**№ 32824-ОФ/Д26и от 17.11.2017**

Министерство финансов Российской Федерации

|  |
| --- |
| О проведении оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона |
| На № 05-03-05/71012 от 27 октября 2017 г. |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации
и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные
акты Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «О лотереях» и Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Министерством финансов Российской Федерации (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения повторно и разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 30 апреля 2015 г. № Пр-843, перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросам совершенствования порядка организации
и проведения лотерей и азартных игр, усиления ответственности за их незаконные организацию и проведение от 12 августа 2015 г. № Пр-1626. На ранее представленный проект акта Минэкономразвития России было подготовлено положительное заключение
об оценке регулирующего воздействия от 21 июня 2017 г. № 17019-СШ/Д26и.

Проект акта доработан, и предлагаемым им регулированием предусматривается введение запрета на проведение и реализацию бестиражных лотерей с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и технических устройств, за исключением лотерейных аппаратов, а также установление закрытого перечня событий, на которые
в букмекерских конторах, тотализаторах и в их пунктах приема ставок могут приниматься ставки. Кроме того на организаторов азартных игр предлагается возложить обязанность получать банковские гарантии в банках, включенных в предусмотренный статьей 74.1 Налогового кодекса Российской Федерации перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения.

Разработчиком проведено публичное обсуждение уведомления о подготовке проекта акта в сроки с 30 декабря 2015 г. по 21 января 2016 г., а также проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) в сроки с 21 января по 18 февраля 2016 г. и с 19 мая по 1 июня 2017 года.
При дальнейшей доработке проекта акта разработчиком были внесены изменения, содержащие положения, имеющие среднюю степень регулирующего воздействия,
и доработанный проект акта был повторно размещен для публичного обсуждения в сроки
с 20 июля по 2 августа 2017 г. на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru/p/45059
(ID проекта: 02/04/12-15/00045059). По результатам публичного обсуждения доработанного проекта акта и сводного отчета замечания и предложения не поступали.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России в срок
с 1 по 8 ноября 2017 г. были проведены публичные консультации по проекту акта
и сводному отчету с субъектами предпринимательской деятельности, подпадающими
под действие предлагаемого проектом акта регулирования. По результатам
публичных консультаций были получены замечания и предложения от Союза «Первая саморегулируемая организация букмекеров», саморегулируемой организации «Ассоциация букмекерских контор» и Общероссийской общественной организации «Российский футбольный союз». Представленные указанными участниками публичных консультаций замечания и предложения в целом учтены при подготовке настоящего заключения. Замечания и предложения, не учтенные в настоящем заключении, приведены
в прилагаемой сводной таблице результатов проведения публичных консультаций.

Минэкономразвития России рекомендует разработчику дополнительно проработать указанные замечания и предложения и, по возможности, их учесть при доработке проекта акта.

По результатам рассмотрения представленных разработчиком проекта акта
и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные Правилами проведения оценки регулирующего воздействия, разработчиком в целом соблюдены.

Вместе с тем по результатам проведения анализа положений проекта акта и с учетом результатов дополнительных публичных консультаций по проекту акта имеется следующее замечание.

Проектом акта предлагается дополнить часть 10 статьи 6 Федерального закона
от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности
по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон
от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ) положениями, устанавливающими дополнительные требования к банкам, имеющим право выдавать банковскую гарантию организаторам азартных игр, в части соответствия их требованиям, предусмотренным частью 3
статьи 74.1 Налогового кодекса Российской Федерации[[1]](#footnote-1).

Следует отметить, что действующей редакцией части 10 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ не предусмотрено каких-либо особых требований
к банкам, имеющим право выдавать банковские гарантии организаторам азартных игр.

Таким образом, в настоящее время организаторы азартных игр имеют право приобретать банковскую гарантию в любом (по их выбору) банке.

В этих условиях остаются не ясными причины предлагаемого разработчиком ужесточения требований к банкам. Ни в сводном отчете, ни в представленных дополнительных материалах разработчиком не приведены убедительные обоснования (доводы) необходимости (целесообразности) установления дополнительных требований
к банкам, а также анализ последствий применения действующей в настоящее время редакции части 10 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ.

Кроме того, разработчиком не проанализированы правовые и финансовые последствия введения в действие предлагаемой проектом акта новеллы для организаторов азартных игр, в том числе в связи с существенным сокращением перечня банков, имеющих право выдавать банковские гарантии. Исходя из буквального толкования положений проекта акта можно сделать вывод, что с момента введения в действие изменений в часть 10 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ у организатора азартных игр, ранее получившего банковскую гарантию с незаконченным сроком ее действия, возникает обязанность приобрести новую банковскую гарантию, но уже в банке, соответствующем критериям, предусмотренным статьей 74.1 Налогового кодекса Российской Федерации.

По мнению Минэкономразвития России, в указанных случаях у организатора азартных игр возникают риски необоснованного и существенного роста финансовых
и трудовых затрат на приобретение новой банковской гарантии[[2]](#footnote-2) и получения убытков
в связи с невозможностью использования ранее приобретенной, но не использованной
до окончания срока действия банковской гарантии.

В связи с изложенным, считаем необходимым дополнить проект акта положениями, предусматривающими, что предлагаемые изменения в часть 10 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ не применяются в отношении организаторов азартных игр, имеющих на дату введения в действие предлагаемого проектом акта регулирования, банковскую гарантию с незаконченным сроком действия.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия представленной редакции проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, а также позиции субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения заявленной проблемы предложенным способом регулирования,
а также о наличии положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Приложение: на 4 л. в 1 экз.

|  |
| --- |
| Приложениек заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона |

**Сводная таблица не учтенных в заключении об оценке регулирующего воздействия замечаний и предложений представителей предпринимательского сообщества по проекту федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «О лотереях» и Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»**

| **№** | **Замечания и (или) предложения** |
| --- | --- |
| **1** |    1) Пунктом «а» части 4 статьи 2 Проекта предлагается: дополнить статью 15 ФЗ № 244 частью 4(1), ограничив закрытым перечнем состав событий, от которых может зависеть исход основанных на риске соглашений о выигрыше (пари).   Так, в проектируемом п. 4 ст. 4(1) предусмотрено, что исход таких соглашений может зависеть от итогов голосования, результатов выборов, референдума в период соответствующих избирательных компаний, а также результатов и событий, которые иным образом связаны с такими выборами, референдумом (за исключением итогов голосования, результатов выборов, референдума в период соответствующих избирательных кампаний и кампании референдума, проводимых в Российской Федерации, либо результатов и событий, которые иным образом связаны с такими выборами, референдумом).   Данное положение не согласуется с требованиями действующего законодательства о выборах, вследствие чего необоснованно ограничивает букмекерские конторы в выборе событий, представленных в букмекерской линии.   В частности, проектируемая норма предусматривает, что ставки на результаты выборов и референдума, и событий, связанных с выборами и референдумом, проводимых не в Российской Федерации, могут приниматься только в период таких избирательных компаний. При этом, в действующем законодательства РФ, напротив, предусмотрен запрет на проведение азартных игр и лотерей, исход которых зависит от результатов выборов, референдума, только в период таких избирательных компаний (ч. 3 ст. 56 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ, ч. 3 ст. 56 ФЗ от 10.01.2003 № 19-ФЗ, ч. 3 ст. 69 ФЗ от 22.02.2014 № 20-ФЗ, ч. 3 ст. 68 ФКЗ от 28.06.2004 № 5-ФКЗ). |
| **2** |    2) Пунктом «в» части 4 статьи 2 Проекта предлагается: дополнить статью 15 ФЗ № 244 частью 6, установив, что в букмекерских конторах, тотализаторах, их пунктах приема ставок и процессинговых центрах может использоваться исключительно оборудование, которое не является игровым, перечень которого устанавливается Правительством РФ, и которое может использоваться только работниками организатора азартных игр.   В пунктах приема ставок букмекерских контор для осуществления деятельности по организации азартных игр, используется ряд оборудования, необходимого как для технического взаимодействия с процессинговым центром букмекерской конторы, так и для обеспечения возможности участника азартных игр наблюдать за ходом и результатом событий.   Для получения информации о развитии и исходе событий, участники азартных игр используют (смотрят) телевизоры со спортивными событиями и мониторы, содержащие информацию о букмекерских коэффициентах, в режиме реального времени, заключая пари на события в ходе спортивного матча (LIVE ставки). При этом, примерно 80% ставок, которые принимаются в букмекерских конторах, составляют именно LIVE ставки. А в случае организаторов азартных игр в тотализаторе, в соответствии с частью 3.6. ст. 15 ФЗ № 244, существует обязанность обеспечить участникам азартных игр возможность наблюдать развитие и исход события, от которого зависит результат пари, в том числе при помощи специального оборудования. Мониторы и телевизоры принадлежат организатору азартных игр, являются специальным оборудованием, но используются самими участниками азартных игр.   Все большее распространение, в связи с быстро развивающимися технологиями, получает такой вид специального оборудования, как «терминал самообслуживания».   Терминалы самообслуживания представляют собой компьютерное оборудование (моноблок и монитор), подключенное к сертифицированному аппаратно-программному комплексу (АПК) букмекера, используемого для приема ставок, расчета выигрышей и т.п. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 08.05.2015 № 452. Терминал не является самостоятельной единицей, осуществляющей прием ставок или выплату выигрышей, не имеет самостоятельного выхода в сеть «Интернет», а неразрывно связан с АПК букмекера, то есть, при отключении его от сети организатора азартных игр, работать терминал не будет. Данное оборудование используется для предоставления участнику азартной игры информации о составе событий и применяемых коэффициентах (букмекерской линии), позволяет участнику азартной игры наблюдать развитие и исход события, относительно которого заключено пари, а также с использованием обменного знака игорного заведения, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 10.07.2007 № 441, заключать пари относительно таких событий.   Терминал не является игровым автоматом, не содержит в себе генератора случайных чисел, иных устройств и приспособлений, с помощью которых определяется выигрыш, а также купюроприемника. Терминал не подпадает под определение игрового оборудования, что было неоднократно подтверждено судебной практикой.   Наличие соответствующего оборудование в букмекерской конторе, используемого участниками азартных игр, направлено на облегчение взаимодействия между букмекером и игроком, создание для игрока комфортных условий для осуществления ставок.   Возможность использования оборудования только работниками организатора азартных игр повлечет:во-первых, необоснованные убытки для букмекерских контор, ввиду сокращения количества ставок;во-вторых, значительное сокращение объема целевых отчислений на поддержку спорта (согласно ст. 6.2. ФЗ № 244), так как пари на спортивные события являются основой букмекерского бизнеса. При этом, за первые 2 квартала календарного года, после появления у букмекеров обязанности по перечислению целевых отчислений субъектам профессионального спорта, размер целевых отчислений каждого букмекера, принимающего ставки на спорт, значительно превысил минимально необходимый по закону размер в 15 миллионов рублей за квартал.   Кроме того, положение о возможности использования оборудования в букмекерской конторе только работниками организатора азартных игр вступает в противоречие с частью 22 ст. 4 ФЗ № 244, в соответствии с которой, в зоне обслуживания участников азартных игр игорного заведения, может быть установлено используемое участниками азартных игр оборудование.   Учитывая вышеизложенное, проектируемая норма, предусмотренная п. «в» ч. 4 ст. 2 Проекта требует существенной доработки, поскольку вводит необоснованные ограничения для субъектов букмекерской деятельности. Основания введения данной меры, анализ предпосылок и последствий ее реализации ни в пояснительной записке, ни в сводном отчете разработчиком не раскрыты. |
| **3** |    Настоящий проект акта не содержит положений, противоречащих действующему законодательству, однако, в проекте есть ряд неточностей и пробелов, которые следует устранить.   Следует обратить внимание на то, что банковские гарантии в целях применения Статьи 74.1. НК РФ являются средством обеспечения уплаты налогов, а в целях Закона 244-ФЗ банковские гарантии используются в целях обеспечения исполнения обязательств перед участниками азартных игр и такое безосновательное усиление правовой нормы является избыточным.3) Законодатель не учитывает тот факт, что в подавляющем большинстве случаев, кредитные организации не настроены положительно в отношении предоставления букмекерам указанных банковских гарантий, что в свою очередь ставит легальный букмекерский бизнес в зависимое положение от их решений. В настоящее время ряд организаторов азартных игр, которым необходимо наличие банковской гарантии для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах, не имеют возможности получить банковские гарантии в результате отказов банков выдавать данный банковский продукт. Отказы обусловлены тем, что банковская гарантия должна быть выдана на столь значимую сумму организациям, бизнес которых для банковского сектора является рискованным. Ответственности за невыдачу банковской гарантии кредитные организации не несут, законодательных актов, регулирующих порядок и процедуру выдачи банковской гарантии для организаторов азартных игр, не предусмотрено.   В то же время неисполнение букмекерами указанного требования делает невозможным осуществление ими лицензионной деятельности на территории Российской Федерации. Сокращение круга кредитных организаций, имеющих право на выдачу банковских гарантий, влечет за собой дополнительные трудности для букмекерских контор в поиске банка-партнера.   Наиболее оптимальным выходом из ситуации с необходимостью получения банковской гарантии была бы отмена данного требования в качестве лицензионного.   В настоящее время обязательства организатора азартных игр в букмекерской конторе перед участником азартных игр обеспечены в должной степени. Минимальный размер уставного капитала установлен в сумме 100 000 000 (сто миллионов) рублей. В оплату такого уставного капитала могут быть внесены только денежные средства. Стоимость чистых активов установлена в размере 1 000 000 000 (одного миллиарда) рублей, а обязательный взнос в компенсационный фонд СРО букмекеров составляет минимум 30 000 000 (тридцать миллионов) рублей. Наличие института саморегулирования для организаторов азартных игр означает создание компенсационного фонда в сумме не менее 300 000 000 (трехсот миллионов) рублей, таким образом, организаторы азартных игр субсидиарно несут ответственность перед участниками азартных игр, что имеет явные преимущества по сравнению с институтом банковской гарантии. Рассмотренные требования установлены Законом 244-ФЗ.   В связи с вышеперечисленным, установленное п. 10 ст. 6 Закона 244-ФЗ требование о наличии у организатора азартных игр в букмекерских конторах банковской гарантии, считаем избыточным, практически неприменимым и создающим большой объем дополнительных расходов для букмекерского бизнеса, и, соответственно, подлежащим исключению из действующего законодательства. |
| **4** |    2. Вопросы определения исчерпывающего перечня мероприятий, в отношении которых букмекерскими конторами могут приниматься ставки, заключаться пари.   Предложение дополнить статью 15 Закона 244-ФЗ частью 4.1, содержащей перечень мероприятий, в ходе которых могут наступить или не наступить события, от которых зависит исход основанных на риске соглашений о выигрыше, ограничивает в правах букмекерские конторы, а введение в действие данных положений может привести к значительному сокращению доходов легальных организаторов азартных игр. Целый ряд законов, изданных за последние несколько лет, и разрабатываемых законопроектов направлены на рост налогообложения и появление дополнительных расходов для букмекерского бизнеса. В то же время, на сегодняшний день не принято ни одного закона или иного нормативного акта, способствующего развитию букмекерского бизнеса в России, хотя после принятия в 2017 году поправок в Закон 244-ФЗ (дополнения Закона 244-ФЗ статьей 6.2) легальные букмекерские конторы оказали большую поддержку профессиональному и детскому и юношескому спорту, заплатив целевые отчисления на сумму, превышающую 1,5 млрд. рублей за 2 и 3 кварталы 2017 года. Данные суммы были уплачены вопреки тому, что не весь доход букмекерских контор зависит от приема ставок на спортивные мероприятия и нередко прием ставок на спорт является убыточным для букмекеров либо не приносит прибыли. В последнем случае букмекерские конторы вынуждены выплачивать целевые отчисления на поддержку спорта в размере 15 млн. рублей ежеквартально из доходов от иной легальной деятельности, помимо приема ставок на спортивные события.   Спортивная деятельность носит сезонный характер, доход легальных организаторов азартных игр является нерегулярным и зависит от спортивных сезонов в том или ином виде спорта, а целевые отчисления на поддержку спорта выплачиваются на регулярной основе.В целях недопущения ухудшения финансового положения букмекерских контор было бы целесообразно исключить из текста проекта акта ограничения, предлагаемые ч. 4.1, дополняющей статью 15 Закона 244-ФЗ. Более того, введение рассматриваемых положений может способствовать развитию нелегальных букмекерских контор, зарегистрированных на оффшорных территориях, где законодательство не препятствует принимать ставки на любые события, в том числе, выходящие за рамки перечня, вводимого ч. 4.1 ст. 15 Закона 244-ФЗ. Таким образом, вводимые требования не только препятствуют работе легального букмекерского бизнеса, но и стимулируют предпринимателей увеличить свою прибыль за счет ухода от налогов и выведения бизнеса в оффшорные зоны.   Стремление субъектов законодательной инициативы вывести спорт высших достижений на новый уровень, в том числе, с поддержкой букмекерской отрасли, нашло понимание у организаторов азартных игр, которые благодаря Правительству Российской Федерации и Минспорта России поставили перед собой цель развивать отрасль во благо спорта. Однако мы просим оградить букмекерский бизнес от наличия в нормативно-правовых актах положений, вводящих избыточные, часто необоснованные ограничения или обязанности для букмекеров, а также положений, влекущих дополнительные расходы бизнеса, мешающие осуществлению легальной деятельности и исполнению требований законодательства по уплате обязательных налогов и иных неналоговых сборов. |

1. Согласно данным официального сайта Минфина России по состоянию на 1 октября 2017 г. 274 банка удовлетворяют требованиям, установленным пунктом 3 статьи 741 Налогового кодекса Российской Федерации (https://www.minfin.ru/ru/perfomance/tax\_relations/policy/bankwarranty/). [↑](#footnote-ref-1)
2. Согласно данным саморегулируемой организации «Ассоциация букмекерских контор» и Общероссийской общественной организации «Российский футбольный союз» получение банковской гарантии организаторами азартных игр является длительным (от 4 до 7 месяцев) и финансово затратным процессом, поскольку комиссия
за обслуживание устанавливается в пределах 4-10 % годовых от суммы выданной банковской гарантии. [↑](#footnote-ref-2)