Ветрова, И.Ю. Проблемы социальной адаптации инвалидов. – Ярославль, 2004.

Вселюбский Г.А. Игровая реабилитация на базе баскетбола пострадавших с нарушениями двигательных функций нижних конечностей. – Новосибирск, 2000.

Новиков, М. Дорогу осилит идущий. – Пермь, 2002.

Храпылина, Л.П. Реабилитация инвалидов: учебно-методическое пособие. – М., 2006.

© Исаков Э.В., 2009

Е.М. Осипов

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОММЕРЧЕСКОГО ГЭМБЛИНГА*: МИРОВОЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ

ОСИПОВ Егор Михайлович – кандидат социологичеких наук, доцент кафедры социологии управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (e-mail: egosipov@yandex.ru)

Аннотация. *Появление множества игорных заведений на протяжении последних 10–15 лет выявило в России целый ряд проблем – как юридических, так и социальных. В статье определяется роль государства в регулировании коммерческого гэмблинга, отмечены необходимые эффективные меры, направленные на нормальное развитие этой сферы. Приведены примеры западных стран, которые долго и с переменным успехом решали проблемы, с которыми сегодня столкнулась наша страна.*

Ключевые слова: *гэмблинг, коммерческий гэмблинг, государственное регулирование, социальный контроль, нестимулированный спрос, налогообложение, лицензирование, социальный риск, общество потребления.*

Гэмблинг как социальное явление, существовавшее в разных формах на протяжении последних трех тысяч лет, не может и не должно быть проигнорировано государством. Когда удалось собрать и сопоставить данные исследований, проведенных в нескольких странах, стало ясно, что спрос на азартные развлечения есть во всех обществах.

В современных условиях сфера азартных развлечений набирает обороты практически во всех странах мира. Соответственно, растет и социаль-

* *Гэмблинг* (англ. gambling) – организация азартных игр. – (*Ред.*)

ная значимость гэмблинга, и повсюду, а в России особенно, остро встает вопрос о необходимости его регулирования государством.

Основные виды гэмблинга, наиболее популярные в западных странах и приобретающие все большее число приверженцев в России, следующие: букмекерский бизнес, казино (включая новую их версию в глобальной сети Интернет), залы игровых автоматов, лотереи и тотализатор. Мировой опыт показал, что каждый из этих видов заслуживает отдельной схемы регулирования. И хотя некоторые принципы налогообложения и регламентирующих актов могут быть идентичными, в целом эти виды отличаются и в социальном, и в экономическом аспектах настолько, что бессмысленно и неэффективно применять к ним одинаковый государственный подход. Исследования, проведенные как на Западе, так и в России, показывают, что основные виды гэмблинга имеют между собой мало общего: ими увлекаются люди разных социальных групп, с разным уровнем доходов. Да и сами азартные игры дают разные возможности игрокам. Также разными должны быть и требования властей, касающиеся как социальных аспектов (возрастные ограничения, требования по охране окружающей среды, защита уязвимых групп людей, санитарные правила и т. д.), так и экономических (налогообложение, требования по размещению игровых и прочих площадок и их размерам и т. д.).

Разрабатывая законы регулирования гэмблинга в России, следует учитывать богатый опыт западных стран. Во многих из них в разное время государство пыталось частично или полностью запретить либо отдельные виды гэмблинга, либо все виды азартных развлечений. Опыт показывает, что такие запреты в итоге имели довольно тяжелые асоциальные последствия. Запрещение вело к появлению (в отдельных случаях – к процветанию) подпольных игорных заведений, не подконтрольных никаким государственным структурам и не соблюдающих никакие законы. Это приводило к значительному росту преступности (в частности, организованной), к некоторому росту социальной напряженности и появлению больших масс «черных» денег. Легализация и появление четких правил регулирования, наоборот, делало гэмблинг прозрачным бизнесом и приводило к социальной стабилизации в этой сфере.

Государственное регулирование в любой сфере необходимо тогда, когда она несет в себе социальный и/или экономический риск для государства и для людей[1].

Рост популярности азартных развлечений наметился в начале XX в. по всему миру, в основном в развитых странах. Открывались новые заведения, привлекавшие все большее количество игроков. Пик популярности пришелся на 50-е гг., и именно в это время созрела острая необходимость в более четких законах – как предписывающих, так и карательных

[1] *Hutter, B.* Regulation and Risk. – Oxford, 2001.

и регламентирующих. Одновременно появилась новая область в юриспруденции и социологии: государственное регулирование коммерческого гэмблинга.

Ученые, исследовавшие проблему, в первую очередь исходили из двух постулатов. Первый – гэмблинг без должного урегулирования может дорого обойтись обществу во всех смыслах – и в экономическом, и в социальном. Второй, не менее важный, заключается в следующем: хотя в функции государства не входит запрещение азартных игр или поощрение развития этой сферы, тем не менее власти обязаны контролировать происходящее. Многовековая история азартных игр показывает, что несмотря на свою социальную необходимость, гэмблинг при отсутствии государственного контроля может превратиться в рассадник криминала.

В начале 1960-х гг. в Великобритании были разработаны основные регулирующие нормативы, которые впоследствии приняли за основу в более чем тридцати странах. В целом принципы государственного урегулирования коммерческого гэмблинга не изменились за последние 40 лет, хотя повсюду были сделаны поправки, ориентированные на соответствие регулирующих законов современным требованиям.

Государственное регулирование коммерческого гэмблинга – процесс сложный и многоступенчатый. Социальному и экономическому рассмотрению подлежат все аспекты – от проверки юридических лиц для лицензирования при входе на рынок азартных развлечений до утверждения арбитражных органов, которые будут рассматривать спорные вопросы. Учитывая, что в России миллионы потребителей вовлечены в эту индустрию, государство обязано учитывать мельчайшие детали.

Существуют два ключевых аспекта регулирования: лицензирование и налогообложение. При разработке правил регулирования ни в коем случае не следует их смешивать, ибо вопросы налогообложения лежат в экономической плоскости, а вопросы лицензирования – в социальной. Лицензирование должно отвечать главной задаче: проверка надежности компании (при выдаче лицензии), а если компания уже работает, то следует регулярно с разумной частотой проверять ее соответствие лицензионным требованиям. Вообще вопрос лицензирования – фундаментальный для соблюдения вышеуказанных принципов. Во многих странах соответствующие лицензии выдаются не только юридическим лицам, но и управляющим и ключевым сотрудникам заведений игорного бизнеса. Такой подход оправдывает себя, ибо от честности и добросовестности сотрудников зависит многое, а играя против лицензированных специалистов, игрок более защищен и твердо знает, что игра ведется исключительно по известным и установленным правилам.

В России прежде всего следует выработать жесткую систему лицензирования юридических лиц, которая позволит контролировать появление

новых действующих лиц в индустрии азартных развлечений. При этом для разных видов гэмблинга должны выдаваться разные лицензии, и каждый вид, помимо единого федерального органа, должен регулироваться еще и отделом или подразделением, отвечающим за конкретный вид. То есть для лицензирования казино и букмекерских контор должны быть выработаны разные требования по отдельности, учитывающие специфику этих сфер.

Очевидно, что федеральным законодательным органам будет нелегко быстро и эффективно разработать комплексную систему, особенно учитывая множество различий между разными секторами и необходимость выработки особого подхода к каждому из них.

Сегодня в России существуют ассоциации деятелей различных сфер гэмблинга, каждая из которых занимается решением проблем развития своего сектора. Например, Национальная ассоциация букмекеров России следит за чистотой в букмекерском бизнесе и владеет достаточно полной информацией о частных лицах и компаниях, в разное время нарушавших действующие законы или попросту совершивших мошенничество всякого рода. Учитывая характер проблем и состояние дел в сегодняшнем российском гэмблинге, можно утверждать, что подобные ассоциации кровно заинтересованы в появлении четкого и понятного механизма государственного регулирования. Кроме того, в этих ассоциациях трудятся люди, чьи профессиональные знания могли быть использованы для создания такого механизма. В некоторых западных странах (в частности, в Великобритании) именно на основании таких ассоциаций были созданы органы, которые получили права по лицензированию и регулированию в соответствующих секторах гэмблинга.

Свободный рынок коммерческого гэмблинга подразумевает контроль и регулирование таких аспектов, как защита прав потребителей, обеспечение их безопасности и ликвидация угроз их здоровью и др. Однако именно государство должно указывать, каким образом это можно обеспечить. Также регулируется вид игровых заведений: контролю и регулированию подлежат размеры площадей игорных заведений, создание минимально необходимых условий для игроков и, конечно, исключаются любые возможности эксплуатации игроков со стороны игорных заведений. Последний аспект нуждается в тщательном изучении, ибо, как показывает мировой опыт, одной из главных целей государственного регулирования является устранение информационной асимметрии между игроками и владельцами игорных заведений. Игроки часто не знают или не придают значения своим шансам на выигрыш. Зачастую это связано с тем, что вся финансовая информация и ее контроль находятся в руках владельцев игорных предприятий. Это, в частности, распространено в лотереях, которые при отсутствии регулирования превращаются в опасный инструмент мошенничества, отмывания денег и прочей преступной деятельности. Без должного

регулирования со стороны государства игроки не могут знать ни точного размера возможного выигрыша (за исключением тех случаев, когда организаторы лотереи гарантируют выдачу конкретного приза при определенных условиях), ни точного количества участников лотереи. Даже в случаях гарантированного выигрыша при определенных условиях (например, угадывание нескольких номеров) игрок не может точно знать, на какую сумму он вправе рассчитывать в случае выигрыша, ибо у него нет информации, сколько еще игроков указали тот же набор номеров.

Тем не менее в одном из основных и самых популярных в России видов гэмблинга – в букмекерском бизнесе – эта ситуация контролируется. Изучая котировки на протяжении некоторого времени, игроки получают возможность увидеть, как букмекеры реагируют на увеличение или уменьшение ставок на спортивные события. На это может повлиять не только общая сумма ставок, но и, скажем, травма какого-либо спортсмена, другая частная информация, причем она доступна всем и регулярно появляется в СМИ. Букмекеры меняют коэффициенты, тем самым ведя абсолютно честную игру: любой игрок может воспользоваться этими сведениями. К тому же в букмекерском бизнесе есть одно преимущество: игрок всегда знает, сколько он может проиграть и сколько выиграть. Котировки ставок на спортивные события всегда доступны, и пари заключаются на четко оговоренных условиях, согласно имеющимся на момент пари коэффициентам. В других же видах гэмблинга игрокам не остается ничего, как уповать на честность и справедливость владельцев игорных заведений.

Гэмблинг – особый сектор экономического рынка. По многим показателям он не имеет аналогов, и стандартные экономические теории зачастую к нему попросту неприменимы. В сфере азартных развлечений невозможно просчитать или спрогнозировать прибыли или потери в долгосрочной перспективе. Появление новых игроков на рынке практически не влияет на стоимость услуг и очень мало влияет на их качество, а возможности, предоставляемые этими услугами, на деле неограничены. Это лишь некоторые из уникальных особенностей гэмблинга – список «нестандартных» характеристик в этой сфере можно продолжить. Именно по причине этой уникальности любое общество, в котором существуют азартные игры в каком бы то ни было виде, нуждается в проработанном государственном регулировании.

При отсутствии регулирования гэмблинг превращается в свободный рынок, где нет правил игры. История зарубежных стран знает немало примеров тому, как азартные развлечения становились бичом общества, поскольку контролировались, как правило, преступными группировками, а проблема конкуренции решалась исходя из жестоких принципов выживания в мире без правил и порядка: «нет конкурента – нет проблем».

Понадобились столетия, чтобы общество осознало, что сам гэмблинг как феномен не является рассадником преступности – таким его делает отсутствие организованности, регулирования и контроля. Как только в той или иной стране этот постулат принимался, азартные игры становились легальными. Этот процесс шел на протяжении всего двадцатого века. В разных странах это происходило в разное время, но итог практически везде был одним: общественное сознание доходило до принятия факта существования азартных игр как неизбежного явления, и практически сразу государство предпринимало активные шаги по контролю и регулированию гэмблинга и очищению его от нежелательных социальных элементов и экономической преступности. Далеко не последнюю роль в этом процессе играли экономический и финансовый факторы: государство получало возможность частичного контроля над финансовым оборотом на рынке азартных развлечений, что рано или поздно весьма благотворно сказывалось на его казне. Учитывая, что гэмблинг во все времена привлекал разные слои населения и, следовательно, немалые финансовые массы, такая заинтересованность власть предержащих, во-первых, неудивительна, а во-вторых, необходима. Облагать налогами можно только легальный бизнес, тогда он из нагрузки для бюджета превращается в его кормильца.

История западных стран ясно продемонстрировала, что традиционное отношение к азартным играм как к общественному злу стало сдавать позиции. Гэмблинг после легализации и при наличии работающего механизма государственного регулирования во всех странах твердо вставал на ноги и приносил не только социальную выгоду (резкое уменьшение числа уголовных и экономических преступлений – лишь одна сторона этой выгоды), но и немалые средства в бюджет. В странах, где гэмблинг находился на легальном положении дольше всего (США и Великобритания), вопрос о его социальной необходимости давно уже не стоит.

Любая модель регулирования коммерческого гэмблинга не может быть признана идеальной или оптимальной как и все существующие модели регулирования того или иного сегмента экономического рынка. Речь может идти только об эффективности модели. При этом она зависит от культурных, географических, климатических, социальных, экономических и прочих особенностей страны, и модель, успешно примененная в одном государстве, может на практике не работать в другой. Тем не менее мировой опыт государственного регулирования сферы азартных развлечений показал, что некоторые общие принципы идентичны и работают везде. По мнению социологов, это связано с тем, что само стремление, интерес человека к азартным играм присутствует во всех странах и на всех континентах примерно в равной мере. Это, можно сказать, естественная черта homo sapiens. С развитием современных технологий и появлением Интернета

это подтвердилось: те виды гэмблинга, которые могут оказывать услуги через удаленный доступ, с удовольствием этим воспользовались. Причем статистика компаний, оказывающих услуги по всему миру, показывает, что распределение их пользователей по странам почти идентична соотношению количества пользователей сети Интернет в этих странах. Если, например, в Великобритании пользующихся Интернетом в десять раз больше, чем в Объединенных Арабских Эмиратах, то именно таково и соотношение представителей этих стран в числе тех, кто играет в азартные игры по Интернету.

Конечно, во многих деталях механизмы регулирования в разных странах отличаются друг от друга. Но в целом государственное регулирование коммерческого гэмблинга подразумевает контроль над тем, какие услуги по азартным развлечением предоставляются, кем, кому, по какой цене, в каких объемах, в каких регионах, в каких помещениях, в какое время суток и каким образом все это может быть приведено в общую структуру. Какой бы ни была модель, она должна включать следующие составные части механизма регулирования.

1. Регулирование честности и прозрачности поставщиков услуг гэмблинга.

2. Регулирование предоставления игровых возможностей потребителю (количественный контроль, контроль доступа потребителя и контроль внешнего вида).

3. Регулирование условий игры (по отдельности для всех легально существующих видов гэмблинга).

4. Регулирование обязанностей потребителя.

5. Регулирование безопасности и соответствие механизмов регулирования действующим законам.

Список литературы

Cornish, D. A Review of the Literature and its Implications for Policy and Research. – L., 1978.

Hutter, B. Regulation and Risk. – Oxford, 2001.

Shwartz, R., Wade, H. Gambling: Social Aspects of Governmental Control. – Oxford, 1973.

© Осипов Е.М., 2009