

УДК 32

DOI 10.21661/r-461695

С.А. Степасюк

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИГОРНОГО БИЗНЕСА

Аннотация: в данной статье проанализированы проблемы регламентации игорного бизнеса, политико-правовые, экономические и гражданские аспекты процесса формирования государственной политики в сфере упорядочивания игорного бизнеса. Рассматриваются новшества, которые были введены в законодательство по регулированию. Показаны основные этапы развития государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр. Предлагаются пути решения исключения подпольных организаций.

Ключевые слова: азартные игры, игорные зоны, незаконное предпринимательство, лицензирование, законодательное регулирование игорного бизнеса.

S.A. Stepasyuk

The problems of gambling regulation by the state

Abstract: the article has analyzed the problems of gambling regulation, political and legal, economic, and civil aspects of government policy development in streamlining of gambling business. The author has described innovations that have been regulatory implemented into the legislation and has shown the main stages of state regulation development in organizing and conducting gambling. The ways for exception of clandestine organizations have been provided.

Abstract: gambling, gaming area, illegal entrepreneurship, licensing, state regulation of gambling business.

Актуальность изучения игорного бизнеса определяется несколькими обстоятельствами:

1. Казино являются привлекательным высокодоходным бизнесом.
2. Наличие большого количества проблем, связанных с игорным бизнесом.

3. Нелегальное положение игорного бизнеса в Российской Федерации помимо специально отведенных для этого зон.

Азартные игры существуют в культуре человечества с очень древнего времени. Их следы обнаруживаются даже в самых архаичных обществах.

Предпринимательская деятельность в виде игорного бизнеса занимала самую неординарную позицию в обществе на протяжении роста всей российской государственности.

В некоторых государствах азартные игры широко распространены, а в иных на них наложены серьёзные ограничения и санкции, вплоть до полного запрета. Отношение народа и властей к такой деятельности зависит от многих культурных, моральных, политических и экономических факторов.

Запрет участия в азартных играх упоминается также в сборнике постановлений церковно-земского собора. Проследив историю игорного бизнеса России, носившую запретный характер, можно обнаружить упоминания об азартных играх в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845г., Соборном уложении 1649 г. и Уставе благочиния и пр.

Лишь после Октябрьской революции в 1917г., в первые годы советской власти, государство начало осуществлять регулирование сферы азартных игр. В тот момент уделялось особое внимание противодействию осуществлению азартной игровой деятельности.

В декабре 1918г. СНК РСФСР принял решение о запрете организации лотерей, розыгрыше денежных средств и вещевых вознаграждений. Это характеризует суровый и строгий нрав советского законодателя в отношении аморальных игр и азартных лотерей, которые широко распространялись в царские времена. Люди, которые нарушали этот вопре, имели риск лишиться свободы на срок до двух лет или материальному штрафу в виде денежной компенсации по усмотрению суда.

Далее, по мере развития рыночных связей, в постсоветское время, все же были легализованы различные виды бизнеса, где игровая деятельность занимала

особую позицию. По официальным данным в 2005 г. денежный оборот российского игорного рынка составил 5 млрд долларов США.

С развитием интернета начало развиваться еще одно передовое направление – интернет-казино. CryptoLogic, MicroGaming и др. – компании, благодаря которым в Соединенных Штатах Америки появились первые виртуальные игорные зоны. Однако в 2006 году Джордж Уокер Буш, президент США, подписал закон, запрещающий деятельность виртуальных казино на территории страны.

Из-за недостатка опыта в регулировании этого вида деятельности, неопределенного отношения и законодателей, и народа к становлению сферы игорного бизнеса, появляется острая необходимость в точном понятии политики в его отношении. Антимонопольному законодательству и Конституции России в целом противоречит то, что такая предпринимательская деятельность, не реализующая каких-либо услуг или товаров, не облагающаяся налогами на прибыль, приводит к самостоятельной системе лицензирования игрового бизнеса.

Также большая проблема данного бизнеса состоит в том, что практически невозможно контролировать перемещение денежных средств в игорных компаниях. Такая проблема существует во всех странах мира. В связи с этим в ряде стран вводятся запреты на осуществление деятельности азартных игр.

Конноспортивный тотализатор – это единственная сфера игрового бизнеса, в которой нет ограничений в большинстве стран мира, так как тотализатор получает большую экономическую выгоду и рост денежных поступлений в бюджет. Конноспортивный тотализатор не несет рисков, т. к. используются только лишь средства, внесенные игроками. Его легко контролировать, потому что перемещение денежных средств является публичными.

В 2006 г. в России ввели определенные ограничения и запреты на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр:

– данная деятельность может осуществляться организаторами игр при соблюдении определенных требований, которые предусматривает ФЗ, законы субъектов РФ и другие нормативные акты;

– деятельность по организации и проведению азартных игр и тотализаторов может проводиться исключительно в заведениях, которые соответствуют определенным требованиям, предусмотренным ФЗ, законами субъектов РФ и другими нормативными актами;

– деятельность по организации и проведению азартных игр и тотализаторов с использованием информационных сетей, в том числе интернета и средств связи, запрещена;

– игровые заведения (кроме тотализаторов, букмекерских контор, пунктов приема ставок) возможно открыть только лишь в игорных зонах;

– на землях поселений игорные зоны создавать нельзя.

С 2006 по 2011 г. не было определенных норм и правил, которые бы ограничивали и предусматривали административную или даже уголовную ответственность за незаконную, незарегистрированную предпринимательскую деятельность в индустрии игорного бизнеса. Органы власти возбуждали уголовные дела по статье 171 УК РФ, в которой говорится об ответственности за незаконную предпринимательскую деятельность без определенного разрешения, основываясь на правовых требованиях ФЗ от 29 декабря 2006 г. №244-ФЗ. Однако, в 2010 году в статью 171 УК РФ были внесены изменения, после чего из статьи пропали слова «без специального разрешения», что привело к закрытию ранее возбужденных уголовных дел по выявленным фактам нарушений в область игорного бизнеса. Таким образом, привлечение к ответственности организаторов и участников азартных игр представлялось невозможным, так как не было состава преступления. За этим последовало то, что владельцам стали возвращать изъятое у них оборудование, благодаря которому, они осуществляли незаконную деятельность, организаторы азартных зон снова преступили к своей работе.

Несмотря на то, что с 29 декабря 2006 года в России был принят закон о запрете работы игровых заведений и казино (исключение составили специально подобранные игорные зоны), проблема с такими заведениями не решилась. Это привело к тому, что они стали маскироваться под разные общественные заведения (спорт кафе, ночные клубы, бары и т. д.) и ушли в подполье.

С экономической точки зрения, легализация на территории России азартных игр, представляется не обоснованным решением, так как при этом другие регионы РФ лишаются поступлений от налогообложения организаторов игорных зон, а ведь эти денежные средства могут и должны быть направлены на более социально значимые проекты. Также недостаток состоит в том, что эти игорные зоны не реализуют свою деятельность, а являются лишь правительственным проектом. Букмекерские конторы и тотализаторы – лишь один вид игровой деятельности, которая имеет возможность осуществлять свое действие вне территории игровых зон.

Президент России в 2011 году подписал ФЗ, в котором говорится о изменении в отдельных законодательных актах, после чего статья УК РФ была дополнена п. 2 «Незаконные организация и проведение азартных игр» для создания условий невозможности совершения преступлений и правонарушений по факту незаконного предпринимательства в индустрии игорного бизнеса. На данный момент общественные отношения, регулирующие алгоритм создания и проведения азартных игр, являются составом преступления. В соответствии с законом, под определением азартной игры понимается следующее: основанный на риске договор двух и более лиц, для получения материальных благ.

Объективная сторона нарушения закона выражается в следующих действиях:

- организация и проведение азартных игр с использованием игрового оборудования вне игорной зоны;
- организация и проведение азартных игр с использованием информационных сетей, в том числе Интернета, и средств связи, в том числе подвижной связи;
- организация и проведение азартных игр без полученного в определенном алгоритме разрешения на осуществление действий по организации и проведению азартных игр в игорной зоне.

Обустройство помещений игорным инвентарем для проведения азартных игр, приглашение людей, желающих принять участие в играх и привлечение к работе сотрудников также является организацией игрового бизнеса.

Поступление доходов на сумму более 1,5 млн рублей является необходимым условием для того, чтобы наступила уголовная ответственность. Денежные средства и иные материальные ценности, полученные в результате незаконно организованного игорного бизнеса, изымаются и передаются в полное пользование государству.

Инфраструктура азартных игр в Российской Федерации, вероятнее, развивается в пользу крупного бизнеса и во вред среднему и малому, что вряд ли является рациональным со стороны поступления налогов, а также со стороны создания рабочих мест в индустрии отдыха маленьких городов с низким уровнем дохода.

В заключение хотелось бы сообщить, что перенятый зарубежный опыт по осуществлению игровой деятельности, в нашей стране не приживается и сталкивается с немалыми проблемами, которые следует искоренять немедленно. Такой категоричный настрой органов власти против игорного бизнеса приводит к минимизации бюджетных средств. Так, более гибкий и демократичный подход к решению данных задач по регулировке игорного бизнеса, можно довести до консенсуса между органами власти и учредителями азартных игр и это было бы экономически выгодно для обеих сторон.

В 2006 году в Российской Федерации после принятия ФЗ от 29.12.2006 №244-ФЗ в котором говорится о регулировании деятельности организаций, занимающихся подготовкой и проведением азартных игр, на осуществление деятельности по проведению и организации игорного бизнеса и азартных игр в России были наложены некоторые запреты и ограничения:

– действия по проведению и организации азартных игр могут совершаться лишь только учредителями игорного бизнеса при соблюдении правил и требований, предусмотренных ФЗ, законами субъектов РФ и другими правовыми и нормативными актами;

– действия по проведению и организации азартных игр могут совершаться только в организациях, отвечающих требованиям, предусмотренным ФЗ, законами субъектов РФ и другими правовыми и нормативными актами;

– действия по ведению и организации игорного бизнеса с использованием телекоммуникационных сетей, средств связи и сети Интернет, а также подвижной связи, запрещена;

– игорные учреждения, кроме букмекерских контор, тотализаторов и пунктов приема ставок, (за исключением тотализаторов, букмекерских контор и пунктов приема ставок) возможно открыть только в определенных игорных зонах в установленном законом порядке;

– игровой бизнес не может осуществляться на территории поселений;

– учредителями игрового бизнеса могут быть только лишь юридические лица, зарегистрированные в определенном алгоритме на территории РФ. Не могут быть организаторами и участниками игрового бизнеса юридические лица, учредителями которых являются Россия, субъекты РФ или органы местной власти.

Размер чистых активов учредителя азартного бизнеса во время всего периода осуществления действий по проведению и организации азартных игр не может быть менее:

1. 600 миллионов рублей – для учредителей игорного бизнеса в казино и залах игровых автоматов.

2. 100 миллионов рублей – для учредителей игорного бизнеса в букмекерских конторах и тотализаторах.

Для целей ФЗ алгоритм просчета размера чистых активов учредителей игорного бизнеса устанавливается уполномоченным Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг и Министерством финансов.

На данный момент на территории РФ есть пять легализованных игорных зон. По законодательству, на территории России, в одном субъекте РФ может быть только лишь одна игорная зона. В том случае, если вдруг игорная зона включает в себя части нескольких субъектов РФ, на территориях данных субъектов России не предоставляется возможности создания других игорных зон. Игровые зоны создали на территориях Алтайского края, Приморского края, Калининградской области, Краснодарского края, а также в Республике Крым.

Вероятно, что ужесточения и ограничения, применяемые государством, в отношении азартных игр, приведут к монополизму в данной индустрии нескольких компаний, в следствие чего может произойти масштабное укрепление и консолидация этого бизнеса. Так же складывалась ситуация в сфере производства этилового спирта, спиртосодержащих и алкогольных продуктах в России, так как производство, закупка и поставка данного вида продукции (пищевой и непищевой), с содержанием этилового спирта более 40 процентов, может осуществляться только лишь юридическими лицами.

Маленьким игорным предприятиям самостоятельно увеличить чистые активы с целью соответствия требованиям Закона №244-ФЗ будет представляться практически невозможным. Можно найти выход из такой ситуации, если продать некрупным игрокам собственный бизнес или самому войти в состав учредителей более развитых компаний, где денежные средства вошедшего вносятся в уставный капитал предприятия. Это приводит к взаимовыгодному сотрудничеству, выплаты в процентном соотношении производятся в зависимости от внесенных материальных благ в капитал компании. Так, с рынка игорной деятельности ушло около 70% учредителей игорного предпринимательства.

В 2007 году, 16 января в мэрии Москвы была высказана альтернативная и довольно оптимистичная точка зрения по поводу игорного бизнеса. Были обнаружены сведения о результатах действия в 2006 году Закона г. Москвы от 23 ноября 2005 года №58, в котором говорится о размещении объектов игорного бизнеса на территории города. Таким образом, было установлено, что несмотря на закрытие и прекращение работы 1968 игорных предприятий, налоговые поступления в бюджет страны не уменьшились, а наоборот, увеличились на 3 процента, это говорит о том, что в результате проводимой политики властями города удалось уничтожить теневую сторону игорного бизнеса.

Совершенствование закона является необходимостью. Далее следует ждать постоянную череду перемен, признания неактуальных нормативных правовых актов, принятия новых нормативных правил. Уровень юридической практики За-

кона требует совершенствования, хотя признано: в какой степени в стране развита юриспруденция, во многом зависит уровень развития цивилизованности страны. Закон должен быть эффективным, общим показателем которого будет баланс между задачами, которые содержатся в законе правовых норм и результатами их действий. Так как социально – экономические преобразования в стране, материальная стабильность и благополучие граждан, прямо пропорционально зависят от эффективности принятых законов, также результатов постоянного анализа и применяемой практики.

Список литературы

1. Козлова А.Л. Проблемы регулирования игорного бизнеса в Российской Федерации // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2014. – №4. – С. 37.
2. Берекет В.М. Административно-правовое регулирование игорного бизнеса: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – СПб, 1996. – С. 36.
3. Фомичева О.А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы теории и практики / О.А. Фомичева, О.В. Хусаинова. – Казань: Издательство Казан. ун-та, 2014. – С. 128.
4. Серикова Г.Н. Игорный бизнес в России: Проблемы и перспективы / Г.Н. Серикова, А.Л. Сериков // Международный научный журнал «Символ науки».
5. Романова И.Н. Игорные зоны: проблемы и перспективы развития азартных игр России в специализированных игорных зонах // Человек и закон. – С. 125–131.

Степасюк Сергей Аркадьевич – магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», Россия, Москва.

Stepasyuk Sergey Arkadyevich – graduate student at the FSBEI of HE “State University of Management, Russia, Moscow.
