

Абдиев К.М.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИГОРНОГО БИЗНЕСА

К.М. Abdiev

TO A QUESTION OF LEGAL REGULATION OF A GAMING

УДК:342.71/(575.2)

В статье рассматриваются основные проблемы правового регулирования отношений в сфере игорной деятельности в современном Кыргызстане.

In article the main problems of legal regulation of the relations in the sphere of gambling activity in modern Kyrgyzstane.

Игорный бизнес в Кыргызстане - это казино, залы игровых автоматов, букмекерские конторы и тотализаторы. В Кыргызстане сегодня на вполне законной основе работают более 20 казино и 55 игровых клубов. Если учесть и незаконно, подпольно действующие, но пользующие покровительством некоторых людей, казино и игорные клубы, то общее количество, как минимум, утроится.

Каждый год от казино в госбюджет поступает всего лишь \$ 11 миллионов, а большая часть доходов, в десятки раз больше, уходит в теневой сектор. Поэтому игорный бизнес, давно запрещенный во многих странах, в том числе в России и Казахстане, в нашей стране стал очень доходным делом, в котором замешены многие лица, находящиеся во властных структурах.

Глава Госфиннадзора Юруслан Тойчубеков заявил, за 20 лет независимости в Кыргызстане закон о запрете игорной деятельности инициировался 16 раз, и каждый раз - дело не пошло дальше публичных обещаний и инициатив.

Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2008 года N201 "Об игорной деятельности в Кыргызской Республике" определяет правовые основы государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Кыргызской Республики и устанавливает ограничения на осуществление данной деятельности в целях защиты нравственности, прав и законных интересов граждан. Его действие не распространяется на деятельность бирж и на организацию и проведение лотерей.

Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр осуществляется путем¹:

- установления порядка осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр и соответствующих ограничений, обязательных требований к организаторам азартных игр, игорным заведениям, посетителям игорных заведений, игорных зон;
- выделения территорий, предназначенных для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр, - игорных зон;
- выдачи разрешений на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорных зонах;

сти по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах;

- выявления, запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих деятельность по организации и проведению азартных игр с нарушением законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр.

Закон КР "Об игорной деятельности в Кыргызской Республике" вступил в силу 15 ноября 2008 года. Он усилил требования к организации и ведению игорного бизнеса. Данные меры были направлены на упорядочение деятельности игорных заведений, на обеспечение прозрачности и эффективного контроля игорных заведений, а также для принятия мер по снижению массового вовлечения молодежи к азартным играм.

Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики выносит на широкое обсуждение проект постановления Правительства Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики "Об игорной деятельности в Кыргызской Республике".

Данное решение принято в соответствии со статьей 22 Закона "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики".

С 1 января 2009 года, согласно новому Налоговому кодексу Кыргызской Республики, базовые ставки обязательного патента на услуги 1 игрового автомата были повышены в 4 раза (с 2,5 тыс. сом до 10,0 тыс. сом), 1 игрового стола в 6 раз (с 50,0 тыс. сом до 300,0 тыс. сом)¹.

Таким образом, в течение двух месяцев вступили в силу сразу два нормативных правовых акта, существенно усиливших требования к организации и ведению игорного бизнеса.

В этой связи, как показала практика, субъекты игорной деятельности, эксплуатирующие игровые автоматы, игровые столы начали предпринимать попытки ведения экономической деятельности, не урегулированной Законом Кыргызской Республики "Об игорной деятельности в КР".

Так, согласно Закону КР "Об игорной деятельности в КР" игровой автомат - специальное оборудование (механическое, электрическое, электронное и иное техническое оборудование), установленное и используемое для проведения азартных игр с денежным выигрышем без участия в указанных играх представителей игорного заведения, в том числе электронная рулетка.

¹ См.: Налоговый кодекс Кыргызской Республики.

Однако, в обход указанному закону, субъекты игровой деятельности, эксплуатирующие игровые автоматы, получив в органах государственной статистики свидетельство на деятельность в области организации отдыха и развлечений, стали эксплуатировать игровые автоматы под видом "развлекательных аппаратов с выдачей не денежных выигрышей". При этом само игорное заведение ими переименовано в развлекатель- гообложения.

К сожалению, подобные ухищрения субъектов предпринимательства позволили им вести безлицензионную игорную деятельность, а также уклониться от уплаты налога на основе обязательного патента.

Так, органами налоговой инспекции, финансовой полиции были проиграны судебные процессы, в ходе которых ими в суд были поданы иски о ведении безлицензионной игровой деятельности, уклонении от уплаты налога на основе обязательного патента.

Кроме того, многие залы игровых автоматов в последнее время стали эксплуатировать игровые автоматы под видом аппаратов приема ставок.

Так, субъекты игровой деятельности, избегая патентирования на игровые автоматы, получают лицензию на букмекерскую деятельность. Далее, в помещении игорного заведения (букмекерская контора) находятся все те же игровые автоматы. Вместе с тем, букмекерская контора утверждает, что клиент, приходя в букмекерскую контору, вносит деньги в кассу игорного заведения и делает ставку на событие, исход которого заранее не известен, т. е. проигрывает он или выигрывает.

Аналогичная ситуация и в казино. В настоящее время многие казино используют игровые столы с двумя флотами, позволяющими вести одновременно игру на двух игровых полях с двумя дилерами. Обычные игровые столы представляют собой одно игровое поле с одним дилером. Ввиду того, что в Законе КР "Об игровой деятельности в Кыргызской Республике" в отношении игровых столов с двумя флотами отсутствуют какие-либо нормы, казино принимают указанные игровые столы как за 1 игровой стол и соответственно уплачивают базовую ставку патента из расчета 300 000 сомов за 1 игровой стол.

В этой связи, проектом Закона изменено определение игрового автомата, игрового стола, пари, введено понятие игрового поля, изменено определение выигрыша.

Кроме того:

1. Вводится определение пунктов приема ставок тотализатора и букмекерских контор в целях их установления как объектов налогообложения на основе обязательного патента (ныне налогообложение данной деятельности осуществляется на общем основании).

2. Внесены изменения, согласно которым сумма резервного фонда для каждого из видов игорного заведения будет единой вне зависимости от их географического расположения. Так, ныне игорные заведения в Бишкеке должны иметь одну сумму резервного фонда, в регионах другую. Данные меры направлены для сдерживания чрезмерного

увеличения количества игорных заведений в регионах, их контролируемости, обеспечения надежности выплат участникам азартных игр и пари.

3. Внесены изменения, согласно которым резервный фонд игорных заведений, кроме казино, может храниться как в кассе игорного заведения, так и на отдельном счете субъекта игровой деятельности в банке.

4. внесены изменения в перечень документов, представляемых для получения лицензии на игорную деятельность.

В Законе КР "Об игровой деятельности в КР" не должны содержаться требования к нормам противопожарной безопасности, санитарным нормам.

Игорное заведение, хочет оно того или нет, в любом случае подлежит противопожарной или санитарной проверке со стороны соответствующих органов.

5. Законопроектом вносится следующая норма: "В случае временного прекращения деятельности игорного заведения, вне зависимости от обстоятельств, за исключением непреодолимой силы, а также вследствие иных явлений стихийного характера (пожара, заносов, наводнений) и военных действий, сроком свыше 3 месяцев со дня письменного уведомления уполномоченного государственного органа, последний вправе отозвать лицензию на создание и содержание игорных заведений, организацию азартных игр, выданную на данное игорное заведение".

В настоящее время лицензировано 35 казино. Однако из них работает всего 14 (по состоянию на 23 сентября 2010 года), из которых 4 в регионе (Чуй, Баткен, Ош, Жалалабат). Многие казино, получившие лицензию до 1 января 2009 года, т. е. до нового Налогового кодекса Кыргызской Республики, увеличившего ставки налога казино в 6 раз с 50 000 сомов до 300 000 сомов, так и не начали свою деятельность вообще. Ряд казино, поработав некоторое время с новыми налоговыми ставками, не смогли дальше платить большие налоги, и вынуждены были закрыться. Из ныне неработающих казино есть потенциальные казино, способные в ближайший период возобновить деятельность, но их всего 2-3, не больше.

6. Внесены изменения, согласно которым изменение количества игорного оборудования в казино и залах игровых автоматов не влечет переоформления лицензии. Ныне существующая норма закона внесла лишь дополнительные заботы субъектам игровой деятельности, которые периодически переоформляли лицензии.

7. Исключена норма, согласно которой Госфиннадзор был вправе отозвать лицензию в случае неуплаты либо несвоевременной уплаты соответствующих налогов в бюджет (имеется ввиду патент на игорное оборудование).

8. Вносится норма, согласно которой Госфиннадзор вправе отозвать лицензию на игорную деятельность, если в течение 3 месяцев после получения лицензии игорное заведение не начало деятельность.

9. Исключено требование, согласно которому казино должно быть расположено в ресторане и гостиничном комплексе.

10. Площадь игровой зоны в зале игровых автоматов уменьшена с 200 до 100 квадратных метров.

Практика показывает, что наличие 100 квадратных метров вполне достаточно для размещения минимум 20 игровых автоматов. К примеру, в России зал игровых автоматов должен иметь игровую зону не менее 100 квадратных метров.

11.1 реоование к наличию оОменного &юро не распространяется на залы игровых автоматов, в которых денежной единицей обращения, в том числе средств резервного фонда, является национальная валюта КР. При этом, в случае выявления уполномоченным государственным органом иностранной валюты в кассе зала игровых автоматов, не имеющего обменного бюро, лицензия на игорную деятельность может быть отозвана.

12. Законопроектом предусмотрены нормы, связанные с проведением азартных игр и пари через Интернет.

Так, внесена норма, согласно которой "ведение субъектами Кыргызской Республики игорной деятельности, не имеющими лицензии на создание и содержание игорных заведений, организацию азартных игр, с использованием методов и способов участия лиц, принимающих непосредственное участие в азартных играх и пари, вне игорного заведения, запрещено".

13. В целях снижения законодательной нагрузки игорное оборудование, установленное в казино, может находиться как в собственности, так и в аренде лицензиата.

14. В зале игровых автоматов минимально требуемое количество игровых автоматов снижено с

30 до 20. Это связано с предложением, внесенным представителями залов игровых автоматов, согласно которому базовая ставка обязательного патента на 1 игровой автомат в 10 000 сомов является слишком высокой и непосильной.

15. Нынешний закон четко не предусматривает ограничение к минимальному количеству игровых автоматов, выставляемых в казино. Это, в свое время, вызвало спор и обсуждения.

В этой связи, проектом предусматривается, что в случае установки игровых автоматов в казино на данное игорное заведение распространяются требования к минимальному количеству игровых автоматов, предъявляемых к залам игровых автоматов.

По расчетам аналитиков, сумма расходов госбюджета вследствие запрета игорной деятельности может составить более 16 миллиардов сомов.

Нельзя упускать из виду и еще один аспект: владельцы игорного бизнеса в Кыргызстане и многие причастные к этому лица, в том числе чиновники, сами не всегда ведут чистую и открытую игру.

В 2012 году вопрос об игорной деятельности в Кыргызстане вновь будет актуальным: слишком уж противоречивое мнение по поводу запрета прибыльного бизнеса у главного исполнителя депутатского решения - правительства. Госфиннадзор, к примеру, продолжает настаивать, чтобы в республике разрешили работать казино с условием увеличения стоимости патента, но запретили игровые автоматы. Минфин жалуется, что в бюджете нет денег, а омбудсмен Турсунбек Акун принимает у себя владельцев казино, недовольных нарушениями закона. Кабмину Кыргызстана, скорее всего, придется принимать принципиальное решение и переубеждать парламентариев.

Рецензент: д.ю.н., профессор Джаянбаев К.И.