

Б.Х. Толеубекова¹ , Г.Ж. Османова^{1*} 
¹ *Казахский национальный педагогический университет имени Абая*
(e-mail: madina_khv@mail.ru, *gulaina.78@mail.ru)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ИГОРНОГО БИЗНЕСА

Аннотация

Игорный бизнес относится к области предпринимательской деятельности, в связи с чем правила его реализации регламентируются нормами предпринимательского права. Наряду с этим, высок уровень преступности, связанной с незаконными организацией и проведением азартных игр. Данное обстоятельство оценивается не только как фактор, сопровождающий корыстные намерения криминалитета, но и как фактор, выступающий в качестве следствия в виде появления лудомании, а также ускорителя процессов распространения последней. Меры, предпринимаемые в законодательном порядке, акты органов исполнительной власти, эффективные на первоначальных этапах, теряют свою значимость с истечением времени в том смысле, что люди, попавшие в игровую зависимость, изыскивают новые способы удовлетворения страсти к азартным играм, и в этом им потворствуют организаторы и реализаторы теневого игорного бизнеса. В результате наблюдается рост количества не только лудоманов, но и объемов таких предикатных и высокорисковых преступлений, как мошенничество, коррупция, налоговые правонарушения, а также административные проступки.

В представленной работе исследуются проблемы гармонизации правовой политики в области игорного бизнеса, противодействия негативным последствиям, требующим уголовно-правового или административно-правового воздействия на субъектов отношений, складывающихся во взаимосвязи с игровой зависимостью.

Ключевые слова: игорный бизнес, игровая зависимость, предпринимательское право, налоговое право, уголовное право, административное право.

Б.Х. Толеубекова¹, Г.Ж. Османова¹
Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті
(e-mail: madina_khv@mail.ru, gulaina.78@mail.ru)

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТЫ ОЙЫН БИЗНЕСІ САЛАСЫНДА

Аңдатпа

Ойын бизнесі кәсіпкерлік қызмет саласына жатады, осыған байланысты оны жүзеге асыру ережелері кәсіпкерлік құқық нормаларымен реттеледі. Сонымен қатар, құмар ойындарды заңсыз ұйымдастырумен және өткізумен байланысты қылмыс деңгейі жоғары. Бұл жағдай криминалитеттің өзіншіл ниетімен бірге жүретін фактор ретінде ғана емес, сонымен қатар лудоманияның пайда болуы, сондай-ақ соңғысының таралу процестерінің үдеткіші ретінде әрекет ететін фактор ретінде бағаланады. Заңнамалық тәртіпте қабылданған шаралар, бастапқы кезеңдерде тиімді атқарушы органдардың актілері ойынға тәуелді адамдар құмар ойындарға деген құштарлықты қанағаттандырудың жаңа тәсілдерін іздейді деген мағынада уақыт өте келе маңыздылығын жоғалтады, бұл ретте көлеңкелі ойын бизнесін ұйымдастырушылар мен іске асырушылар оларды қызықтырады. Нәтижесінде лудомандар санының ғана емес, сондай-ақ алаяқтық, сыбайлас жемқорлық, салықтық құқық

бұзушылықтар, сондай-ақ әкімшілік теріс қылықтар сияқты предикаттық және жоғары тәуекелді қылмыстар көлемінің өсуі байқалады. Ұсынылған жұмыста ойын бизнесі саласындағы құқықтық саясатты үйлестіру, ойынға тәуелділікпен байланысты қалыптасатын қатынастар субъектілеріне қылмыстық-құқықтық немесе әкімшілік-құқықтық әсер етуді талап ететін жағымсыз салдарға қарсы тұру мәселелері зерттеледі.

Түйін сөздер: ойын бизнесі, ойынға тәуелділік, Кәсіпкерлік құқық, Салық құқығы, қылмыстық құқық, Әкімшілік құқық.

B.Kh.Toleubekova¹, G.Dj.Osmanova¹

*¹ Kazakh National Pedagogical University named after Abai
(e-mail: madina_khv@mail.ru, gulaina.78@mail.ru)*

LEGAL POLICY OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN IN THE SPHERE OF GAMBLING BUSINESS

Abstract

Gambling business belongs to the sphere of entrepreneurial activity, in this connection the rules of its realisation are regulated by the norms of entrepreneurial law. Along with this, there is a high level of crime associated with the illegal organisation and conduct of gambling. This circumstance is assessed not only as a factor accompanying the mercenary intentions of criminals, but also as a factor acting as a consequence in the form of the emergence of gambling addiction, as well as an accelerator of the spread of the latter. Legislative measures, acts of executive authorities, effective at the initial stages, lose their significance with the lapse of time in the sense that people who have fallen into gambling addiction find new ways to satisfy their passion for gambling, and in this they are indulged by the organisers and implementers of shadow gambling business. As a result, there is an increase not only in the number of addicts, but also in the volume of such predicate and high-risk crimes as fraud, corruption, tax offences and administrative offences.

In the presented work the problems of harmonisation of legal policy in the field of gambling business, counteraction to negative consequences that require criminal or administrative-legal impact on the subjects of relations formed in connection with gambling addiction are investigated.

Keywords: gambling business, gambling addiction, business law, tax law, criminal law, administrative law.

Основные положения

Правовая политика Республики Казахстан, определяемая Главой государства Президентом РК на десятилетний период, содержит приоритеты, реализация которых нацелена на развитие национальной системы права в соответствии с международными стандартами, воспринятыми нашей страной. Безусловно, политика в области игорного бизнеса не является специальным приоритетом. Она подчиняется общим правовым приоритетам, актуальным для развития тех отраслей права, в структуре которых игорный бизнес может развиваться. Такими отраслями права являются предпринимательское право, право в области физической культуры и спорта, а также иностранного туризма.

Наряду с этим, правовая политика в области игорного бизнеса затрагивает приоритеты из смежных отраслей права, в частности: налогового, административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного. Данное обстоятельство является основанием для признания законодательства в области игорного бизнеса достаточно обширным и многовекторным, требующим более глубокого анализа и прогнозирования негативных последствий реализации приоритетов, имеющих отношение к смежным отраслям права.

Изначально предпринятое законодателем отношение к игорному бизнесу свидетельствует о том, что не было данных на прогнозирование возможного наступления негативных

последствий, не был в достаточной мере изучен опыт стран дальнего зарубежья, практикующих игорный бизнес издавна и испытывавших весь спектр негативных последствий. Привлекала внешняя сторона, обусловленная возможностью быстрого обогащения. Кроме того, 2007 год, когда игорный бизнес в Казахстане впервые был легализован в законодательном порядке, страна находилась на начальной стадии освоения новых для стран постсоветского пространства рыночных отношений. Именно этим объясняется отнесение игорного бизнеса к предпринимательству без учета такого последствия, как появление и распространение игромании, являющейся фактором нравственного характера, диагнозом специфической зависимости от участия в азартных играх.

По мере развития предпринимательства осуществлялись процессы по усовершенствованию законодательства об игорном бизнесе. Параллельно выявлялись негативные факторы, связанные с незаконными организацией и проведением азартных игр, формированием теневого сектора игорного бизнеса, уклонением от обязательного налогообложения, формированием особой категории представителей населения страны, страдающих психологической/патологической зависимостью от участия в азартных играх, ростом уровня предикатных преступлений, сопровождающих как легальный, так и теневой игорный бизнес.

Приведенные и иные факторы обусловили необходимость проведения целевого исследования по обозначению приоритетов правовой политики в области игорного бизнеса.

Введение

Актуальность исследования предопределена следующими обстоятельствами:

- неустойчивость правовой политики Казахстана в области развития игровой индустрии, включая игорный бизнес, азартные игры;
- формирование признаков трансформации феномена лудомании в явление, приобретающее социальное значение;
- недостаточная правовая регламентация отношений, складывающихся в сфере игорного бизнеса;
- недостаточная эффективность уголовно-правового и административно-правового воздействия на нарушения в области игорного бизнеса в силу объективного обстоятельства, заключающегося в их постфактиском характере;
- отсутствие целостного законодательного подхода к профилактике правонарушений, включая область азартных игр;
- востребованность внесения корректировок в законодательство, имеющее отношение к игорному бизнесу и лудомании.

Процессы легализации и развития игорного бизнеса в Казахстане свидетельствуют об определенной нестабильности и отсутствии единства в вопросах правового регулирования вновь сформировавшихся предпринимательских отношений. Изначально впервые принятый Закон РК «Об игорном бизнесе» (2007 г.) [1] был ориентирован на создание благоприятных правовых условий для становления и развития игорного бизнеса в качестве одного из видов предпринимательской деятельности. Недостаточно развитые рыночные отношения, малая осведомленность в вопросах обеспечения административно-правовой, уголовно-правовой, налоговой безопасности не позволяли предусмотреть возможные негативные проявления данного вида предпринимательства. Не был в достаточной мере изучен зарубежный опыт правового регулирования отношений, складывающихся в области игорного бизнеса. В первую очередь привлекали внешние характеристики – приток финансовых ресурсов в виде налоговых отчислений, создание новых рабочих мест, развитие сферы услуг, сопровождающих игорный бизнес (реклама, прохладительные напитки, барное обслуживание, сувениры, закуп и поставка атрибутов и технических средств, используемых в игровых залах и на столах казино, и т. п.). Устроителей игорного бизнеса привлекали «быстрые» доходы. Все это в комплексе привело к тому, что у отдельных участников азартных игр появились первые признаки игровой зависимости. Одновременно стали фиксироваться случаи незаконной

организации и проведения азартных игр. Возникла необходимость регулирования правоотношений не только средствами предпринимательского права, но и гражданского, налогового, административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного отраслей права. Проблемы, связанные с попытками привести игорный бизнес в правовое поле, одними мерами противодействия правонарушениям в данной сфере не ограничились. Оказалось, что в числе причин правонарушений особое место занимает игромания/лудомания. Более того, лудомания сама по себе стала перерастать в социально значимую проблему.

Цели исследования: анализ и оценка развития законодательства, имеющего отношение к игорному бизнесу; установление уязвимостей в действующем законодательстве; формулирование предложений, направленных на усовершенствование казахстанского законодательства, регулирующего отношения в области игорного бизнеса.

Материалы и методы

Выбор тематики исследования связан с ключевыми приоритетами Казахстана, закрепленными в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года (далее – Концепция) [2]. В качестве отраслевых приоритетов, имеющих отношение к игорному бизнесу, выступают следующие положения Концепции:

- в области гражданского права: эффективнее использовать нормы гражданского права для развития рыночных отношений [2, с. 10];
- в области предпринимательского права: необходимость устранения рисков, затрагивающих национальную безопасность, жизнь и здоровье человека, правопорядок, нравственность [2, с.8];
- в области административного права: пересмотр сущности отдельных видов административных взысканий, оснований их применения и размеров [2, с. 9];
- в области налогового права: ревизия Налогового кодекса с целью минимизации и упрощения исполнения налоговых обязательств [2, с. 9];
- в области трудового права: обеспечение продуктивной занятости населения [2, с. 11];
- в области противодействия преступности: достижение баланса между карательными, восстановительными и превентивными средствами уголовного законодательства [2, с. 12];
- в области уголовно-процессуального права: упрощение и оптимизация процедур досудебного расследования [2, с. 13].

В настоящем исследовании непосредственному анализу подвергнуты только отдельные приоритеты, имеющие значение для характеристики правовой политики в области игорного бизнеса. Каждый приоритет может быть исследован самостоятельно в контексте игорного бизнеса, но это не входит в задачу авторов представленной работы. Акцент сделан на репрессивных отраслях права.

Методы исследования – сравнительно-правовой, логико-правовой, толкование норм права, аналитический, статистический и иные методы, используемые в правовых и политологических исследованиях. В пределах правовой компаративистики использованы данные Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу «Национальная оценка рисков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем: Публичный отчет. 2021 г.» [3, с. 12-14] – по проблемам противодействия незаконному игорному бизнесу. Кроме того, использованы данные Комплексного плана по противодействию незаконному игорному бизнесу и лудомании в Республике Казахстан на 2024-2026 годы [4]. Применены статистические данные, опубликованные в материалах по страновым рейтингам в области игорного бизнеса [5].

Источники – тексты законов, программные и стратегические документы, правительственные планы, планы правоохранительных органов, официальная статистика, нарративные источники, официальные сайты государственных органов, интернет-ресурсы.

Ключевая научно-исследовательская методология основана на диалектическом подходе к этапам и стадиям становления и развития правовой политики в области игорного бизнеса. Предпринятый подход позволил рассмотреть значимые правовые результаты в их динамике с учетом позитивных достижений и негативных последствий.

Результаты и обсуждение

Изучение состояния дел в игорном бизнесе в тех странах, где он легализован еще в прошлом веке, позволяет считать, что это достаточно скорый и прибыльный бизнес. Страновой рейтинг, проведенный аналитиками H2 Gambling Capital и исследованиями в рамках World Wide Casino в июле 2023 года, наглядно это мнение демонстрирует. Так, по данным названных источников, сравнение реально полученной прибыли в странах, входящих в первую десятку по объемам оборотов от гемблинга, показывает, что доходы составляют значительную долю в общей массе бюджета страны [5]. Для наглядности ниже приводится таблица (табл. 1)

Таблица 1. Распределение доходов от гемблинга (игорного рынка) в Европе (по состоянию на июль 2023 года)

№№	Страна	Доля страны в общем обороте европейского игорного рынка	Доля онлайн гемблинга в общей прибыли страны
1.	Великобритания	30,1 %	45,3 %
2.	Германия	11,4 %	19,2 %
3.	Франция	9,2 %	19,2 %
4.	Италия	8,7 %	10,6 %
5.	Швеция	6,2 %	58,8 %
6.	Испания	4,5 %	12,2 %
7.	Финляндия	3,5 %	42,6 %
8.	Дания	3,2 %	54,6 %
9.	Бельгия	3,0 %	36,0 %
10.	Ирландия	2,6 %	34,9 %

Примечание: составлено авторами

Представленные сведения свидетельствуют о том, что в странах развитого капитала игорный бизнес в общем бюджете государства занимает внушительную нишу – в maximume составляет 58,8 %, в minimume – 12,2 %. Для стран постсоветского пространства это сравнимо только с крупной отраслью промышленности, включая нефть и газ, горнодобывающую отрасль. По европейским масштабам лидером является Великобритания. Действительно, высокий уровень прибыльности игорного бизнеса вызывает коммерческий интерес для стран, только входящих в рыночные отношения. Однако объективность требует соизмерения объемов прибыли с уровнем жизненного уровня населения этих стран, с реальными подушевыми доходами граждан.

Исходя из изложенного, полагаем целесообразным приведение из указанных ранее источников данных о реально полученных прибылях от интернет-казино и букмекерских контор (табл. 2) в отдельных странах – лидерах в этой области.

Таблица 2. Сравнительный анализ реально полученной прибыли в наземных игорных заведениях и оценочных поступлений с интернет-казино и букмекеров (по состоянию на июль 2023 года)

№№	Страна	Общий доход игроков в наземных клубах – в млрд \$ США 1-я сумма: аналитика H2 Gambling Capital/ 2-я сумма: по исследованиям World Wide Casino	Прибыль с онлайн-гемблинга – в млрд \$ США
1.	США	119,5/113,65	0,5 (неполные данные)
2.	Китай	70,8/80,91	2,0
3.	Япония	50,5/47,27	4,0
4.	Италия	20,3/21,47	1,5
5.	Великобритания	19,5/18,87	6,4
6.	Австралия	18,2/17,71	1,8
7.	Германия	16,1/16,39	2,2
8.	Канада	13,9/12,59	Нет данных
9.	Франция	13,6/12,6	1,5
10.	Южная Корея	10,8/10,74	Нет данных

Примечание: составлено авторами

Наземные игорные заведения – основная форма их размещения в пространстве. В ряде стран, включая отдельные штаты США, по законодательству на их территориях запрещены игорные заведения, работающие в онлайн-режиме. Пробел в законодательстве используют владельцы игорных заведений, разместив онлайн-казино на различных плавучих средствах (например, на яхтах), на палубы которых законодательные запреты не распространяются.

Из этих данных становятся ясными причины, по которым условия функционирования игорного бизнеса не подвергаются строгому ограничению со стороны контролирующих органов и законодателя. За период существования игорного предпринимательства в этих странах игорный бизнес сформировался в самостоятельную индустрию. Кроме того, эти страны обладают высокой туристской привлекательностью. Это обстоятельство является важным в том смысле, что в этих странах нет угрозы утечки капитала в соседние государства, где игорный бизнес мог бы находиться в более привлекательных условиях. Все это в комплексе объясняет политику таких благополучных стран, которая заключается в отказе от жестких мер ограничительного характера в отношении как владельцев соответствующих заведений и организаторов азартных игр, так и самих участников азартных игр. При этом высокие налоговые отчисления не влекут закрытия игорных заведений или развития подпольных казино. Все затраты покрываются за счет участников азартных игр без ущерба для владельцев игорных заведений и организаторов азартных игр.

Применительно к Казахстану, процессы, связанные со становлением и развитием игорного бизнеса, объективно сопровождались такими явлениями, как формирование криминалитета, ориентированного на использование новой сферы предпринимательства в корыстных целях. По официальным данным в период 2019-2022 гг. в досудебном производстве находилось 1 323 уголовных дела, было ликвидировано около 300 незаконных игорных заведений, изъято более 5 тысяч игровых автоматов, компьютеров, рулеток. Противодействие незаконным организации и проведению азартных игр в настоящее время, в основном, осуществляется путем ликвидации подпольных игорных заведений. Однако уровень преступности, связанной с игровой областью, носит синусоидный характер: после некоторого спада происходит очередной всплеск в еще более угрожающих масштабах.

Сложившаяся ситуация требует проведения анализа и оценки действующего в области игорного бизнеса законодательства. Комплекс таких законодательных актов достаточно обширен. Ключевым правовым источником является Закон РК «Об игорном бизнесе» [1]. С момента его принятия (12.01.2007 г.) до настоящего времени в него внесено 79 изменений и дополнений. Кроме того, изменения и дополнения коснулись 178 статей из двадцати четырех смежных законов. Объемы изменений и дополнений только по четырем отраслевым законам (Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Трудовой кодекс) составил 295 единиц. Динамику изменений и дополнений в области игорного бизнеса по годам в отношении ЗРК «Об игорном бизнесе» и четырех отраслевых законов можно проследить по приведенной ниже таблице (табл. 3):

Таблица 3.

Динамика изменений и дополнений Закона РК «Об игорном бизнесе» и смежных законов по вопросам игорного бизнеса за период 2009-2024 гг.

№	Законы РК о внесении изменений и дополнений в законодательство по вопросам игорного бизнеса и лудомании (дата принятия, номер)	Кол-во внесенных изменений и дополнений в ЗРК «Об игорном бизнесе»	Кол-во изменений и дополнений, которые были внесены в иные законодательные акты, связанные с изменениями и дополнениями, внесенными в Закон РК «Об игорном бизнесе»					Всего
			ГК	УК	КоАП	Предпр.	Тр.К	
1.	04.05.2009. № 157-IV	10						10
2.	17.07.2009. № 188	3						3
3.	28.08.2009. № 192-IV	2						2
4.	19.03.2010. № 258-IV	1						1
5.	17.07.2010. № 337-IV	2						2
6.	26.11.2010. № 356-IV	2						2
7.	06.01.2011. № 378-IV	1						1
8.	05.07.2011. № 452-IV	2						2
9.	09.11.2011. № 490-IV	1						1
10.	10.07.2012. № 36-V	2						2
11.	13.01.2014. № 159-V	3						3
12.	15.01.2014. № 164-V	1						1
13.	29.09.2014. № 239-V	1						1
14.	16.05.2014. № 203-V	2						2
15.	10.06.2014. № 206-V	1						1
16.	29.12.2014. № 269-V	1			11			1
17.	24.04.2015. № 310-V	9			2			11
18.	25.12.2017. № 122-VI	1		2	23	16		42
19.	24.05.2018. № 156-VI	1			23	69		93
20.	02.07.2020. № 356-VI	12						12
21.	01.07.2022. № 131-VII	2		14		1		16
22.	19.04.2023. № 223-VII	2				32		34
23.	06.04.2024. № 71-VIII	1			6	73		79
24.	08.07.2024. №116-VIII	16	1	1	2	1	18	39
25.	10.01.2025. №155-VIII				1			1
	всего	79	1	17	68	191	18	374

Примечание: составлено авторами

Как следует из приведенных данных, практически ежегодно со времени принятия в 2007 году Закона РК «Об игорном бизнесе» в него вносились многочисленные изменения и дополнения. В отдельные периоды такие изменения и дополнения осуществлялись на основании двух и более законов (например, в 2010 и в 2011 гг. году таких законов было принято по 3, а в 2014 г. - 6). Безусловно, такая повышенная динамика оказала и продолжает оказывать негативное влияние на правоприменительную деятельность, снижает эффективность управления и существующих форм налогового контроля, результаты профилактической деятельности уполномоченных органов.

Во взаимосвязи с изменениями и дополнениями, вносимыми в Закон РК «Об игорном бизнесе», объективно подвергаются корректировке нормы смежных отраслей права. В круг иных законодательных актов, наиболее подверженных изменениям и дополнениям, входят кодифицированные законы РК: Гражданский, Уголовный, Уголовно-исполнительный, Трудовой, Предпринимательский, О здоровье народа и системе здравоохранения; иные законы: О лотереях и лотерейной деятельности, О банках и банковской деятельности, О рекламе, О связи, Об обязательном страховании, О правоохранительной службе, О государственном имуществе, О специальных государственных органах, О воинской службе и статусе военнослужащих, О государственной службе и др. Эти данные свидетельствуют о высокой динамичности процессов, происходящих в целом в законодательстве об игорном бизнесе. Наибольшая активность отмечается начиная с 2015 года, что связано с принятием пакета новых (ныне действующих) законов, в числе которых УК РК (2014), УПК РК (2014), УИК РК (2014), ТК (2015), КоАП РК (2014) Предпринимательский кодекс (2015) и др. Практика применения вновь принятых законов выявила ряд предписаний, требующих своей корректировки во взаимосвязи с игорным бизнесом и противодействием азартным играм.

Каждый закон РК о внесении изменений и дополнений в законодательные акты, в том числе связанные с игорным бизнесом и противодействием лудомании, сопровождается постановлениями правительства о мерах по реализации внесенных изменений и дополнений. Таким образом, динамика изменений и дополнений, широта охвата ими иных, помимо Закона РК «Об игорном бизнесе», законодательных актов свидетельствуют о многогранности правовых проблем, возникающих во взаимосвязи с решением задачи противодействия распространению лудомании, а также незаконной организации и проведению азартных игр.

За неполные 18 лет своего существования игорный бизнес в Казахстане значительно расширил поле правовой регламентации организации и проведения азартных игр. Наряду с этим, появилась острая потребность в эффективном противодействии сопутствующим игорному бизнесу правонарушениям. В данном контексте представляют повышенный интерес подходы Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу (далее – АФМ РК), которое в 2021 году провело Национальную оценку рисков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем [5]. АФМ РК признало, что игорный бизнес в Казахстане характеризуется высоким уровнем латентности и содержит риски, связанные с расширением сфер нелегальной экономической деятельности, обусловленной повышенной коррупциогенностью. АФМ РК выявило основные причины, способствующие росту коррумпированности субъектов игорного бизнеса. В частности, названы следующие основные причины: а) стремление владельцев игорных заведений постоянно, систематически получать высокие доходы без соблюдения установленных правил и ограничений; б) иметь постоянную клиентуру и поддерживать в них потребность участвовать в азартных играх. Первая причина связана с нежеланием обременять себя с процедурами регистрации бизнеса и получением лицензии из-за их трудоемкости и стоимости; в организации и проведении азартных игр в местах, не связанных со специально отведенными для этого зонах (поселок Бурабай Акмолинской области, город Капчагай – ныне город Кунаев - Алматинской области); незаконное осуществление игорной деятельности в запрещенной форме – интернет-казино. Установлено следственно-судебной практикой, что для реализации своих преступных

намерений криминалитет создает организованные преступные группы (ОПГ), использует тотализаторы и букмекерские конторы для вывода через них теневых доходов в иностранные государства. За период с 2019 по 2021 гг. правоохранительными органами ликвидировано десять ОПГ только в игорном бизнесе. При этом коррупционные преступления, связанные с отмыванием незаконно нажитых доходов, составляют 16 % от общего количества деяний, совершенных в области игорного бизнеса.

В настоящее время в казахстанское законодательство об игорном бизнесе внесен значительный объем изменений и дополнений, в том числе в виде установления нового возрастного ценза для участников азартных игр. В данном контексте имеет методологическое и практическое значение проведение анализа и формулирование правового прогноза в отношении вероятных последствий в результате применения этой новеллы. Как полагает И.Л.Честнов со ссылкой на Дж.Урри, «предсказание будущего – необычайно сложное занятие» [6, с. 40]. Вероятность наступления того или иного прогнозируемого последствия очень мала, что объясняется воздействием на состояние и ход прогнозируемых правовых событий множества иных объективно формируемых факторов: динамикой текущего законодательства; принятием паллиативных правовых решений; необходимостью реагирования исполнительной ветви власти на острые социальные запросы; судебной практикой; изменениями шкалы финансово-экономических ценностей; влиянием внешних факторов мирового значения и др.

В данном контексте, хотя бы гипотетическое, определение степени риска, возникающего при продвижении и внедрении правовой новеллы, имеет важное теоретическое и прикладное значение. Риск, по определению Ю.А.Тихомирова, это «вероятное наступление события и совершения действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущее причинить ущерб регулируемой им сфере» [7, с. 11]. В развитие этой идеи С.Н.Ревина и Е.О.Паулова рассматривают функции риска [8, с. 52]. Применительно к исследуемой проблеме актуализируется такая функция правового риска, как защита от появления новых проблем криминального характера, обусловленных внедрением возрастного ценза – достижением физическим лицом 21 года для получения допуска к участию в азартных играх. Риск состоит в том, что переход на новый возрастной ценз одновременно порождает в клиентах игорных заведений в возрастном коридоре от 18 лет до 21 года неудовлетворенность в потребности участвовать в азартных играх. С одной стороны, вероятное наступление последствия для бывших клиентов указанной возрастной группы: поиски незаконных способов удовлетворения тяги к азартным играм, в том числе путем совершения коррупционных правонарушений, направленных на подкуп работников игорных заведений. С другой стороны, высок риск незаконного вовлечения в азартные игры лиц, не достигших возраста 21 года. Не исключается совершение подлога путем использования чужих удостоверяющих личность документов. Таким образом, сужение возрастного показателя участника азартных игр может вызвать расширение спектра противоправных действий, включая рост предикатных преступлений [9, с. 73-74].

С учетом изложенного высокая динамика изменчивости правовых основ игорного бизнеса (см. табл. 3) и правовых способов противодействия лудомании нами усматривается в следующем.

Во-первых, изначально Закон «Об игорном бизнесе» содержал значительные пробелы и противоречия, которые выявлялись по мере его применения в социальной, финансово-экономической, предпринимательской, антикриминальной практике. Легализация игорного бизнеса не сопровождалась глубоким и всесторонним анализом зарубежного законодательного опыта и социальной практики в этой области. Имело место имплементация зарубежных моделей правового регулирования искомых отношений без учета таких факторов, как недостаточная степень развитости рыночных отношений, неустойчивость собственной экономики, отсутствие надлежащей налоговой политики, разгул преступности, рудименты пиратского способа накопления капитала, отсутствие надлежащей инфраструктуры [10].

Во-вторых, вплоть до 2014 года в стране действовали законы, принятые в переходный период (в 1997 году) и содержавшие положения, в недостаточной мере соответствующие вновь осваиваемым рыночным отношениям (например, в 2014 году были приняты ныне действующие Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный Кодексы Республики Казахстан, что объясняет факт внесения огромного пакета изменений и дополнений в Закон РК «Об игорном бизнесе» именно в 2014 году).

В-третьих, недостаточность норм, направленных на профилактику лудомании и незаконную организацию и проведение азартных игр. Действующие законодательные акты не базируются на принципах «ответственной игры», «обеспечения безопасного беттинга и гемблинга» [11].

В-четвертых, недостаточная изученность причин возникновения и распространения лудомании для определения видов азартных игр, характеризующихся повышенным риском, с тем чтобы направить правовые меры воздействия, включая раннюю профилактику, прежде всего в русло азартных игр, обладающих признаками повышенного риска распространения лудомании. В данном контексте показателен опыт Канады, Австралии, Швеции. Исследователи Швеции Nicki A. Dowling, Peter Wennberg, Hakan Wall, Olof Molander (2025) [12], обосновали необходимость разработки международной системы оценки потребления азартных игр. Восприятие данного предложения предполагает принятие единых подходов к способам оценки уровня рисков по видам азартных игр. Применение такой системы позволит странам, заинтересованным в оказании противодействия лудомании, проводить целенаправленную/избирательную и последовательную правовую политику, приносящую ожидаемый эффект. Общий охват мерами правового воздействия на участников азартных игр без учета степеней риска, присущих отдельным видам азартных игр и безусловно влекущим лудоманию, способен не только быть малоэффективным, но и нанести вред путем создания условий, при которых участие в азартных играх будет принимать теневой характер.

В-пятых, запоздалое применение правовых мер по устранению условий, способствующих распространению лудомании, пресечению незаконных организации и проведения азартных игр, еще не скоро могут дать ожидаемые результаты.

Наряду с этим, необходимо отметить, что казахстанская правовая политика в области игорного бизнеса обладает определенными особенностями по сравнению с иными странами. Так, в Казахстане запрещены онлайн-казино, но традиционное казино существует. Здесь уместна аналогия правовой политики в области игорного бизнеса в таких странах, как Канада, Китай, КНДР (Северная Корея), Пакистан, Турция, где онлайн-казино находятся под запретом. Напротив, в таких странах, как Гибралтар, Мальта, Великобритания, где накоплен большой опыт в правовом регулировании изучаемых отношений, игорный бизнес, включая онлайн-казино, признается в качестве значимой доходной статьи в общей структуре государственного бюджета. Степень охвата законодательством в регулировании отношений в области игорного бизнеса в разных странах имеет свои различия. По отдельным данным, к странам, где онлайн-казино не запрещены полностью, но сильно ограничены, относятся США, Франция, Израиль. В частности, в США онлайн-казино в целом разрешены за исключением штатов Вашингтон, Висконсин, Иллинойс, Индиана, Невада, Орегон, Южная Дакота. В целом в мире правовым регулированием онлайн-казино охвачено более 60 стран [13].

Заслуживает безусловного одобрения и поддержки такая мера, как включение постановлением Правительства РК от 4 сентября 2024 года №721 игорного бизнеса в структуру и систему Министерства туризма и спорта Республики Казахстан с одновременным проведением реорганизации Комитета индустрии туризма Министерства туризма и спорта Республики Казахстан путем создания Комитета по регулированию игорного бизнеса и лотереи [14]. В соответствии с Положением государственного учреждения «Комитет по регулированию игорного бизнеса и лотереи Министерства туризма и спорта Республики Казахстан», утвержденным приказом Министра туризма и спорта РК от 13 сентября 2024 года

№157 [15], все изменения и дополнения в правовой основе организации и проведения азартных игр, внедрение новелл в практику игорной индустрии будут подвергаться мониторингу и анализу на предмет соблюдения установленных правил и ограничений всеми субъектами азартных игр.

Необходимо отметить, что множество стран, где существовал строгий запрет, постепенно склоняется к правовым изменениям в виде снятия таких запретов непосредственно на онлайн-казино. Такой подход обусловлен следующими обстоятельствами: а) модернизацией/корректировкой политических позиций правительств этих стран в целях оздоровления финансово-экономического положения, обусловленного темпами криминализации игорного бизнеса, сопровождающегося оттоком капитала в страны, где онлайн-казино носит легальный характер; б) ростом уровня коррумпированности, обусловленной сферой игорного бизнеса в виде онлайн-казино и недостаточной эффективностью деятельности государственных органов, уполномоченных противодействовать незаконным организации и проведению азартных игр; в) наличием широких возможностей несанкционированного манипулирования информационно-коммуникационными технологиями для обеспечения участия в онлайн-казино [16].

В современных условиях онлайн-казино официально разрешены в следующих странах:

- Африка: Эритрея, Нигерия;
- Азия: Азербайджан, Бруней, Гонконг, Йемен, Катар, Кыргызстан, Лаос, Малайзия, Сингапур, Узбекистан, Япония;
- Европа: Босния и Герцеговина, Великобритания, Гибралтар, Исландия, Кипр, Люксембург, Мальта, Сербия, Словакия, Чехия;
- Северная Америка: Каймановы острова, Мексика, Сальвадор;
- Южная Америка: Бразилия;
- Океания: Австралия. Американское Самоа, Гуам, Новая Зеландия [17].

Политика запрета игорного бизнеса в целом, а также частичного запрета (например, в отношении онлайн-казино) чревата серьезными осложнениями в финансово-экономической, правовой, социальной, правоохранительной и иных областях жизни и деятельности государства. Теневое онлайн-казино само себе наказуемое деяние. При этом изменение возрастного ценза в сторону его увеличения (с 18 лет до 21 года) только расширяет спектр криминализации в данной области отношений: в азартные игры будут по-прежнему вовлекать лиц, как достигших, так и не достигших 18-летнего возраста, плюс к этому контингенту добавятся лица, не достигшие возраста 21 года. Диапазон незаконно вовлекаемых в азартные игры лиц будет уже включать квалифицирующий фактор, обусловленный недостижением лицом возраста, с которого участие в игорном бизнесе разрешено. Изложенное позволяет сформулировать предложение для внесения в качестве дополнения в УК РК новой нормы в следующей редакции:

«Статья __. Вовлечение в участие в азартных играх

1. Вовлечение лиц, достигших возраста двадцать один год, в участие в незаконно организованных и проводимых азартных играх – наказывается ...

2. То же деяние в условиях законно организованных и проводимых азартных игр,

1) совершенное в отношении лиц, не достигших возраста двадцати одного года;

2) повлекшее патологическую игровую зависимость, подтверждаемую медицинским заключением, - наказывается ...»

Данную норму целесообразно разместить после ст. 307 с номером 307-1 в Особенной части УК РК. Есть основания полагать, что предложенный подход усилит профилактическую силу уголовного законодательства в вопросах противодействия азартным играм и стабилизирует правовую политику в исследуемой области.

Заключение

1. Правовая регламентация отношений, складывающихся в Казахстане в области игорного бизнеса в целом, азартных игр в частности, характеризуется высокой нестабильностью, аморфностью и непоследовательностью. Чрезмерная частота внесения изменений и дополнений в действующее законодательство за период 2007-2024 гг. (непосредственно в Закон РК «Об игорном бизнесе» - 79, в смежные отрасли права - 295) препятствует достижению эффективности в правоприменительной деятельности, создает условия, способствующие совершению нарушений правил организации и проведения азартных игр в результате осознанных намерений или незнания правовых новелл.

2. Отсутствуют какие-либо индикаторы (показатели частоты участия отдельно взятого индивида в конкретных видах азартных играх в определенном временном отрезке; показатели, которые являются основанием для наступления угрозы неизбежных последствий в виде лудомании, негативного воздействия на психологическое/психическое здоровье индивида), разработка и применение которых могли бы служить правовым основанием для признания индивида ограниченно дееспособным, а также применения в его отношении принудительных мер медицинского характера.

3. Фактор включения игорного бизнеса в структуру и систему туристской индустрии Казахстана в недалеком будущем позволит трансформировать игорный бизнес в индустрию, отвечающую требованиям безопасной и ответственной игры, приносящей существенный доход в бюджет страны. Для этого в перспективе представляется целесообразной для восприятия модель княжества Монако и иных стран, где реализуется финансово-экономическая политика широкого использования доходов от игорного бизнеса для расширения туристской индустрии и спорта, организации и проведения широкомасштабных оздоровительных мероприятий.

4. Изменение возрастного ценза в отношении участников азартных игр с 18 лет до 21 года является аргументом в пользу прогноза формирования риска, связанного с вероятным ростом правонарушений путем незаконного вовлечения в азартные игры лиц, не достигших возраста 21 года. С учетом такого прогноза представляется целесообразным принятие упреждающей меры в виде внесения дополнения в УК РК – новой нормы об уголовной ответственности за незаконное вовлечение в азартные игры лиц, не достигших возраста 21 года.

5. В целях повышения эффективности уголовно-правовой политики, а также профилактики правонарушений представляется целесообразным предусмотреть уголовной ответственности за вовлечение в азартные игры, организация и проведение которых являются законными, лиц, не достигших возраста 21 года, либо организация и проведение азартных игр признаются незаконными, в следующей редакции:

«Статья __. Вовлечение в участие в азартных играх

1. Вовлечение лиц, достигших возраста двадцать один год, в участие в незаконно организованных и проводимых азартных играх – наказывается...

2. То же деяние в условиях законно организованных и проводимых азартных игр,

1) совершенное в отношении лиц, не достигших возраста двадцати одного года;

2) повлекшее патологическую игровую зависимость, подтверждаемую медицинским заключением, - наказывается...»

Разместить предлагаемую статью в Особенной части УК РК между статьями 307 и 308 с присвоением номера 307-1.

Информация о финансировании. Данное исследование финансируется Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (Программа № BR 24992927).

Список использованной литературы:

- 1 Об игорном бизнесе. Закон Республики Казахстан от 12.01.2007 года №219. В редакции по состоянию на 01.01.2025 г. [Электрон. ресурс]. – URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000219 (дата обращения: 22.01.2025.).
- 2 Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года. – Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 15.10.2021. №674. [Электрон. ресурс]. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100000674> (дата обращения: 14.03.2025.).
- 3 Национальная оценка рисков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем: Публичный отчет. 2021 г.: Астана: Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу. – 2021. – 40 с.
- 4 Комплексный план по противодействию незаконному игорному бизнесу и лудомании в Республике Казахстан на 2024-2026 годы. – Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 31.05.2024. №432. [Электрон. ресурс]. – URL: zakon.uhet.kz/rus/docs/P2400000432 (дата обращения: 14.03.2025.).
- 5 Top 10- стран по обороту и прибыли в гемблинге (по состоянию на 13.07.2023 г.) [Электрон. ресурс]. – URL: bookmarker-rating.com.ua/casino/wiki/top-10-stran-po-оборотu-i-priby-li-v-gemblinge (дата обращения: 14.03.2025.).
- 6 Есилев А. Игорный бизнес как часть туристского потенциала Казахстана//Вестник КазУТБ. Том 1, вып. 18, апрель 2023 г. DOI:10.58805/kazutb.v.1.18-80 .
- 7 Тихомиров Ю. А. Риск в праве: природа и причины//Право и современные государства. – 2016. - №6. – С. 10-19. DOI: <https://doi.org/1014420/ru.2016.6.1>.
- 8 Ревина С. Н., Паулова Е. О. К вопросу о функциях риска в праве //Российская юстиция. – 2019. - №12. – С. 51-54.
- 9 Toleubekova B. Kh. Addiction as a Social phenomenon//WOC: XVII International Scientific and Practical Conference “Challenges and problems of modern science - London, United Kingdom. 05-06 September 2024. – Pp. 71-78. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13759886>.
- 10 Толеубекова Б. Х. Предпосылки возникновения лудомании (по материалам Республики Казахстан) // Вестник КазНПУ имени Абая, Серия Юриспруденция. – 2024. - №3(77). – С. 81-89. DOI: <https://10.51889/2959-6181.2024.77.3.008>.
- 11 Nicki A. Dowling, Peter Wennberg, Hakan Wall, Olof Molander (2025). Striving Towards National Lower-Risk Gambling Guidelines: An Empirical Investigation Among a Sampl of Swedish Gamblers [Электрон. ресурс]. – URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10899-024-10372-w> (дата обращения: 02.02.2025.).
- 12 Честнов И. Л. Проблемы и перспективы юридического прогнозирования//Российская юстиция. – 2024. - №12. – с. 36-43. DOI: 10.52433/01316761_2024_12_36. EDN: HGPFWW
- 13 Особенности игорного бизнеса в США: Архивная копия от 04.11.2021 г. на Wayback on Machine // Ассоциация Деятелей Игорного Бизнеса (АДИБ) [Электрон. ресурс]. – URL: <https://www.adib92.ru> (дата обращения: 11.02.2025.).
- 14 О некоторых вопросах Министерства туризма и спорта Республики Казахстан. – Постановление Правительства Республики Казахстан от 04.09.2024. №721 [Электрон. ресурс]. – URL: adilet.zan.kz/rus/docs/P2400000721 (дата обращения: 15.03.2025.).
- 15 Положение государственного учреждения «Комитет по регулированию игорного бизнеса и лотереи Министерства туризма и спорта Республики Казахстан». – Утверждено приказом Министра туризма и спорта Республики Казахстан от 13.09.2024. №157. [Электрон. ресурс]. – URL: adilet.zan.kz/rus/docs/G24TS000157/info (дата обращения: 15.03.2025.).
- 16 Законность онлайн-казино в разных странах: обзор правовых аспектов. [Электрон. ресурс]. – URL: <https://opoesqumas.es/zakonnost-onlain-kazino-v-raznykh-stranah-obzor-pravovukh-aspektov> (дата обращения: 27.01.2025.).
- 17 Страны, где онлайн-казино запрещены [Электрон. ресурс]. – URL: 0312.ua/list/1475131#:~:text=Страны%2C%20где%20онлайн%20казино%20запрещены&eуче=Запрет%20 (дата обращения: 27.01.2025.).

References:

- 1 *Ob igornom biznese. Zakon Respubliki Kazahstan ot 12.01.2007 goda №219. V redakcii po sostojaniju na 01.01.2025 g. [Jelektron. resurs]. – URL: adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000219 (data obrashhenija: 22.01.2025.).*
- 2 *Koncepcija pravovoj politiki Respubliki Kazahstan do 2030 goda. – Utverzhdena Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 15.10.2021. №674. [Jelektron. resurs]. – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100000674 (data obrashhenija: 14.03.2025.).*
- 3 *Nacional'naja ocenka riskov legalizacii (otmyvaniya) dohodov, poluchennyh prestupnym putem: Publichnyj otchet. 2021 g.: Astana: Agentstvo Respubliki Kazahstan po finansovomu monitoringu. – 2021. – 40 s.*
- 4 *Kompleksnyj plan po protivodejstviju nezakonnomu igornomu biznesu i ludomanii v Respublike Kazahstan na 2024-2026 gody. – Utverzhden postanovleniem Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 31.05.2024. №432. [Jelektron. resurs]. – URL: zakon.uchet.kz/rus/docs/P2400000432 (data obrashhenija: 14.03.2025.).*
- 5 *Top 10- stran po oborotu i pribyli v gemblinge (po sostojaniju na 13.07.2023 g.) [Jelektron. resurs]. – URL: bookmarker-rating.com.ua/casino/wiki/top-10-stran-po-oborotu-i-pribyli-v-gemblinge (data obrashhenija: 14.03.2025.).*
- 6 *Esilov A. Igornyj biznes kak chast' turistskogo potenciala Kazahstana//Vestnik KazUTB. Tom 1, vyp. 18, aprel' 2023 g.//doi:10.58805/kazutb.v.1.18-80.*
- 7 *Tihomirov Ju. A. Risk v prave: priroda i prichiny//Pravo i sovremennye gosudarstva. – 2016. - №6. – s. 10-19. DOI: https://doi.org/1014420/ru.2016.6.1.*
- 8 *Revina S. N., Paulova E. O. K voprosu o funkcijah riska v prave //Rossijskaja justicija. – 2019. - №12. – S. 51-54.*
- 9 *Toleubekova B. Kh. Addiction as a Social phenomenon//WOC: XVII International Scientific and Practical Conference “Challenges and problems of modern science - London, United Kingdom. 05-06 September 2024. – Pp. 71-78. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.13759886.*
- 10 *Toleubekova B.H. Predposylki vozniknovenija ludomanii (po materialam Respubliki Kazahstan) // Vestnik KazNPU imeni Abaja, Serija Jurisprudencija. – 2024. - №3(77). – S. 81-89. DOI: https://10.51889/2959-6181.2024.77.3.008.*
- 11 *Nicki A. Dowling, Peter Wennberg, Hakan Wall, Olof Molander (2025). Striving Towards National Lower-Risk Gambling Guidelines: An Empirical Investigation Among a Sampl of Swedish Gamblers [Jelektron. resurs]. – URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s10899-024-10372-w (data obrashhenija: 02.02.2025.).*
- 12 *Chestnov I. L. Problemy i perspektivy juridicheskogo prognozirovanija//Rossijskaja justicija. – 2024. - №12. – s. 36-43. DOI: 10.52433/01316761_2024_12_36. EDN: HGPFWW*
- 13 *Osobennosti igornogo biznesa v SShA: Arhivnaja kopija ot 04.11.2021 g. na Wayback on Machine // Asociacija Dejatelej Igornogo Biznesa (ADIB) [Jelektron. resurs]. – URL: https://www.adib92.ru (data obrashhenija: 11.02.2025.).*
- 14 *O nekotoryh voprosah Ministerstva turizma i sporta Respubliki Kazahstan. – Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 04.09.2024. №721 [Jelektron. resurs]. – URL: adilet.zan.kz/rus/docs/P2400000721 (data obrashhenija: 15.03.2025.).*
- 15 *Polozhenie gosudarstvennogo uchrezhdenija «Komitet po regulirovaniju igornogo biznesa i loterei Ministerstva turizma i sporta Respubliki Kazahstan». – Utverzhdeno prikazom Ministra turizma i sporta Respubliki Kazahstan ot 13.09.2024. №157. [Jelektron. resurs]. – URL: adilet.zan.kz/rus/docs/G24TS000157/info (data obrashhenija: 15.03.2025.).*
- 16 *Zakonnost' onlajn-kazino v raznyh stranah: obzor pravovyh aspektov. [Jelektron. resurs]. – URL: https://opoesqumas.es/zakonnost-onlain-kazino-v-raznykh-stranah-obzor-pravovykh-aspektov (data obrashhenija: 27.01.2025.).*
- 17 *Strany, gde onlajn-kazino zapreshheny [Jelektron. resurs]. – URL: 0312.ua/list/1475131#:~:text=Strany%2S%20gde%20onlajn%20kazino%20zapreshheny&euuche=Zapret%20 (data obrashhenija: 27.01.2025.).*