

Б.Х. Төлеубекова^{1*} 

¹Казахский национальный педагогический университет имени Абая
(e-mail: *madina_khv@mail.ru)

БОРЬБА С ЛУДОМАНИЕЙ В КАЗАХСТАНЕ: ПРАВОВЫЕ И СТРАТЕГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Аннотация

Лудомания признается всем мировым сообществом как социально значимое зло. Генезис лудомании обусловлен становлением и развитием игровой индустрии, что является важнейшим фактором, исключающим применение стратегии крайних мер в виде полного запрета азартных игр и (или) проведения государственной политики отказа от такого вида предпринимательства, как игровой бизнес. Прозрачность государственных границ, высокий уровень мобильности граждан, тотальная цифровизация, широкие разрешительные способности искусственного интеллекта, ресурсы Интернета, доступность множества новых технологий для неограниченного круга пользователей - все это в совокупности способствует всемерному развитию игровой индустрии, ее экспансии в мировое информационное пространство, экспорту в другие страны новых версий азартных игр. Последствия указанных факторов негативно влияют на психологическое, психическое, физическое здоровье граждан, финансово-экономическое равновесие жизни и быта социума, интеллектуальный потенциал населения, устойчивость позитивных социальных связей и иные жизненно важные аспекты. Самый опасный результат негативных проявлений увлечения азартными играми состоит в формировании у личности патологической зависимости от азартных игр. Это основание для постановки психиатрического диагноза, обусловленного поведенческой аддикцией.

В статье проводится анализ и оценка существующих в Казахстане методов и средств борьбы с лудоманией. Приводятся аргументы в пользу государственной стратегии противодействия лудомании, основанной на разумном балансе между двух политик: поддержки мер по дальнейшему развитию игорного бизнеса и созданию эффективного механизма профилактики распространенности лудомании.

Ключевые слова: игровой бизнес, игровая индустрия, правовое регулирование, патологическая зависимость, профилактика лудомании, стратегия борьбы с лудоманией.

Б.Х. Төлеубекова¹

¹Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті

ҚАЗАҚСТАНДА ҚҰМАР ОЙЫНҒА ТӘУЕЛДІЛІКПЕН КҮРЕС: ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖӘНЕ СТРАТЕГИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕР

Аңдатпа

Құмар ойынға тәуелділік халықаралық қауымдастық тарапынан әлеуметтік тұрғыдан маңызды кесепат ретінде танылған. Құмар ойынға тәуелділіктің түп-тамыры құмар ойын индустриясының пайда болуы мен дамуында жатыр, бұл индустрия құмар ойындарға толық тыйым салу және/немесе құмар ойын бизнесін кәсіпкерлік түрі ретінде біртіндеп жоюға бағытталған мемлекеттік саясатты жүзеге асыру сияқты қатаң шараларды қолдануға мүмкіндік бермейтін негізгі фактор болып табылады. Ұлттық шекаралардың өткізгіштігі, азаматтардың жоғары қозғалғыштығы, кеңінен таралған цифрландыру, жасанды интеллекттің кең мүмкіндіктері, интернет ресурстары мен шексіз қолданушылар қауымына қолжетімді көптеген жаңа технологиялар - осы барлық факторлар бірге құмар ойын индустриясының жан-жақты дамуына, оның жаһандық ақпараттық кеңістікке кеңеюіне және жаңа құмар ойын түрлерін басқа елдерге экспорттауға ықпал етеді. Осы факторлардың салдары азаматтардың психологиялық, ақыл-ой және физика-

лық денсаулығына; қоғамның өмір салтының қаржылық және экономикалық тұрақтылығына; халықтың интеллектуалдық әлеуетіне; оң әлеуметтік байланыстардың тұрақтылығына және өмірдің басқа да маңызды аспектілеріне теріс әсер етеді. Құмар ойынға тәуелділіктің теріс көріністерінің ең қауіпті салдары - жеке адамда құмар ойынға патологиялық тәуелділіктің дамуы. Бұл мінез-құлықтық тәуелділік нәтижесінде қойылатын психиатриялық диагноздың негізін құрайды.

Бұл мақала Қазақстанда құмар ойынға тәуелділікпен күресу үшін қолданыстағы әдістер мен шараларды талдап, бағалайды. Ол құмар ойынға тәуелділікпен күресуге бағытталған мемлекеттік стратегияны қолдауға арналған аргументтерді ұсынады, бұл стратегия құмар ойын индустриясын одан әрі дамытуға қолдау шаралары мен құмар ойынға тәуелділіктің таралуын болдырмауға арналған тиімді механизмді құру арасындағы орынды тепе-теңдікке негізделген.

Түйін сөздер: құмар ойын бизнесі, құмар ойын индустриясы, құқықтық реттеу, патологиялық тәуелділік, құмар ойын тәуелділігін алдын алу, құмар ойын тәуелділігіне қарсы күрес стратегиясы

B.Kh. Toleubekova¹

¹Kazakh National Pedagogical University named after Abai

COMBATING GAMBLING ADDICTION IN KAZAKHSTAN: LEGAL AND STRATEGIC ASPECTS

Abstract

Gambling addiction is recognised by the international community as a socially significant problem. The origins of gambling addiction lie in the emergence and development of the gambling industry, which is the key factor precluding the adoption of extreme measures such as a total ban on gambling and/or the implementation of a state policy to phase out the gambling business as a form of enterprise. The permeability of national borders, the high level of citizen mobility, widespread digitalisation, the extensive capabilities of artificial intelligence, internet resources, and the availability of a multitude of new technologies to an unlimited range of users - all of these factors, taken together, contribute to the comprehensive development of the gambling industry, its expansion into the global information space, and the export of new forms of gambling to other countries. The consequences of these factors have a negative impact on citizens' psychological, mental and physical health; the financial and economic stability of society's way of life; the intellectual potential of the population; the stability of positive social ties; and other vital aspects of life. The most dangerous consequence of the negative manifestations of a gambling addiction is the development of a pathological dependence on gambling in an individual. This forms the basis for a psychiatric diagnosis resulting from behavioural addiction.

This article analyses and evaluates the methods and measures currently in place in Kazakhstan to combat gambling addiction. It presents arguments in favour of a state strategy to tackle gambling addiction, based on a sensible balance between two policy approaches: supporting measures for the further development of the gambling industry and establishing an effective mechanism to prevent the spread of gambling addiction.

Key words: gambling business, gambling industry, legal regulation, pathological addiction, prevention of gambling addiction, strategy for combating gambling addiction.

Введение

В странах Европы, Северной и Южной Америки игорный бизнес имеет достаточно долгую историю своего становления и развития. В настоящее время в этих странах данный бизнес относится к категории финансово-экономических инструментов и источников национального дохода. Поэтому отказ от предпринимательства, представленного в форме организации и проведения азартных игр, их правительствами не ставился никогда. Иначе обстоит дело в молодых государствах, только начинающих осваивать рыночные отношения. К этой группе стран

относятся постсоветские республики, включая Казахстан. На процессах формирования и становления игорного бизнеса отразились не только внутренние факторы (безработица, рост бедной части населения, упадок промышленного потенциала, распад прежних экономических связей, бессистемная приватизация, пиратские формы накопления первичного капитала, финансовый кризис, разгул преступности, отток специалистов на историческую родину и др.), но также было достаточно ощутимым внешнее влияние зарубежных стран, которые стремились отвлечь внимание правительства молодого государства от постановки и решения ключевых экономических проблем. Зарубежное вторжение в национальную экономику Казахстана было обусловлено прежде всего интересами, имеющими важное значение для экономик этих зарубежных стран. Политика страны, направленная на расширение инвестиционных каналов, способствовала экономически неоправданной иностранной экспансии. На этом фоне легализация игорного бизнеса выглядела очень привлекательно: невысокая затратность, быстрые и крупные обороты денежных средств, отвлечение населения от насущных проблем и снижение риска возможной демонстрации недовольства народных масс проводимой руководством страны экономической политикой, которое (недовольство) могло проявиться в крайней (радикальной) форме.

Развитие игорного бизнеса в Казахстане сопровождалось процессами появления уродливых форм зависимости от азартных игр. Патологический уровень такой зависимости содержит в себе угрозу наступления поведенческих отклонений, требующих не только лечения методами, характерными для психических заболеваний, но и длительного периода возвращения личности к нормальной жизни, его социализации. При этом медицина не дает гарантий полного и бесповоротного излечения. Вероятность рецидивов сохраняется.

Основная задача исследования - обоснование необходимости выработки такой государственной стратегии борьбы с лудоманией, которая не требовала бы мер, направленных на полное искоренение игорного бизнеса, полного отказа от этого вида предпринимательства, популярного способа развлечения в свободное от основных занятий время.

С учетом изложенного автор статьи ставит перед собой задачу последовательного освещения следующих вопросов:

1. Факторы, оказавшие влияние на процессы формирования и становления игорного бизнеса в Казахстане;
2. Генезис лудомании: отдельные социально значимые компоненты
3. Модели правового регулирования игорного бизнеса: стратегические подходы

Материалы и методы

В процессе исследования использованы материалы:

- нормативные правовые акты Республики Казахстан по кругу вопросов, отвечающих тематике настоящей статьи, доступных платформ (ak-orda, adilet, uchet);
- научные публикации как отечественных, так и зарубежных исследователей;
- справочные и энциклопедические издания.

Применены общенаучные традиционные и частные методы научного исследования: сравнительно-правовой, статистической, логико-правовой, прогностический, экстраполятивный и др.

Результаты и обсуждение

1. Факторы, оказавшие влияние на процессы формирования и становления игорного бизнеса в Казахстане

На первый взгляд, молодые суверенные государства имели возможность всестороннего изучения зарубежного опыта регулирования соответствующих отношений и на основе его объективной оценки выбрать наиболее приемлемую модель игорного бизнеса для последующей имплементации или ее адаптации к условиям национальной экономики. Однако, как показывает постсоветский опыт формирования рыночных отношений, в этом деле имели место свои особенности, обусловленные разными обстоятельствами как объективного, так и субъективного

характера. Применительно к Казахстану на процесс формирования игорного бизнеса оказали влияние следующие факторы.

Фактор первый: мировой финансовый кризис 2008-2009 гг., когда высшее руководство страны объявило о том, что Казахстан принимает новый курс своего развития - курс на капитализацию. Особенностью его реализации было то, что эти процессы происходили на фоне углубления регионального экономического кризиса, наступившего после распада СССР, охватившего практически все страны постсоветского пространства и продолжавшегося в условиях Казахстана до 2019 -2020 гг. Для начала третьего десятилетия независимого Казахстана были характерны такие кризисные признаки экономики, как высокий уровень присутствия иностранного капитала, сильная зависимость экономического роста от экспорта природных ресурсов, аномально высокая значимость добывающего сектора, слабый банковский сектор, гипертрофированное присутствие государства в экономике [1]. В этих неблагоприятных в целом условиях вопросам регулирования игорного бизнеса внимание уделялось по остаточному принципу.

Фактор второй: законодательная практика и технология еще были недостаточно устоявшимися, Парламентом не придавалось должного значения вопросам логической последовательности и взаимной обусловленности нормативных правовых актов. В результате была нарушена последовательность взаимосвязанных нпа при принятии закона, регулирующего игорный бизнес. Ранее нами этот аспект достаточно подробно рассматривался в контексте соотношений, складывающихся между базовыми (родовыми) и видовыми законами [2]. Видовой закон - «Об игорном бизнесе»¹ - был принят в 2007 году, то есть раньше, чем его базовый или родовой закон. В качестве родового закона в данном случае выступает Предпринимательский кодекс Республики Казахстан². Логическая последовательность должна быть обратной: сначала должен приниматься Предпринимательский кодекс, а затем - закон «Об игорном бизнесе». Основы бизнеса, принципы организации и деятельности, а также правовой статус его субъектов, отношения между государством и частным предпринимательством, формы и направления контроля и управления предпринимательством, основания для ограничений и возложения юридической ответственности и иные значимые аспекты регулируются нормами Предпринимательского кодекса. С учетом того, что игорный бизнес – это сфера предпринимательства, закон, регулирующий игорный бизнес, должен соответствовать не только Конституции, но и своему родовому акту – Предпринимательскому кодексу. Несоблюдение логической последовательности в данной части привело к тому, что в ЗРК «Об игорном бизнесе» вносились (и этот процесс продолжается) множество изменений и дополнений, осложняющих его применение и соблюдение. Основное негативное следствие данного обстоятельства – упущенные возможности для своевременного законодательного предусмотрения необходимых мер профилактики лудомании, контроля азартных игр, внедрения принципа ответственной игры, исключения пробелов, которые до сих пор используются криминалитетом в корыстных целях [3].

Фактор третий: экономический кризис, вызванный пандемией коронавируса Covid-2019, который именуют «коронакризисом» или пандемической рецессией (замедлением темпов роста). Период кризиса: с марта 2019 г. по апрель-май 2020 г. Объявление тотального карантина объективно привело к спаду посещаемости игорных заведений. В этих условиях легальный игорный бизнес стал активно уходить в подполье. Теневой игорный бизнес стал преобладать над легальным. Общий рост безработицы, перевод ряда трудовых функций в дистанционный режим способствовали росту преступности и административных правонарушений в области организации и проведения азартных игр, включая бесконтрольное дистанционное участие в них самых широких кругов населения. В результате процессы формирования патологической игровой зависимости ускорили свои темпы и расширили сферу своего охвата. Указанные обстоятельства потребовали законодательного введения достаточно жестких запретов и

¹Закон Республики Казахстан «Об игорном бизнесе» от 12.01.2007 № 219-III // https://Document/?doc_id=3085891&pos=3;-108#pos=3;-108

²Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V // <https://adilet.zan.kz>rus>docs>k1500000375>

ограничений. Стремление игроков избежать или обойти их незаконным путем усложнили деятельность уполномоченных органов по контролю и управлению игорным бизнесом, предупреждению и пресечению уголовных и административных правонарушений.

Фактор четвертый: отказ от политики полного запрета игорного бизнеса (азартных игр). Определенная половинчатость и замедленность в процессах долгосрочного прогнозирования, отдавание предпочтения паллиативным мерам противодействия лудомании имеют под собой практически непреодолимую основу. Эта основа включает в себя: 1) мировые тенденции в развитии игорного бизнеса, оказывающие свое влияние на состояние и динамику законодательного регулирования в масштабах Казахстана; 2) наличие одного из ключевых положений в ЗРК «Об игорном бизнесе»; 3) отрицательный опыт стран, осуществивших попытку полного запрета игорного бизнеса (азартных игр).

В контексте первого основания необходимо признать, что во многих странах игорный бизнес – это статья дохода в национальном бюджете (например, в Княжестве Монако – это экономически важный и практически незаменимый финансовый источник существования и развития государства) [4]. Высокий уровень развития мирового иностранного туризма предоставляет казахстанцам широкие возможности посещать зарубежные игорные заведения. А это один из легальных каналов оттока валюты из Казахстана. Для достижения в этом вопросе определенного баланса было признано целесообразным существующие игорные заведения сохранить и дальше развивать данный бизнес в нашей стране для туристов из зарубежья в границах специально отведенных для этого зон. Здесь важно соблюдение одного условия: игорные заведения, открываемые в Казахстане, должны отвечать требованиям взыскательных иностранцев, соответствовать мировым стандартам по своему дизайну, качеству предоставляемых услуг, правилам организации и проведения азартных игр и др.

Для понимания сущности второго основания необходимо обратиться к тексту ЗРК «Об игорном бизнесе», в частности к пункту 1 ст. 5. В указанной норме утверждается, что государственное регулирование и контроль в искомой области осуществляют не только Правительство и иные уполномоченные органы, но и Президент страны. Сейчас трудно даже приблизительно предположить, какая идея была заложена законодателем в это положение. Исключить это полномочие из закона можно только на уровне конституционного закона. Это означает, что вопрос о полном отказе от игорного бизнеса в Казахстане исключается априори.

Третье основание обусловлено неудачным опытом отдельных постсоветских республик, изначально избравших политику полного запрета игорного бизнеса. Такие страны, как Таджикистан (до 2025 года), Кыргызстан (до 2011 года), Узбекистан (до 2025 года), столкнувшись с негативными последствиями такой политики, вынуждены были легализовать игорный бизнес. Характер последствий был очень значительным – рост преступности и административных правонарушений, развитие теневого игорного бизнеса, урон в налоговой сфере, отток капитала в соседние страны, где игорный бизнес легализован, возникновение угроз для целостности национальной безопасности, появление условий, способствующих распространению лудомании и др. [5].

Фактор пятый: модернизация информационно-коммуникационной сферы. Иными словами – информационно-цифровая революция. В основе данного процесса усматривается пакет нормативных правовых актов, из которых на сегодняшний день наиболее значимыми являются: 1) постановление Правительства РК от 28.03.2023 № 269 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации, развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и кибербезопасности на 2023-2029 годы»¹; 2) Указ Президента РК от 09.06.2026 № 1311 «Об утверждении Общенациональной стратегии масштабной цифровизации и тотального внедрения технологий искусственного интеллекта «Digital Qazaqstan» до 2029 года»².

Реализация данных актов предполагает, наряду с иными направлениями, цифровизацию предпринимательства, включая игорный бизнес. Безусловно, цифровизация обеспечивает

¹Постановление Правительства РК от 28.03.2023 № 269 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации, развития отрасли информационно-коммуникационных технологий и кибербезопасности на 2023-2029 годы» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000269>

²Указ Президента РК от 09.06.2026 № 1311 «Об утверждении Общенациональной стратегии масштабной цифровизации и тотального внедрения технологий искусственного интеллекта «Digital Qazaqstan» до 2029 года»

точный учет и контроль всех подозрительных транзакций, идентификацию игроков, автоматическую блокировку противозаконных переводов денежных средств, иные операции в области игорного бизнеса, азартных игр. Однако, криминалитет использует ИКТ и ИИ для преступного манипулирования в области азартных игр, что само по себе расценивается как обстоятельство, способствующее распространению лудомании [6].

Фактор шестой: закрепление в пункте 4 ст. 29 вновь принятой Конституции РК свободы предпринимательской деятельности¹.

Это означает, что предпринимательская свобода личности, зафиксированная ранее в пункте 4 ст. 26 Конституции РК 1995 года², сохраняет свое правовое значение и будет осуществляться в соответствии с законами рынка.

2. Генезис лудомании: отдельные социально значимые компоненты

Проблемы генезиса лудомании объективно требуют специального исследования.

Применительно к данной работе автор ограничивает свое исследовательское поле только отдельными элементами, входящими в общую систему и структуру генезиса лудомании в Казахстане, исходя при этом из обусловленности этих элементов выше рассмотренными факторами.

Компонент первый: он имманентно связан с первым фактором, оказавшим влияние на формирование казахстанской модели игорного бизнеса на начальном этапе осваивания рыночных отношений в условиях мирового финансового кризиса. Компонент структурно состоит из: недостаточной осведомленности инициаторов ЗРК «Об игорном бизнесе» и депутатов Парламента РК о сущности данного вида бизнеса и месте азартных игр в данном направлении бизнеса; слабого владения ими знаниями об основах предпринимательства и законах рынка; отсутствия профессиональных навыков научного прогнозирования вероятного наступления негативных последствий, обусловленных внедрением игорного бизнеса в экономику страны; неполноты владения информацией о вероятных угрозах и рисках, возникающих в результате патологической игровой зависимости [7].

Все это в совокупности находится в причинно-следственной связи, отчасти объясняющей отсутствие в изначальной редакции ЗРК «Об игорном бизнесе» норм, направленных на обеспечение безопасной и ответственной игры, включая профилактику лудомании. Справедливости ради, полагаем целесообразным обратить внимание на тот факт, что до распада СССР в союзных республиках никогда вопрос об азартных играх не возникал и население огромной страны было уверено в том, что индустрия азартных игр – это глубоко отрицательный атрибут капиталистического образа жизни. Это означает, что первоначальная редакция ЗРК «Об игорном бизнесе» – это не столько результат интеллектуального дефицита у лиц, причастных к проектированию данного нпа, сколько объективное отражение ранее господствовавшей идеологической доктрины строителя коммунизма, свободного от соблазнов капиталистического мира. Это своего рода отражение рудиментарных признаков социалистического образа мышления.

Компонент второй: недостаточный уровень понимания и практического применения теоретических основ построения национальной системы права. Необходимо признать, что к 2007 году каких-либо фундаментальных исследований, посвященных в целом системе национального права, закономерностям и путям его развития в отечественной юридической науке, не было проведено. Независимо от этого, такие категории, как соотношение рода и вида в системе права, иерархичность источников права, критерии социальной ценности предписаний закона были хорошо изучены начиная с 80-х годов прошлого столетия такими исследователями, как С. С. Алексеев [8], Д. А. Керимов [9; 10], С. В. Поленина [11], Ф. Н. Фаткуллин [12],

¹ Конституция Республики Казахстан. - Принята на республиканском референдуме, состоявшемся 16 марта 2026 года (вступила в законную силу с 1 июля 2026 года). /<https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/press/news/details/1159830?lang=ru>

² Конституция Республики Казахстан. - принята на республиканском референдуме, состоявшемся 30 августа 1995 года. Утратила законную силу с 01.07.2026./<https://adilet.zan.kz/rus/docs>

В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин [13] и др. Их труды известны самому широкому кругу юристов. Названные категории в интерпретации корифеев правовой науки не потеряли своей актуальности по сегодняшний день. Отсюда, тот факт, что была нарушена иерархия, логическая последовательность элементов родо-видовых соотношений при принятии Парламентом ЗРК «Об игорном бизнесе», может расцениваться как пренебрежение разработчиками соответствующего проекта научными подходами в деле структурирования системы национального права либо как слепое следование рекомендациям иностранных экспертов, - остроты проблемы преодоления пробельности и противоречивости норм данного закона не снижает.

Нарушение логической последовательности в деле разработки и принятия ЗРК «Об игорном бизнесе» и Предпринимательского кодекса РК, связанного со вторым фактором, оказавшим влияние на качество процессов становления и развития игорного бизнеса в Казахстане, привело к дальнейшему росту теневого сектора игровой индустрии. Причинами такого положения оказались, во-первых, стремление организаторов азартных игр уйти от налоговых обязательств перед государством; во-вторых, рост спроса на услуги в области азартных игр. И особых препятствий для обхода налогового законодательства не было ввиду отсутствия норм о видах и формах реакции государства на факты нарушений в сфере азартных игр. Наряду с этим, наблюдался интерес населения к азартным играм ввиду новизны эмоций, а также иллюзий относительно простоты получения крупного выигрыша и возможности быстрого разрешения финансовых проблем личности, обострившихся в условиях роста безработицы [14].

Компонент третий: переход на дистанционный режим работы, а также занятий в организациях образования в связи с объявленным карантином в условиях пандемии коронавируса. В этот период были закрыты все наземные казино, пункты приема ставок, залы игровых автоматов, отменены спортивные матчи. В результате произошел резкий взлет онлайн-ставок, азартные игроки перешли на игры в сети Интернет, что повлекло значительный рост доходов онлайн-платформ и одновременно - рост долгов онлайн-игроков, а также рост подпольных казино [15; 16]. Безусловно, данный компонент сыграл значительную роль в распространении лудомании.

Компонент четвертый: отказ государства от политики полного запрета игорного бизнеса продемонстрировал предпринимателям перспективу долговременного существования и дальнейшего развития индустрии азартных игр, а также косвенно «предоставил» криминалитету более широкие возможности для расширения сфер своего преступного влияния и преодоления государственных запретов и ограничений без значительного ущерба для своих нелегальных доходов. Внедрение в область азартных игр запретов и ограничений, установление повышенного возрастного ценза на допуск к азартным играм не снизили уровня спроса на игровые услуги, что повлекло ещё более активное расширение теневого сектора. Последнее обстоятельство, характеризующееся отсутствием государственного контроля и управления, способствовало росту распространенности лудомании [17].

Компонент пятый: внедрение в сферу букмекерских контор и тотализаторов электронного формата приема ставок и пари, дистанционных лотерей, вторжение в национальный сектор Интернета нелегальных зарубежных игровых платформ снизили результативность проводимых в стране профилактических мер.

Компонент шестой: зонирование мест размещения игорных заведений с одновременным запретом гражданам Казахстана посещать игорные заведения и принимать участие в азартных играх. Зонирование связано с жестким законодательным установлением территорий, в пределах которых владельцам игорных заведений дается разрешение на их размещение и реализацию предпринимательской деятельности. К таким зонам относятся: побережье Капшагайского водохранилища в Алматинской области; Бурабайский район Акмолинской области; побережье Каспийского моря в Мангистауской области; Панфиловский район и побережье озера Алаколь в области Жетісу; Талгарский район в Алматинской области; район Марқакөл и Зайсанский район в Восточно-Казахстанской области (пункт 1 ст. 11 ЗРК «Об игорном бизнесе»). Независимо от применения зонирования, нелегальные наземные казино, залы игровых автоматов обнаруживаются практически во всех городах Казахстана. Так, по данным АФМ, в таких городах, как

Астана, Шымкент, Караганда, Ақтобе, Тараз, в 2025 году было выявлено и ликвидировано 47 залов игровых автоматов, изъято более 200 единиц игрового оборудования, заблокировано более 11 тыс. онлайн-ссылок на сайты нелегальных казино. Общая сумма нелегального оборота в 2025 году составила более 600 млрд. тенге. По итогам первого полугодия 2026 года осуществлена блокировка 62 тыс. нелегальных онлайн-ресурсов. Приведенные данные свидетельствуют о следующем: 1) теневой рынок азартных игр обслуживает непосредственно граждан Казахстана, которым закрыт доступ в легальном секторе; 2) предпринимаемые меры по борьбе с незаконным игорным бизнесом приносят временный успех; 3) нелегальный сектор мимикрирует очень быстро и продолжает негативно влиять на осуществление законного предпринимательства; 4) расширяется охват бесконтрольного участия граждан в азартных играх. Все это в совокупности способствует росту количества лиц, страдающих патологической зависимостью от азартных игр.

3. Модели правового регулирования игорного бизнеса: стратегические подходы

Выбор модели законодательного регулирования отношений в области игорного бизнеса и борьбы с распространением лудомании должен осуществляться на основе глубокого и всестороннего анализа накопленного отечественного и зарубежного опыта. В современных условиях существуют следующие модели правового регулирования.

Модель первая: «Монте Карло» - игорный бизнес как основной источник пополнения государственного бюджета, наблюдаемый на примере Княжества Монако. Законодательство в данной модели базируется на следующих положениях: граждане Монако не вправе посещать игорные заведения с целью участия в азартных играх (исключение составляет персонал, обслуживающий посетителей игорных заведений); граждане Монако освобождены от налогов; игорный и гостиничный бизнес ориентирован на иностранных туристов; все затраты на нужды населения осуществляются за счет доходов, получаемых от игорного и гостиничного бизнеса.

В этом государстве отсутствуют такие проблемы, как игровая зависимость в любой ее форме, формирование поведенческих аддикций и преступности, обусловленных участием в азартных играх. В целом модель носит уникальный характер [18].

Модель вторая: традиционный (классический) игорный бизнес, структура которого складывалась по мере развития данного вида предпринимательства. Страны классического капитала - Великобритания, Франция, Италия, Германия, США, Швеция. Швейцария Австрия и др. - как правило, специального закона в области азартных игр не принимали, правила предпринимательства носили общий характер и служили общей регулирующей основой независимо от вида предпринимательской деятельности, включая азартные игры. Какого-либо существенного значения для экономики страны игорный бизнес изначально не представлял. Наряду с этим, по мере развития рыночных отношений, роста спроса на услуги в области азартных игр, трансформации обычного вида предпринимательства в индустрию азартных игр, иных социально и экономически значимых явлений игорный бизнес стал значительным источником пополнения не только регионального, но и государственного бюджета [19].

Данная модель привнесла в социум такие проблемы, как рост преступности, наступление патологической игровой зависимости, деградация личности, снижение интеллектуального потенциала населения, утрата лудоманами социальных связей, снижение шкалы человеческих ценностей и др.

Особенность данной модели состоит в том, что государственная политика направлена на достижение баланса между интересами предпринимательства и лиц, пользующихся услугами организаторов азартных игр. При этом государство одновременно усиливает деятельность по профилактике и пресечению негативных проявлений, обусловленных чрезмерным увлечением азартными играми.

Модель третья: полный отказ государства от игорного бизнеса и тотальный запрет азартных игр. Модель эффективна для стран, проповедующих ислам, где право основано на положениях Корана, а население придерживается религиозных догм, относящих азартные игры к категории «майсир», то есть к соблазнам, исходящим от неверных. Данная модель культивируется в Саудовской Аравии, Афганистане, Брунее, Иране, Йемене, Катаре, Кувейте, Ливии, Омане, Сомали, Судане [20].

Модель четвертая: «двойной стандарт» - полный запрет участия в азартных играх для своих граждан и полная свобода для иностранцев, пребывающих в этой стране, а также иностранных туристов. Модель применяется в ОАЭ, Египте, Малайзии, Марокко, Тунисе. Здесь игорный бизнес рассматривается как один из атрибутов индустрии иностранного туризма, являющегося каналом значительного пополнения государственного бюджета [21].

Модель пятая: «смешанная» (название условное). Основана на государственной поддержке и государственном контроле игорного бизнеса с одновременным запретом участия в азартных играх государственных служащих, военнослужащих; на запрете посещать своим гражданам игорные заведения с одновременным оказанием помощи в лечении и социализации лиц, страдающих патологической формой игровой зависимости; на дальнейшем развитии игорного бизнеса как вида предпринимательства с одновременным запретом дистанционных форм азартной игры (интернет-казино). Данная модель характерна для молодых государств (например, стран постсоветского пространства), учитывающих опыт, накопленный в странах классического капитала [22; 23; 24].

Таким образом, существующие модели регулирования игорного бизнеса, азартных игр имеют значимые различия, которые зависят от множества факторов, отражающих особенности историко-культурных, социально-правовых, финансово-экономических условий становления и развития конкретной формы государственности. Применительно к Казахстанской действительности наиболее приемлемой моделью регулирования отношений представляется модель пятая - смешанная. Модель лишена каких-либо крайних правовых, экономических и политических позиций, могущих в будущем проявиться в виде опять же крайне негативных последствий.

С точки зрения стратегических направлений в деле законодательных подходов к вопросам регулирования игорного бизнеса, организации и проведения азартных игр есть основания полагать, что в настоящее время назрела необходимость разработки и принятия нового закона об азартных играх. В пользу такого стратегического подхода нами выдвигаются аргументы:

- во-первых, с первого июля 2026 года вступила в законную силу новая Конституция Республики Казахстан, что требует обеспечения соответствия всей национальной системы законодательства вновь принятому Основному Закону страны. Безусловно, это долгий и сложный процесс, предусматривающий применение нескольких технологий, в том числе: корректировки действующих нормативных правовых актов, отмены отдельных действующих актов, разработки и принятия новых нормативных правовых актов. В этой технологии должны быть учтены родо-видовые соотношения и логико-правовая последовательность в процессе легитимации нормативных правовых актов, имеющих отношение к тематике настоящего исследования;

- во-вторых, открываются широкие возможности для комплексного восполнения существующих пробелов в регламентации игорного бизнеса, для сведения к минимуму противоречий в правилах организации и проведения азартных игр, а также для консолидирования в одном законе норм, размещенных в большом количестве иных законов, относящихся к разным отраслям права;

- в-третьих, создаются благоприятные условия для приведения в единообразное состояние понятийно-категориальный аппарат в области игорного бизнеса, азартных игр, отвечающего целям и задачам законодательства о предпринимательстве, туризме и спорте.

Заключение

1. Процесс формирования и становления игорного бизнеса, игровой индустрии в Казахстане проходил спонтанно, без научно обоснованных и концептуально значимых подходов к решению вопросов об их месте в общей системе национального предпринимательства, о структуре правовой регламентации специфических отношений, возникающих между государством и организаторами азартных игр, между организаторами и участниками таких игр. В результате действующее законодательство в области игорного бизнеса до сих пор носит незавершенный характер, изобилует лакунами и противоречиями, затрудняющими процессы поиска норм,

подлежащих применению, способствующих недостаточной эффективности правоприменительной деятельности.

2. Меры борьбы с распространением лудомании, незаконной организацией и проведением азартных игр в преобладающем большинстве носят паллиативный характер, что дает временный эффект и не решает стоящих проблем на долговременную перспективу.

3. Существующие модели регулирования игорного бизнеса, азартных игр выработаны в процессе освоения рыночных отношений и предпринимательства, которые в каждой стране имеют свои особенности. Выбор модели, приемлемой для казахстанской действительности, основан на критическом анализе и оценке опыта регулирования в данной области, сложившегося изначально в странах классического капитала и ее последующей адаптации к современным реалиям. Смешанная модель в силу своей гибкости и легкой адаптируемости к меняющимся условиям является наиболее отвечающей запросам отечественного социума.

4. Стратегический подход обусловлен рядом обстоятельств объективного характера, свидетельствующих в пользу разработки и принятия нового консолидированного закона об игорном бизнесе при одновременном отказе от дальнейшего применения технологии постоянного внесения изменений и дополнений в действующий ЗРК «Об игорном бизнесе».

Информация о финансировании

Данное исследование финансируется Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (Программа № BR24992927).

Список использованной литературы

1. Дуйсен Г.М., Айтжанова Д.А., Тесля П.Н. (2022). Казахстан и другие республики Центральной Азии: разные судьбы после распада СССР //ЭКО, 2022, № 3. - С. 8-40. //cyberleninka.ru>article>kazakhstan-i-drugie-respubliki-tsentralnoy-azii-raznye-sudbi-posle-raspada-sssr//DOI: <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2022-3-8-40>.
2. Толеубекова Б.Х. (2024). Предпосылки возникновения лудомании (по материалам Республики Казахстан // Вестник Каз НПУ имени Абая. Серия юриспруденция. – 2024. - № 3(77). - С. 80-88. DOI: <https://doi.org/10.51889/2959-6181.2024.77.3.008>.
3. Toleubekova B. (2024). Addiction as social phenomenon // XVII international scientific conference: “Challenges and problems of modern science”. London. Great Britain. 05-06.09.2024. Pp.71-78. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13759886>.
4. Игорный и гостиничный бизнес в Монако вновь растет и раскрывает амбициозные планы (2022) // monako-tribune.com/ru.2022/06/igorny-i-gostinichnyj-bisnes-vnov-rastet-i-raskryvaet-ambicioznye-plany
5. Toleubekova B. (2024). Review of legal regulation of counteraction to gambling addiction (based on the materials of Kazakhstan and some countries of the post-soviet space). // Innovative Scientific Research: Proceedings of XXIII International Scientific and Practical Conference /Toronto, 26-27.09.2024. - Toronto, 2024. - Pp. 442-452. DOI: <https://doi.org/10.5282/zenodo.1380866>.
6. Чимаров С. И. (2023). Зарубежный опыт исследования предметного поля психологии гемблинг-аддикции личности современного цифрового мира // Российский девiantологический журнал. - 2023. № 3 (3). - С. 290-303. DOI: <https://doi.org/10.35750/2713-0622-2023-3-290-303>.
7. Пастухова О. (2020). Риску лудомании в Казахстане подвержены все без исключения возрастные и социальные группы - эксперты// Matrika.kz/old/news/71293-risku-ludomanii-v-kazakhstane-podverzheny-vse-dez-isklyucheniya-vozrastnye-i-socialnye-gruppy-experty.html.
8. Алексеев С. С. (1975). Структура советского права. - М.:Юрид. лит.,1975. -261 с.
9. Керимов Д. А. (1972). Философские проблемы права. - М.: Мысль, 1972. - 474 с.
10. Керимов Д. А. (2008). Методология права: предмет, функции, проблемы философии. - М., 2008. - 520 с.
11. Поленина С. В. (1993). Качество закона и эффективность законодательства. - М., 1993. - 56 с.

12. Фаткуллин Ф. Н. (1987). Проблемы теории государства и права. - Казань: Издательство Казанского университета, 1987. - 336 с.
13. Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. (1980). Эффективность правовых норм. - М.: Юридическая литература, 1980. - 280 с.
14. Лимарь А. С. (2020). Особенности детерминации незаконных организации и проведения азартных игр // Ученые записки Крымского Федерального Университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. Том 6 (72). № 2. 2020. - С. 212-218. //elibrary.ru/item.asp?id=44491987.
15. Бурденко Е. В., Щенетов В. В. (2021). Влияние пандемии COVID-19 на мировой рынок видеоигр// Международная торговля и торговая политика. - 2021. - Том 7. - № 1 (25). - С. 36-51. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2021-1-36-51>.
16. Kim Y.H., Nauright J., Suveatwatanakul C. (2020). The Rise of E-Sports and Potential for Post-COVID Continued Growth // Sport in Society – 2020. - November 23. P. 1861-1871.-DOI: <https://doi.org/10.1080/17430437.2020.1819695>.
17. Баишаков П. А. (2023). Предупреждение преступлений в сфере незаконной организации и проведения азартных игр // Право и управление. - 2023. - № 4. - С. 222-227. //https://cyberleninka.ru/article/n/preduprezhdenie-prestupleniy-v-sfere-nezakonnoy-organizatsii-i-provedeniya-azartnyh-igr.
18. Шепель Ю. (2007). Азартные игры как инструмент разрешения общества //Власть. Серия Психологические науки. - 2007. № 7. - С. 61-65; Легализация игорного бизнеса: история Монако //24tv.ua/ru/legalizacija-igornogo-biznesa-istorija-monako-gorjachie-novosti_n1679177.
19. Невада и Лас-Вегас (2024). // google.com/search?q=доходы+от+ игорного+бизнеса+ в+Лас-Вегасе&rlz=1C1JAP_en KZ1097KZ1098&oq=; Ковтун Е. В., Ковалев С. М. Правовое регулирование игорного бизнеса в зарубежных странах. - М.: Аллель. - 2000, 2006. - 217 с.
20. Кирюшин А. Н. (2019). Проблема игры в религиозном мировоззрении: историко-философский дискурс // Право и образование. - 2019. № 10. - С. 18-24.
21. Кураев А. (2024). Богословие игры // <https://kot-begemot.livejournal.com/2438438.html>
22. Дячук М. И., Шишимбаева С. С.. (2022). Анализ эффективности закона Республики Казахстан «О лотереях и лотерейной деятельности» // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. - 2022.- № 4 (71). - С. 224-234.
23. Бесчастнов Н. Н., Егоров К. Ю. Политика КНР в сфере регулирования рынка компьютерных игр (социальный и культурный аспекты) // Теория и практика общественного развития. – 2023. – № 5 (181). – С. 25–30. – DOI: 10.24158/tipor.2023.5.2.
24. Цуканов Е. Ю., Хоборова К. Р., Бакирова Д. М. (2018). Легализация азартных игр: запретить нельзя разрешить // Правовая политика и правовая жизнь. - 2018. - № 1. - С. 104-107. // cyberleninka.ru/article/n/legalizatsiya-azartnyh-igr-zapretir-nelzya-razreshit/viewer

References

1. Duisen, G. M., Aitzhanova, D. A., and Teslya, P. N. (2022). Kazakhstan and other Central Asian republics: different fates following the collapse of the USSR//EKO, 2022, №. 3. - pp. 8-40.//cyberleninka.ru>article>kazakhstan-i-drugie-respubliki-tsentralnoy-azii-raznye-sudbi-posle-raspada-sssr//DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-3-8-40
2. Toleubekova, B. Kh. (2024). The preconditions for the emergence of gambling addiction (based on data from the Republic of Kazakhstan). //Bulletin of the Abay Kazakh National Pedagogical University, Law Series, 2024, No. 3(77). - pp. 80-88. DOI: 10.51889/2959-6181.2024.77.3.008
3. Toleubekova, B. (2024). Addiction as a social phenomenon. //XVII International Scientific Conference: 'Challenges and Problems of Modern Science'. London, Great Britain. 5-6 September 2024. pp. 71-78. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13759886>
4. The gambling and hospitality industry in Monaco is growing again and unveiling ambitious plans (2022). //monako-tribune.com/ru.2022/06/igorny-i-gostinichnyj-bisnes-vnov-rastet-i-raskryvaet-ambicioznye-plany
5. Toleubekova B. (2024). Review of legal regulation of measures to combat gambling addiction (based on materials from Kazakhstan and some post-Soviet countries). //Innovative Scientific Research:

Proceedings of the XXIII International Scientific and Practical Conference/Toronto, 26-27 September 2024. - Toronto, 2024. - pp. 442-452. DOI: <https://doi.org/10.5282/zenodo.1380866>

6. Chimarov, S. I. (2023). *International experience in researching the subject area of gambling addiction psychology in the modern digital world*//Russian Journal of Deviantology. - 2023. No. 3 (3). - pp. 290-303. DOI: 10.35750/2713-0622-2023-3-290-303

7. Pastukhova, O. (2020). *All age and social groups without exception are at risk of gambling addiction in Kazakhstan - experts*// Matrika.kz/old/news/71293-risku-ludomanii-v-kazakhstane-podverzheny-vse-dez-isklyucheniya-vozrastnye-i-socialnye-gruppy-experty.html

8. Alekseev, S. S. (1975). *The Structure of Soviet Law*. - Moscow: - M.:Yurid. lit.,1975. -261 s.

9. Kerimov, D. A. (1972). *Philosophical Problems of Law*. - Moscow: Mysl, 1972. - 474 pp.

10. Kerimov, D. A. (2008). *Methodology of Law: Subject, Functions, Problems of Philosophy*. - Moscow, 2008. - 520 pp.

11. Polenina, S. V. (1993). *The Quality of Law and the Effectiveness of Legislation*. - Moscow, 1993. - 56 pp.

12. Fatkullin, F. N. (1987). *Problems in the Theory of State and Law*. - Kazan: Kazan University Press, 1987. - 336 pp.

13. Kudryavtsev, V. N., Nikitinsky, V. I., Samoshchenko, I. S., and Glazyrin, V. V. (1980). *The Effectiveness of Legal Norms*. - Moscow: Legal Literature, 1980. - 280 pp.

14. Limary, A. S. (2020). *Features of the Determination of the Illegality of the Organisation and Conduct of Gambling*// Scientific Proceedings of the V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences. Volume 6 (72). No. 2. 2020. - pp. 212-218. //elibrary.ru/item.asp?id=44491987

15. Burdenko, E. V., & Shchepetov, V. V. (2021). *The impact of the COVID-19 pandemic on the global video games market*// International Trade and Trade Policy. 2021. Vol. 7. No. 1 (25). - pp. 36-51. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2021-1-36-51>

16. Kim Y.H., Nauright J., Suveatwatanakul C. (2020). *The Rise of E-Sports and Potential for Continued Growth Post-COVID* //Sport in Society, 2020, 23 November. pp. 1861-1871. - DOI: 10.1080/17430437.2020.1819695

17. Bashmakov, P. A. (2023). *Prevention of offences relating to the illegal organisation and conduct of gambling* // Law and Governance. - 2023. No. 4. - pp. 222-227. //https://cyberleninka.ru/article/n/preduprezhdenie-prestupleniy-v-sfere-nezakonnoy-organizatsii-i-provedeniya-azartnyh-igr

18. Shepel, Yu. (2007). *Gambling as a tool for social integration* // Vlast. Psychological Sciences series. - 2007. No. 7. - pp. 61-65; *The legalisation of the gambling industry: the history of Monaco* //24tv.ua/ru/legalizacija-igornogo-biznesa-istorija-monako-gorjachie-novosti_n1679177.

19. Nevada and Las Vegas (2024). //google.com/search?q=gaming+revenue+in+Las+Vegas&rlz=1C1JAP_en KZ1097KZ1098&oq=; Kovtun, E. V., Kovalev, S. M. *Legal Regulation of the Gambling Industry in Foreign Countries*. - Moscow: Allel. 2000, 2006. 217 pp.;

20. Kiryushin, A. N. (2019). *The Problem of Gambling in a Religious Worldview: A Historical and Philosophical Discourse* // Law and Education. - 2019. No. 10. - pp. 18-24.

21. Kuraev, A. (2024). *The Theology of Play* // <https://kot-begemot.livejournal.com/2438438.html>

22. Dyachuk, M. I., & Shishimbaeva, S. S. (2022). *Analysis of the effectiveness of the Law of the Republic of Kazakhstan 'On Lotteries and Lottery Activities'* // Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan. 2022. No. 4 (71). - pp. 224-234

23. Beshchastnov, N. N., & Egorov, K. Yu. (2023). *The People's Republic of China's policy on the regulation of the computer games market (social and cultural aspects)* // Theory and Practice of Social Development. - 2023. No. 6. - pp. 25-30. //https://doi.org/10.24158/tipor.2023.5.2.

24. Tsukanov, E. Yu., Khoborova, K. R., Bakirova, D. M. (2018). *Legalisation of gambling: it cannot be banned, it must be permitted* //Legal Policy and Legal Life. - 2018. No. 1. - pp. 104-107. //cyberleninka.ru/article/n/legalizatsiya-azartnyh-igr-zapretir-nelzya-razreshit/viewer