от участников азартной игры за оказание услуг по заключению основанных на риске соглашений о выигрыше и (или) по организации таких соглашений между двумя или несколькими участниками. Деятельность букмекерской конторы законом определена как пари с участниками азартной игры. Другими словами тотализатор (в широком смысле) не является стороной пари, а только создает необходимые условия для его проведения (предоставление помещения; прием ставок и их учет, подсчет выигрыша участников и правильность выплат и т.д.).

В отличие от иных игорных заведений, проведение азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах может осуществляться вне игорных зон на основании лицензии на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах. Необходимыми условиями функционирования указанных заведений служит членство в саморегулируемой организации, отвечающей требованиям Федерального закона от 1 декабря 2007 года N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [16]. Серьезные требования предъявляются к наличию

собственных активов: их стоимость не может быть менее одного миллиарда рублей, уставный капитал – не менее ста миллионов рублей; расположение – только в объектах капитального строительства; наличие банковской гарантии на срок не менее пяти лет на сумму 500 миллионов рублей и более. Другими словами предпринимательская деятельность, связанная с деятельностью букмекерских контор и тотализаторов, требует больших материальных затрат, а риск отсутствия отдачи от вложенных средств необходимо рассматривать как весомый фактор, предопределяющий действия предпринимателя в данной сфере общественных отношений.

Жесткие ограничения по достаточности материальных ресурсов и соблюдению иных условий для получения разрешения на организацию и проведение азартных игр установлены не только отечественным законодателем. Вопросы финансовых инвестиций, неконтролируемого развития игорного бизнеса актуальны и для зарубежных стран. В этой связи представляется оправданным исследование некоторых правовых актов иностранного законодательства, регламентирующих сферу деятельности игорного бизнеса. Такой подход оправдан, так как сравнительное правоведение позволяет не только получить определенный опыт, научный продукт, но и познать общее и (или) отличительные свойства зарубежного права, глубоко вникнуть в проблемы права своей страны, раскрыть специфику юридико-технических приемов, используемых в конструировании правовых положений [17, с. 164]. Таким образом сравнительное правоведение расширяет сферу научного поиска и в конечном итоге получить научный продукт, материализуемый в дальнейшую правотворческую и практическую деятельность [18, с. 358-389].

В соответствии со ст. 7 закона Республики Болгария «Об азарте» № 51/04.06.1999 иностранным организациям разрешено осуществлять предпринимательскую деятельность, связанную с игорным делом, только после инвестиций в экономику республики на сумму не менее 10 млн. долларов США и трудоустройства не менее 500 граждан страны [19]. Организация игорного бизнеса в Болгарии осуществляется на основании лицензии, выданной Государственной комиссией по азартным играм Республики Болгария. Документ предоставляет право на проведение азартных игр, производство связанной с ними продукции, техническое обслуживание игрового оборудования. Получить разрешения могут только юридические лица с капиталом не менее 500 000 левов (в рублевом эквиваленте около 19,5 млн. рублей).

В соответствии со ст. 14-16 Закона Республики Македонии «Об азартных и развлекательных играх» [20] каждая азартная игра должна иметь соответствующие правила, которые проходят обязательное согласование с Министерством Финансов Республики Македония. Подтверждением государственного одобрения правил является отметка (печать) Министерством Финансов на каждой из страниц документа. Обязательным условием, предъявляемым к организаторам азартных игр, является ежегодное отчисление в денежном выражении от 60 млн. до 120 млн. македонских денар (в рублевом эквиваленте от 80 млн. до 160 млн. рублей) на социальные нужды – финансирование национальных организаций людей с ограниченными возможностями Республики Македония, объединений граждан для борьбы с насилием в семье, Красного Креста Республики Македония, детского и юношеского

спорта. Адресное распределение указанных средств осуществляется правительством Республики Македония на основании программ социальной поддержки (разрабатывается Министерством труда и социальной политики), программы поддержки и развития детского и юношеского спорта (разрабатывается Агентством молодежи и спорта). На территории Республики Македония запрещена реклама и любые другие презентации иностранных азартных игр, а резидентам страны запрещено участие в зарубежных (не проводящихся на территории Македонии) азартных играх.

Закон Австралии о контроле над казино (Casino Control Act 2006) устанавливает общие требования к порядку получения и оплаты лицензии на игорный бизнес, владельцам и наемным работникам, занятым в игровой деятельности. Детально прописаны условия получения разрешения, для чего необходимо согласовать не только направление игорного бизнеса, но и компоновку помещений, расположение игровых столов, автоматов и другого оборудования [21]. Надзор за соблюдением законодательных требований осуществляется специальными комиссиями по регулированию бизнеса от содержания казино; игровых автоматов; интерактивных, компьютерных и иных азартных игр; ставок на результат спортивного соревнования и скачек (бегах животных). Результаты работы комиссии и мониторинга ситуации вокруг азартных игр не реже одного раза в год докладываются в правительство Австралии в целях эффективного регулирования общественных отношений в указанной области и, при необходимости, – корректировки действующих нормативно-правовых актов [22].

Вместе с тем, неконтролируемое распространение азартных игр было бы невозможно без наличия спроса со стороны потребителей услуг игорных зон. Исследуя психологические характеристики «заядлых» игроков (лудоманов) ученые выявили наличие у них патологического пристрастия к игре и состоянию эйфории от участия или наблюдения за ней. При этом не важно, с чем будет связана игра – спорт, рулетка или игровые автоматы [23, с. 15-16]. Субъекты, обладающие подобной зависимостью, ярко описаны в произведениях классиков русской литературы. Например, в романе Ф.М. Достоевского «Игрок» «Антонида Васильевна Тарасевичева, помещица и московская барыня» в испуге призывает главного героя произведения – Алексею Ивановичу – делать ставки в рулетку, в результате чего она проигрывает все свое состояние. В повести А.С. Пушкина «Пиковая дама» Герман из-за пристрастия к картам совершает преступление и в итоге сходит с ума. О значительной игровой зависимости как причине отсутствия способности контроля над своими действиями и серьезном психическом расстройстве свидетельствует сформулированная в ст. 30 ГК РФ основания для ограничения дееспособности граждан – пристрастие к азартным играм наряду с алкоголизмом или наркоманией [24].

Аннотация к закону Северной Ирландии «Об азартных играх» от 2013 года [25] гласит, что основополагающими принципами принятия решения государственными органами о предоставлении разрешения на организацию и проведение азартных игр является предотвращение неконтролируемых игр как значимого фактора преступности и финансирования ее распространения; обеспечение справедливых, понятных и открытых (доступных) правил азартных игр; запрет на участие детей или склонных к асоциальному поведению лиц под влиянием азарта (прим. авт. для описа-

ния указанного болезненного состояния психики английским законодателем использована конструкция «vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling», что означает патологическую зависимость от азартной игры). Предложенная формулировка для ограждения человека, не отдающего себе отчет в действиях вследствие психической зависимости от тлетворного влияния игры, направлена на защиту не только имущественных интересов лудомана, но и его родственников.

Отечественным законодателем, несмотря на признание азартных игр как весомого фактора для ограничения дееспособности граждан, не предусмотрено положений о запрете участия в них лиц, подверженных патологической игровой зависимости. Базовым законом об азартных играх в ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ установлено, что участником азартной игры может являться физическое лицо, достигшее восемнадцатилетнего возраста, заключающее с участником (участниками) азартной игры или с ее организатором основанное на риске соглашение о выигрыше. Предложенная законодателем характеристика не в полной мере отвечает интересам защиты лиц с неконтролируемым пристрастием к игре, а также их близких, материальное благосостояние которых поставлено в зависимость от пагубного влечения игрока. Полагаем, что статью ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ необходимо дополнить и изложить в следующей редакции:

«...10) участник азартной игры – физическое дееспособное лицо, достигшее возраста восемнадцати лет, принимающее участие в азартной игре и заключающее основанное на риске соглашение о выигрыше с организатором азартной игры или другим участником азартной игры...».

Список литературы:

1. См. Куликова Л.В. Коллективная игра в воспитательной системе школы: Дис. ... канд. пед. наук. – Владимир, 1999; Печерский И.М. Деловая игра как средство экономического образования старшеклассников: Дис. ... канд. пед. наук. – Орел, 1998; Мазрова Н.А. Философский смысл игры в моделировании социальной реальности: Дис. ... канд. философ. наук. – М., 2000.
2. Куликова И.В. Игра как способ освоения мира человеком: Дис. ... канд. философ. наук. – М., 2000.
3. Башкирцева Ю.С. Игровые начала культуры: социально-философский аспект: Дис. ... канд. философ. наук. – Калининград., 2004.
4. Севостьянов Р.А. Проблемы уголовной ответственности за организацию и ведение незаконного игорного бизнеса: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009.
5. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Русский толковый словарь / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – М.: Издательств «Русский язык», 1998.
6. Орлова Л.А. Право и правила игры: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2011.
7. Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права: монография. – Волгоград, 2009.
8. Леонтьев А.Н. Избранные психологические произведения. – М., 1983.
9. См.: Gross K. Die Spiele der Menschen. – Lend, 1899.
10. Орлова Л.А. Право и правила игры: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2011.

11. Гражданское право / под ред. В.В. Залесского, М.М. Рассолова. – М., 2004.

12. СЗ РФ. – 2007. – №1 (часть I). – Ст. 7.

13. СЗ РФ. – 2014. – №30 (Часть I). – Ст. 4279.

14. Орлова Л.А. Право и правила игры: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2011.

15. Мосечкин И.Н. Совершенствование законодательства, регулирующего сферу азартных игр в условиях эволюции незаконной игорной деятельности // Безопасность бизнеса. 2015. №4; Гармаш А.М. О проблемах реформирования 22 главы Уголовного кодекса РФ // Бизнес в законе. 2012. №2; Чернова О.А. О некоторых недостатках законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр // Бизнес в законе. 2012. №3; Науменко О.П. Уголовная ответственность за незаконные организацию и проведение азартных игр по законодательству стран СНГ // Бизнес в законе. 2012. №4; Севостьянов Р.А. Вопросы уголовно-правовой защиты общественной нравственности от незаконного игорного бизнеса // Бизнес в законе. 2008. № 2.

16. СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.

17. Кузнецов А.П. Уголовно-правовые принципы законодательства зарубежных стран: теоретическое исследование // Пробелы в Российском законодательстве. 2015. № 4.

18. Кузнецов А.П. Принципы уголовного права: сравнительно-правовой анализ // Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс в 10 т. Т.3. Система, источники и структура уголовного права. Принципы уголовного права / под ред. доктор. юрид. наук., проф. Н.А. Лопашенко. – М.: Юрлитинформ, 2016.

19. <http://www.dkh.minfin.bg/document/4> (дата обращения - 20.02.2016).

20. «Official Gazette of the Republic of Macedonia» no. 24/2011

21. <http://www.legislation.act.gov.au/a/2006-2/current/pdf/2006-2.pdf> (дата обращения - 23.07.2015).

22. <http://www.legislation.act.gov.au/a/1999-46/default.asp> (дата обращения - 23.07.2015).

23. Берекет В.М. Административно-правовое регулирование игорного бизнеса: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 1996.

24. СЗ РФ – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

25. <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/WP15000254> (дата обращения - 20.02.2016).

Отзыв

на статью Анцыгина А.В. Сравнительно-правовое исследование законодательства России и зарубежных стран об азартных играх

Расширение сферы общественных отношений, новых форм хозяйствования (видов деятельности) потребовали нестандартных подходов в их правовой регламентации. Принимаемые законодателем правовые установления в указанной сфере должны были отражать провозглашенные в Конституции Российской Федерации принципы и гарантии осуществления экономической деятельности. Так, в ст. 34 Конституции РФ закрепляется право каждого гражданина заниматься предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельностью. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в обход установленного порядка, считается незаконной, при наличии определенных обстоятельств, влечет уголовную ответственность.

Отметим, что в настоящее время в России достаточно быстрыми темпами формируется и совершенствуется законодательство, в то же время многие вопросы, в том числе и вопросы регулирования экономической деятельности, не находят своего выражения в нормативных актах. Примером может служить отсутствие комплексного общетеоретического научного подхода к управлению отношениями в сфере игорного бизнеса, повлекшего ряд негативных последствий как теоретического, так и практического плана.

Учитывая это, не случайно в обстоятельствах возрастающего оборота финансовых средств при организации и проведении азартных игр все более значимой становится проблематика механизма правового регулирования возникающих отношений. Поэтому законодатель в УК РФ включил ст. 1712 УК РФ, предусматривающую ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр. Общественная опасность незаконной организации и проведения азартных игр заключается в том, что оно способствует разрастанию коррупционных проявлений, проникновений преступных элементов в одну из прибыльных сфер экономики – игорный бизнес, подрывает морально-нравственные устои в обществе, нарушает права и законные интересы граждан.

Актуальность и практическая значимость темы данного исследования заметно повышается в связи с использованием автором компаративистского метода путем проведения сравнения российского и зарубежного законодательства, позволяющего установить особенности регулирования схожих общественных отношений различными методами права. Сравнительное правоведение является инструментом исследования различных правовых систем, правовых институтов путем их сопоставления, способствующих выявлению специфики юридических категорий и содержательных элементов. Цель сравнительного правоведения заключается в получении зарубежного опыта его дальнейшего использования в российской науке и практике. Подобный подход позволяет выбрать наиболее эффективные зарубежные нормы для их имплементации в отечественные правовые акты, учитывая положительный правоприменительный опыт зарубежных коллег.

Знакомство с работой А.В. Анцыгина произвело благоприятное впечатление при ее оценке в целом, исходя из наличия в ней ряда ценных общетеоретических положений. Прежде всего, автор, на основании сравнительного исследования норм материального права зарубежного и отечественного законодательства, высказывает мнение о пробелах в национальной системе отношений сферы гэмблинга. Автором сформулирован вывод о необходимости модернизации норм об азартных играх вследствие незащищенности интересов лиц, обладающих отклонениями в психике от их тлетворного влияния.

Научная новизна прослеживается в подходе автора к проблематике, в ее постановке и направлении исследования. Достоинством статьи является изучение последних изменений действующего законодательства зарубежных стран. Несмотря на заслуги автора в исследовательской деятельности, как и всякая творческая работа, статья обладает некоторыми дискуссионными положениями. В процессе подготовки научной статьи автору были высказаны замечания, которые успешно устранены в процессе ее доработки.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что статья А.В. Анцыгина выполнена на высоком научном

теоретическом уровне на основе многолетнего комплексного исследования заявленной проблемы. Научная глубина содержания сочетается с доступностью изложения. Статья соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам и рекомендуется к опубликованию.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ А.П. Кузнецов