

История правового регулирования игорного бизнеса в России

Аннотация. Проблема правового регулирования игорного бизнеса на протяжении долгих лет сохраняет свою актуальность. Для эффективного развития игровой индустрии необходимо учитывать как позитивный зарубежный, так и отечественный опыт регулирования. В исторической ретроспективе наблюдается нестабильное отношение государственных лидеров России к рассматриваемому институту: от жестких штрафных санкций для участников, конфискации имущества в пользу государя, наказания кнутом и даже «урезанием ушей», до частичной легализации азартных игр, создания государственных лотерей и установления игровых автоматов в гостиницах системы «Интурист». Нестабильность объясняется, главным образом, значительными изменениями экономической и политической ситуации в стране.

Ключевые слова: игорный бизнес; азартные игры; ответственность за участие и организацию игр; классификация азартных игр; игорные зоны России; игорные комиссии.

Abstract. The problem of legal regulation of gambling business is a very actual now. It is necessary to consider both the positive domestic and foreign experience of regulation games for the effective development of the gambling industry. During the research revealed the unstable attitude of the state leaders of Russia to gambling: from penalties and sanctions for participation, the confiscation of property in favor of the sovereign, punishment whip, and even the «cutting of ears» to the partial legalization of gambling, the state lottery and the establishment of gaming machines in hotels «Intourist». The instability is explained mainly by significant changes in the economic and political situation in the country.

Keywords: gambling business; the responsibility for participation and organization of games; classification of gambling; the gambling zones of the Russian Federation; the gambling Commission.



Слепцова

Юлия Михайловна,

студентка юридического факультета
Финансового университета

✉ butterfly_1810@mail.ru

В современной российской действительности институт азартных игр и игорного бизнеса получил официальный статус. Благодаря Федеральному закону № 244 на территории Российской Федерации были созданы игорные зоны для локализации игровой деятельности, защиты нравственности и прав граждан. Тем не менее игровой бизнес не смог полностью «переехать» в указанные игорные зоны и ушел в «тень» или в неподконтрольный Интернет.

Проблема правового регулирования игорного бизнеса имеет несколько аспектов. В первую очередь это государственный контроль. На данный момент игровой бизнес подведомственен Правительству РФ, Министерству финансов и ФНС. Но бытует мнение о необходимости внедрения принципиально нового специализированного государственного органа для разработки требований и условий выдачи лицензий, осуществления данного вида предпринимательской деятельности и контроля над ней.

Особенно остро стоит сегодня вопрос неконкурентоспособности игорных зон России по сравнению с зарубежными. Не исключено, однако, что турбулентность, которая наблюдается в геополитике в настоящее время, сама позволит обратить взор отечественных игроков на российские игорные зоны, что приведет к пополнению бюджета.

Научный руководитель: **Галас М. Л.**, доктор исторических наук, профессор.

Для установления корректного вектора политики в сфере игорного бизнеса исключительно важно изучение генезиса законодательства в данной сфере.

История азартных игр в России, как и во всем мире, один из самых интересных и малоизученных вопросов с точки зрения нормативно-правового регулирования. В нашем государстве азартные игры появились еще в древности, однако до XVI века институт азартных игр, не являясь объектом нормативно-правовых актов, регулировался религиозными, социальными, нравственно-этическими нормами.

Первый запрет на азартные игры прописан в Стоглаве в 1551 г. [1]. В Толковании к главе 92 указано, что возбраняется играть всем, и причетникам, и мирским людям в зернь и шахматы во время языческих праздников. Таким образом, первый документ правового регулирования игр имел запретительный характер, предписывая наказание всем участникам: организаторам, игрокам, наблюдателям.

Неоднозначна политика правового регулирования азартных игр во времена правления дома Романовых: от штрафных санкций за участие, частичной легализации и введения системы откупов царем Михаилом Федоровичем до ужесточения мер пресечения (конфискация имущества в пользу государя, наказание кнутом и «урезанием ушей») при царе Алексее Михайловиче, сохранившем, однако, откупы¹, приносящие доходы в государственную казну [2, с. 51].

С изданием в 1696 и 1717 гг. Указов Петра Великого военному и простому люду были запрещены игры на деньги, амуницию и оружие во время военных походов.

Либеральным отношением к азартным играм стало в эпоху Елизаветы Петровны. В Указе от 16 июня 1761 г. была предложена первая классификация азартных игр, которые были разделены на две категории: запрещенные азартные игры, в которые никому нельзя было играть, кроме как во дворцах «Ея Императорского Величества»², и иные карточные игры, в которые дозволялось играть лишь в дворянских до-

мах на малые суммы денег³. Однако дефиниция азартных игр была закреплена лишь в параграфе 67 «Устава благочестия» [3, с. 368]. Карточные долги по запрещенным играм признавались недействительными. Вводились штрафные санкции за участие в запрещенной игре в размере двух годовых жалований. Профессиональные игроки, содержатели и посетители игорных домов, кредиторы и шулеры подвергались уголовной ответственности [3, с. 368]. Деньги, поставленные на кон, конфисковывались, при этом доносчик получал половину суммы, четверть — полиция, остальное шло на социальные нужды: благоустройство больниц и госпиталей («богоугодных заведений»).

Особенно остро стоит сегодня вопрос неконкурентоспособности игорных зон России по сравнению с зарубежными

Политику ужесточения против азартных игр на законодательном уровне продолжает Николай I. В 1845 г. принимается «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». Уголовно наказуемым деянием является участие в запрещенных играх в карты, кости, и т. п., если это осуществляется «вопреки изданных о сем постановлений» [4]. Указом Сената от 12 марта 1831 г. общество конской скачки получает земельный участок для будущего Московского ипподрома. Распоряжением Александра II здесь будет разрешено создать тотализатор.

Для установления корректного вектора политики в сфере игорного бизнеса исключительно важно изучение генезиса законодательства в данной сфере

В целом государство в дореволюционный период формально стремилось к запрещению азартных игр, но фактически они развивались на протяжении столетий, становясь источником пополнения государственной казны.

Сложный революционный период ликвидировал границы между азартными и коммер-

¹ Политика в отношении азартных игр балансирует, решая проведение азартных игр в кабаках, корчмах, питейных заведениях.

² К запрещенным играм относились фаро, квинтич и иные игры на деньги и на вещи.

³ К таким играм относились ломбер, кадрилиа, пикет, контра, памфил и др.

ческими играми, все виды азартных игр были запрещены. В ноябре 1917 г. на заседании Петроградского Военно-революционного комитета было рассмотрено и утверждено предложение товарища И.Ф. Быдзана «о закрытии всех клубов и притонов, где производится азартная игра» [5]. Стоит обратить внимание на тот факт, что в досоветский период азартными считались игры, выигрыш в которых зависел больше от случая, чем от профессионализма игрока. В советском законодательстве понятие азартных игр значительно расширяется: к ним относят игры в карты, лото и другие игры, в которых выигрыш в какой-либо степени зависел от случая.

В целом государство в дореволюционный период формально стремилось к запрещению азартных игр, но фактически они развивались на протяжении столетий, становясь источником пополнения государственной казны

В декабре 1918 г. СНК РСФСР издает декрет, по которому запрещаются все устройства денежных и вещевых лотерей с установлением ответственности в виде лишения свободы на срок до двух лет или взимания денежного штрафа [6]. В том же году комиссаром городского хозяйства Петрограда М.И. Калининым было предложено частично легализовать институт азартных игр в целях пополнения государственного и регионального бюджета⁴ за счет налогообложения игорных заведений [7]. Иными словами, было выдвинуто предложение изменить приоритеты, поставив на ступень выше финансово-экономические интересы государства, нежели этические и моральные основы. Тем не менее Совет Комиссаров Петроградской Трудовой Коммуны не одобрил проект.

Спустя некоторое время, после того как в Уголовном Кодексе появилась статья о запрете азартных игр, этот бизнес перешел на нелегальное положение

⁴ Все игорные дома должны были облагаться налогом в размере 10–30% валового дохода.

Экономическая ситуация в стране повлияла на принятие решения о возможности «с особого разрешения устройства на концессионных началах игорных клубов»⁵, где разрешалась платная игра в «неазартные игры» и продажа игровых карт [8]. В конце мая 1923 г. издается новый декрет, в котором фиксируется порядок выдачи разрешений на устройство местных лотерей [9]. 28 августа 1924 г. ЦИК СНК СССР была утверждена общесоюзная государственная монополия на производство игровых карт⁶ и строгое табу на импорт карт иностранного производства [10].

Спустя некоторое время, после того как в Уголовном Кодексе появилась статья о запрете азартных игр, этот бизнес перешел на нелегальное положение.

Вместе с тем государство само становилось организатором периодических лотерей и игр, к примеру, денежно-вещевых лотерей, «Спортлото», из которых получало дополнительный доход в казну.

В своем диссертационном исследовании кандидат юридических наук А.В. Сохан указывает, что политика советского государства в отношении азартных игр в послевоенный период становится много более жесткой. Тем не менее азартные игры сохранились, были изменены лишь формы их проявления: они велись среди уголовного элемента в тюрьмах, лагерях, на квартирах и, главным образом, тайно [11].

В 1960 г. в Уголовный Кодекс была внесена ст. 226, устанавливающая уголовную ответственность в виде лишения свободы на срок до 5 лет с конфискацией имущества или ссылкой за содержание игорных притонов [12].

Через 28 лет Указом Президиума ВС РСФСР были внесены изменения в ст. 164.1 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях относительно регулирования азартных игр, а в Уголовный Кодекс была введена статья 208, согласно которой к лицам, задержанным за организацию азартных игр, применялись санкции в виде лише-

⁵ Регулирование ценовой политики в отношении продажи игровых карт на внутреннем рынке было возложено на Комитет Цен и Народный Комиссариат Финансов.

⁶ Запрещается не только торговля игральными картами, изготовленными с нарушением Постановления ЦИК, но и ввоз карт иностранного производства без разрешения народного Комиссариата Финансов СССР.

ния свободы, исправительных работ или штрафа; а в некоторых случаях допускалось лишение свободы до 3 лет с конфискацией имущества [13].

В 1988 г. в СССР в качестве эксперимента в гостиницах системы «Интурист» были установлены первые игровые автоматы для развлечения иностранных гостей. Особенно ярким было достижение частного бизнеса, когда в 1989 г. финской компании *Casino Amherst* удалось открыть казино в московской гостинице «Савой». Однако в последующем запрещаются все игорные заведения, а перед распадом СССР не допускается и само участие в азартных играх на деньги, вещи и иные ценности. При этом государство по-прежнему активно использует лотереи как источник средств для решения различных социальных проблем. Продолжает свое существование государственная лотерея «Спортлото», ставшая одной из самых популярных и массовых лотерей. Финансовые средства, полученные от «Спортлото», использовались, в том числе, для проведения Олимпиады 1980 г. [14].

С 1993 г. в городах федерального значения (Москве и Санкт-Петербурге) стали открываться различные игорные заведения: казино, тотализаторы, бинго и иные. Позже они появились и в других городах Российской Федерации [15].

31 июля 1998 г. в силу вступил Федеральный закон «О налоге на игорный бизнес», благодаря чему этот бизнес получил возможность легально развиваться [16]. На уровне федерального законодательства в 2002 г. были зафиксированы дефиниции «игорный бизнес», «игровое поле», установлены налогоплательщики, объекты, налоговые ставка, база и иные элементы налога [17].

В настоящее время в соответствии со статьей 364 Налогового Кодекса, игорный бизнес представляет собой особый вид предпринимательской деятельности, специализирующейся на организации и проведении азартных игр с целью извлечения организациями доходов в виде выигрыша и (или) платы за проведение азартных игр [18]. Однако деятельность казино, тотализаторов и букмекерских контор возможна только после процедуры лицензирования в ФНС. По итогам прошедшего лета 2015 г. организаторами лотерей могут выступать исключительно Минфин и Минспорта [19].

Декабрь 2006 г. был ознаменован принятием Федерального закона «О государственном

регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр» [20]. Результатом стало создание игорных зон в Алтайском, Приморском, Краснодарском краях и Калининградской области (в дальнейшем, в 2014 г., после расширения территории России игорная зона появилась и в Республике Крым).

В 1988 г. в СССР в качестве эксперимента в гостиницах системы «Интурист» были установлены первые игровые автоматы для развлечения иностранных гостей

Но закон, вступивший в силу с 1 января 2007 г., выявил и ряд проблем, требующих решения на законодательном и исполнительном уровнях. В первую очередь, это активное развитие нелегального игорного бизнеса, что приводит к снижению доходов государства за счет налогообложения игорных заведений. На мой взгляд, одной из причин является отсутствие профильного органа, который был бы полномочен полностью контролировать данную индустрию. никоим образом не сомневаюсь в компетентности и профессионализме Правительства РФ, Министерства финансов и ФНС, осуществляющих в наши дни государственное регулирование деятельности в сфере организации и проведения азартных игр. Однако у них хватает забот и без игорного бизнеса, отрасли весьма специфической. Поэтому считаю необходимым внедрение особого государственного органа (по подобию игорных и надзорных комиссий Великобритании, Италии и иных государств) для отнесения к его ведению разработки требований и условий получения лицензии и осуществления данной предпринимательской деятельности, контроля за ее правомерной реализацией. Для достижения наиболее эффективной и в первую очередь законной деятельности игорного бизнеса необходимо учитывать отечественный

Финансовые средства, полученные от «Спортлото», использовались, в том числе, для проведения Олимпиады 1980 г.

и зарубежный опыт правового регулирования азартных игр.

Таким образом, в настоящем исследовании мы проследили основные этапы генезиса законодательства в отношении азартных игр и игорного бизнеса в целом. Как нам удалось убедиться, нормативно-правовая база, институты регулирования азартных игр в России претерпевали ряд изменений соответственно развитию государства и общества. Однако на сегодняшний день проблему едва ли можно считать решенной.

Литература

1. Стоглав: Собор бывший в Москве при великом государе, царе и великом князе Иване Васильевич // Хронос [Электронный ресурс] URL: <http://www.hrono.info> (дата обращения: 26.11.15).
2. Ковтун Е.В. История правового регулирования азартных игр в России. М.: ИПЦ «Маска», 2009. 240 с.
3. Устав Благочиния, или Полицейский. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Т. 5 / под общ. ред. О.И. Чистякова. М.: Юридическая литература, 1987. С. 368.
4. Ассоциация Деятелей Игорного Бизнеса [Электронный ресурс] URL: <http://vib.adib92.ru> (дата обращения: 21.11.2015).
5. Документ № 480. Документы великой пролетарской революции. Том 1. Из протоколов и переписки Военно-революционного комитета Петроградского совета. ОГИЗ, 1938. С. 297–300.
6. Декрет СНК РСФСР от 19.12.1918 «О запрещении устройства лотерей» // «Известия ВЦИК». № 281. 22.12.1918.
7. Филимонов А.В. Азартные игры в Пскове в 1920-е гг. Псков. // Научно-практический, историко-краеведческий журнал. 2010. № 33. Научная электронная библиотека «КиберЛенинка» [Электронный ресурс] URL: <http://cyberleninka.ru> (дата обращения: 20.11.2015).
8. Постановление Совета Труда и Оборона РСФСР от 9 ноября 1921 года. // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. [Электронный ресурс] URL: www.libussr.ru (дата обращения: 20.11.2015).
9. Декрет СНК РСФСР от 31.05.1923 «О порядке выдачи разрешений на устройство местных лотерей» // «Известия ВЦИК». № 132. 16.06.1923.
10. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 01.08.1924 «О государственной монополии на производство играль-ных карт» // «Известия ЦИК СССР». № 177. 05.08.1924.
11. Сохан А.В. Азартные игры в России в середине XVI – начале XXI в. (историко-правовое исследование): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2012 // Высшая аттестационная комиссия (ВАК) при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс] URL: <http://vak2.ed.gov.ru> (дата обращения: 30.11.2015).
12. Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» (вместе с «Уголовным кодексом РСФСР») // «Свод законов РСФСР». 1988. Т. 8 С. 497.
13. Указ от 11.02.1988 Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РСФСР» // «Ведомости ВС РСФСР». 1988. № 33. Ст. 1081.
14. Варламова И. Выигрываете вы – выигрывает спорт! // Вестник олимпиады [Электронный ресурс] URL: <http://www.stroyolimpic.ru> (дата обращения: 29.11.2015).
15. Слепцова Ю.М. Правовое регулирование игорного бизнеса в России // Научные записки молодых исследователей. 2013. № 2–3. С. 61–63.
16. Федеральный Закон от 31.07.1998 № 142-ФЗ «О налоге на игорный бизнес» // «Собрание законодательства РФ». 03.08.1998. № 31. Ст. 382.
17. Федеральный Закон от 27.12.2002 № 182-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» // «Собрание законодательства РФ». 30.12.2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5138.
18. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 23.11.2015) // «Собрание законодательства РФ». 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.
19. Распоряжение Правительства РФ от 02.05.2012 № 687-р (ред. от 06.05.2015) «О проведении тиражных всероссийских государственных лотерей» // «Собрание законодательства РФ». 07.05.2012. № 19. Ст. 2504.
20. Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 22.07.2014) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 22.08.2014) // «Российская газета». № 297. 31.12.2006.