

Научная статья

УДК 341, 346

АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА УСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БУКМЕКЕРСКИХ КОНТОР

**Исаева Клара Асангазыевна, д.ю.н., профессор, кафедра «Уголовного
процесса и судебной экспертизы», Кыргызский национальный
университет имени Жусупа Баласагына, Бишкек, Кыргызстан,
klaraisaeva.kg@gmail.com**

Аннотация

Букмекерские конторы в экономике большинства современных государств занимают особое место, стимулируя интерес к большому спорту. Однако способствуют и некоторым весьма негативным явлениям, в частности, так называемой игровой зависимости. Исходя из этого государства принимают определенные меры правового характера, нацеленные на упорядочение соответствующих общественных отношений: в одних странах устанавливаются весьма жесткие правила деятельности таких организаций, с соответствующими ограничениями; в других же государствах их деятельность вовсе запрещаются. При этом практически все страны ведут жесткую политику, нацеленную на противодействие деятельности нелегальных букмекерских контор, и подходы к решению проблемных вопросов используются неодинаковые. С учетом этого в статье рассматривается опыт как Российской Федерации, так и некоторых других государств в части ограничения и контроля букмекерского бизнеса. Обосновывается нецелесообразность установления полного запрета на осуществление деятельности букмекерских контор, в том числе в интернет-пространстве. Вместе с тем аргументируется необходимость предельно последовательного и жесткого регулирования этой сферы отношений, особенно в части установления справедливых условий заключения пари на исходы спортивных событий: это направления законодателем пока развивается недостаточно.

Ключевые слова: букмекерская контора, игорная зона, игорный бизнес, пари, спортивные ставки

Статья поступила в редакцию 09.05.2025, одобрена после рецензирования 16.06.2025, принята к публикации 19.06.2025.

Original article

ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE IN ESTABLISHING LEGAL RESTRICTIONS ON THE ACTIVITIES OF BOOKMAKERS

Klara Isaeva, Doctor of Law, Professor, Department of Criminal Procedure and Forensic Examination, Jusup Balasagyn Kyrgyz National University, Bishkek, Kyrgyzstan

Abstract

Bookmakers occupy a special place in the economy of most modern states, stimulating interest in big-time sports. However, they also contribute to some very negative phenomena, in particular, the so-called gambling addiction. Based on this, States are taking certain legal measures aimed at streamlining relevant public relations: in some countries, very strict rules for the activities of such organizations are established, with appropriate restrictions; in other States, their activities are completely prohibited. Moreover, almost all countries have strict policies aimed at countering the activities of illegal bookmakers, and approaches to solving problematic issues vary. With this in mind, the article examines the experience of both the Russian Federation and some other countries in terms of restricting and controlling the betting business. The author substantiates the inexpediency of establishing a complete ban on the activities of bookmakers, including in the Internet space. At the same time, it argues for the need for extremely consistent and strict regulation of this area of relations, especially in terms of establishing fair conditions for betting on the outcome of sporting events.: The legislator is still developing these areas insufficiently.

Keywords: bookmaker, gambling zone, gambling, betting, sports betting

Введение

Особый интерес государства к сфере игорного бизнеса вполне объясним: это тот сегмент экономики, который достаточно динамично развивается [3, с. 83], а сам бизнес букмекерских контор является высокомаржинальным. Однако обусловленность игровой деятельностью многих негативных эффектов, в частности, так называемой игровой зависимости, вынуждает государство устанавливать весьма жёсткие условия такой деятельности.

Нельзя не сказать и о наличии большого перечня рисков, которые имеют место в сфере игровой деятельности. Это тоже обуславливает необходимость особо тщательного подхода к правовому регулированию данной сферы. Хотя, надо сказать, государство с этой задачей не вполне эффективно справляется, и по-прежнему продолжают оставаться актуальными вопросы обеспечения справедливых, понятных и открытых правил проведения азартных игр и заключения спортивных пари, предупреждения участия несовершеннолетних граждан в азартных играх, предупреждения преступности, особенно с учётом широкой популярности нелегальных букмекерских контор [2, с. 63]. Отсюда и необходимость изучения зарубежного опыта, наряду с отечественным опытом.

Основная часть

Начать анализ проблематики следует с Федерального закона от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [1] (Закон № 244-ФЗ), который регламентирует основные нюансы рассматриваемой деятельности, в том числе и ключевые термины.

В п. 14 ст. 4 букмекерская контора определена как «игорное заведение, в котором организатор азартных игр заключает пари с участниками данного вида

азартных игр». Можно сказать, что это ключевой субъект рассматриваемой деятельности.

Соответственно, пари в п. 2 ст. 4 трактуется как «азартная игра, при которой исход основанного на риске соглашения о выигрыше, заключаемого двумя или несколькими участниками пари между собой либо с организатором данного вида азартной игры, зависит от события, относительно которого неизвестно, наступит оно или нет». Применительно к отечественным букмекерским конторам речь идёт именно о спортивных ставках.

Такая деятельность достаточно жёстко регламентируется и ограничивается нормами указанного Закона. В частности, Законом устанавливаются сами требования к организаторам азартных игр и игорным заведениям, требования к посетителям игорного заведения. Более того, регламентируется и организация игорных зон. Особое место в указанном Законе отведено установлению ограничений деятельности букмекерских контор вне игорных зон, в том числе в сети Интернет. Здесь нельзя не обратить внимание на обязательность прохождения процедуры лицензирования.

Особую роль играет и такой инструмент, как Центр учёта и перевода интерактивных ставок (ЦУПИС), выступающий одновременно и организацией, обеспечивающей учёт пари и проведение денежных расчётов между букмекерскими конторами и игроками, и своего рода Интернет-сервисом, в котором концентрируется информация, обеспечивающая возможность осуществления налогообложения доходов, полученных от выигрышей [3, с. 84].

Результатом установления жёстких ограничений и регулирования в целом букмекерского бизнеса порождает некоторые особенности, в частности, наличие высокого порога для входа на рынок для соответствующих бизнес-субъектов. [3, с. 84]. Такой подход можно считать в целом оправданным, поскольку соответствие высоким требованиям означает, что компания, чья деятельность основана на риске, будет способна исполнять собственные

обязательства как перед персоналом, так перед государством и игроками, выплачивая налоги, выигрыши, заработную плату и пр.

Установление высокого порога для входа на рынок позволяет сократить и предупредить чрезмерный рост количества субъектов игровой деятельности, по крайней мере, с точки зрения социальной политики государства это представляется оправданным.

Другой особенностью можно считать рост нелегального рынка [3, с. 84]. Данная тенденция представляется вполне объяснимой, поскольку многие субъекты, которые желали бы на букмекерский рынок зайти, не соответствуют высоким установленным требованиям по тем или иным причинам. Именно поэтому в обход закона они пытаются осуществлять деятельность по приёму ставок на спортивные события. Безусловно, такая деятельность строго наказывается, в том числе в соответствии с уголовным законодательством, что, однако, недобросовестных субъектов.

Примечательно, что такая проблема остаётся актуальной не только для государств, где деятельность букмекерских контор является легальной, конечно же, при условии прохождения лицензирования, но и в тех странах, где она полностью запрещена. То есть в целом данная проблема присуща рассматриваемый в сфере отношений вне зависимости от того, о каком государстве ведётся речь.

Причин, по которым услуги нелегальных игорных заведений пользуются спросом, масса. В их числе можно отметить и более привлекательные условия для игроков, хотя в этих условиях и более высокими становятся риски (блокировка аккаунта, необоснованный отказ в выплате выигрыша и пр.).

Говоря об ограничениях деятельности букмекерских контор, нельзя не отметить, что во многом российское законодательство совпадает с законодательством зарубежным. И здесь стоит обратить внимание на некоторые особенности, сложившиеся в условиях правовой системы западных стран.

Так, в Великобритании деятельность букмекерских контор регламентирована достаточно детально, что во многом обусловлено и давней историей существования в ней игорного бизнеса. Причём закон, регламентирующий в настоящее время рассматриваемую сферу деятельности, действует лишь с 2005 года. В нём, как и в российском законодательстве, установлены в качестве обязательных условия прохождения процедуры лицензирования, жёсткий контроль, специальная регламентация порядка приёма спортивных ставок в сети Интернет. Но особую роль играет принцип прозрачности [Билык, с 84]. В этом плане придание особой роли принципу прозрачности российскому законодательству следовало бы позаимствовать в рамках совершенствования правовой основы деятельности букмекерских контор.

Вместе с тем, некоторых преимуществ, свойственных российскому подходу к правовому регулированию, в Великобритании нет. В частности, специальная система учёта финансовых операций, аналогичная системе, используемой в ЦУПИС, там отсутствует [5, с 85]. В этом плане создание ЦУПИС как инструмента, существенно ограничившего различные злоупотребления и обеспечивающего некоторую упорядоченность налогообложения, можно оценить исключительно положительно.

Некоторые особенности регулирования деятельности букмекерских контор имеют место и в США. Причём эти особенности продиктованы не столько самим подходом государства к регулированию букмекерской деятельности, сколько спецификой правовой системы в целом. Традиционно штаты имеют крайне широкую возможность самостоятельного решения правовых вопросов, вплоть до регулирования уголовной ответственности. В этой связи на федеральном уровне в США обеспечено регулирование лишь общих аспектов тех или иных правоотношений. Соответственно, каждый штат самостоятельно решает вопросы установления запретов или разрешений на ведение букмекерской деятельности. И несмотря на относительно либеральную

модель экономики и развитие всех сегментов рынка, именно деятельность букмекерских контор не слишком поощряется. Лишь в отдельных штатах деятельность игорных заведений признается легальной, причём при условии прохождения весьма жёсткого лицензирования [3, с. 85].

Нельзя не отметить, что до 2018 года приём ставок на спортивные события, во всяком случае, в сети Интернет, в США находился под запретом. В этом плане большинство стран Запада выгодно отличались от США. В настоящее же время такие различия нивелированы. Тем не менее, американская модель регулирования деятельности букмекерских контор и установления ограничений расценивается как уникальная, хотя и характеризующаяся наличием определённых проблем [6, с. 153].

Особо стоит сказать о правовом регулировании деятельности букмекерских контор и установлении соответствующих ограничений на Филиппинах. Там имеет место весьма жёсткий контроль и законодательство, действует специальный орган, имеющий широкие полномочия в сфере осуществления контроля за деятельностью букмекерских контор. Весьма примечателен и опыт Филиппин в части допущения на рынок офшорных букмекеров: им предоставляется лицензия, но именно при условии ориентированности на зарубежных игроков. Примечательно и то, что доступ к участию в пари для граждан на Филиппинах остаётся ограниченным, за исключением некоторых игорных зон. Такой подход в литературе характеризуется как эффективная мера защиты населения от негативных последствий участия в азартных играх; одновременно это способствует и стимулированию туризма [3, с. 86].

Нельзя не обратить внимание, что в отдельных государствах игорная деятельность, в том числе связанная с приёмом ставок на спортивные события, находится под полным запретом и преследуется в уголовном порядке. Среди них выделяются Афганистан, Пакистан, Саудовская Аравия. Китай, Таиланд. Иордания, Иран, Турция. Примечательно, что во многих из этих государств

остаются легальными лотереи, пари и тотализаторы, под запрет же чаще попадает именно казино [4, с. 80], которые в данном случае нами не рассматриваются. Здесь уместно подчеркнуть, что запреты на осуществление игровой деятельности или же максимально жёсткие её ограничения в большей мере характерны для стран, право которых основано на нормах ислама в большей или меньшей степени.

Особую специфику в плане регулирования и установления ограничений рассматриваемого вида деятельности демонстрирует Китай, где деятельность игорных заведений находится под жёстким запретом, однако на отдельных территориях, в частности, Макао, она разрешена [7].

Стоит сказать, что в странах Запада, прежде всего в европейских, особое внимание уделяется обеспечению правовой охраны и защиты интересов участников азартных игр и спортивных пари в том числе. Об этом свидетельствует достаточно развитая судебная практика рассмотрения споров, в том числе о неуплате букмекерской конторой выигрыша. Причём наиболее развита такая практика в США [6, с. 154-156]. В России, к сожалению, подобная практика должного развития не получила, хотя все условия для этого имеются.

С учётом специфики подходов к правовому регулированию деятельности букмекерских контор, в литературе все государства условно подразделяются на несколько категорий:

- страны, в которых игорная деятельность запрещена и не подлежит лицензированию, однако зарубежные компании имеют доступ на национальный рынок страны посредством сети Интернет;

- страны, в которых игорная деятельность в сети Интернет запрещена, в том числе и ограничен доступ к зарубежным интернет-сервисам, организующим азартные игры;

- страны, в которых азартные игры разрешены при условии прохождения лицензирования;

- страны, в которых какие-либо запреты отсутствуют [8, с. 86].

Таким образом, какой-то единый подход не сложился; каждое государство разрешает вопрос ограничений исходя из собственных интересов. Однако в подавляющем большинстве государства преследуются по закону нелегальную организацию игорной деятельности. Причём в одних странах установлены специальные нормы уголовного законодательства, предусматривающий ответственность именно за незаконную организацию азартных игр, других же нелегальная игорная деятельность подпадает под общие нормы об уголовной ответственности [9, с. 83-84].

Заключение

Проанализировав отечественный и зарубежный опыт, можно положительно оценить российское законодательство с точки зрения правового регулирования деятельности букмекерских контор и установления ограничений для них. Однако это законодательство совершенным назвать было бы ошибкой, в нём тоже имеются определённые недостатки. Например, практически никак не регламентируются условия заключения пари и разрешения споров, возникающих между букмекерскими конторами и игроками (клиентами букмекерских контор), которые остаются крайне незащищёнными. Это одно из тех направлений, в котором следует развивать действующее законодательство.

Полагаем, что законодатель должен проанализировать правоприменительную практику, и в том числе те споры, которые возникают между игроками букмекерских контор и самими букмекерскими конторами, и рассмотреть вопрос о более жёстком регулировании. Здесь целесообразно ввести ряд ограничений, которые исключили бы произвольное принятие решений букмекерской конторой относительно споров с игроками, особенно связанных с блокировкой аккаунтов.

С учётом этого есть необходимость дополнения Закона № 244-ФЗ новой главой, содержащей детализированные нормы, ограничивающие чрезмерную свободу букмекерской конторы в части рассмотрения спорных ситуаций и обеспечивающие прозрачность, справедливость, законность этой процедуры.

В любом случае, независимо от выбранного подхода к регулированию, и автор считает недопустимым запрет на осуществление игровой деятельности, в том числе по приему ставок на спортивные события: данная сфера отношений способствует стимулированию интереса к спорту и повышает налогооблагаемую базу.

Список литературы

1. Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 7.
2. Анцыгин А.В. Сравнительно-правовое исследование законодательства России и зарубежных стран об азартных играх // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 3. С. 62-65.
3. Билык Р.Е., Савченко О.Г. Регулирование букмекерской деятельности в разных странах мира: международный опыт и российская действительность // Вестник Международного института рынка. 2025. № 1. С. 83-88.
4. Гузинец К.В. Игровой бизнес в России и за Рубежом // Микроэкономика. 2014. № 3. С. 79-82.
5. Ерыгин Д.А. Ведение букмекерского бизнеса в России, Беларуси и Великобритании: основные требования и практические проблемы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 5. С. 72-90.
6. Макитова Ф.А. Правовые механизмы контроля и надзора на рынке азартных услуг: зарубежные модели и практики // Юридическая наука: история и современность. 2023. № 11. С. 151-159.
7. Нестеров А.Г. Специальный административный район КНР Аомэнь (Макао): особенности внешнеэкономической деятельности // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Том 14. № 11А. С. 322-332.

8. Оленев-Сигачев Ю.А. Правовое регулирование отношений пользователей и операторов игорных заведений, размещенных в сети Интернет, в России и зарубежных странах // Вестник РПА. 2021. № 1. С. 84-89.
9. Солодина С.А. Исторический опыт регламентации ответственности за проведение азартных игр в зарубежных странах // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2024. № 3 (19). С. 77-85.

References

1. Federal'nyj zakon ot 29.12.2006 № 244-FZ (red. ot 24.06.2025) «O gosudarstvennom regulirovanii deyatel'nosti po organizacii i provedeniyu azartny`x igr i o vnesenii izmenenij v nekotory`e zakonodatel'ny`e akty` Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2007. № 1 (ch. I). St. 7.
2. Ancygin A.V. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie zakonodatel'stva Rossii i zarubezhny`x stran ob azartny`x igrax // Probely` v rossijskom zakonodatel'stve. Yuridicheskij zhurnal. 2016. № 3. S. 62-65.
3. Bily`k R.E., Savchenko O.G. Regulirovanie bukmekerskoj deyatel'nosti v razny`x stranax mira: mezhdunarodny`j opy`t i rossijskaya dejstvitel'nost` // Vestnik Mezhdunarodnogo instituta ry`nka. 2025. № 1. S. 83-88.
4. Guzinecz K.V. Igorny`j biznes v Rossii i za Rubezhom // Mikroekonomika. 2014. № 3. S. 79-82.
5. Ery`gin D.A. Vedenie bukmekerskogo biznesa v Rossii, Belarusi i Velikobritanii: osnovny`e trebovaniya i prakticheskie problemy` // Voprosy` rossijskoj yusticii. 2020. № 5. S. 72-90.
6. Makitova F.A. Pravovy`e mexanizmy` kontrolya i nadzora na ry`nke azartny`x uslug: zarubezhny`e modeli i praktiki // Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost`. 2023. № 11. S. 151-159.
7. Nesterov A.G. Special'ny`j administrativny`j rajon KNR Aome`n` (Makao): osobennosti vneshnee`konomicheskoy deyatel'nosti // E`konomika: vchera, segodnya, zavtra. 2024. Tom 14. № 11A. S. 322-332.

8. Olenev-Sigachev Yu.A. Pravovoe regulirovanie otnoshenij pol'zovatelej i operatorov igorny`x zavedenij, razmeshhenny`x v seti Internet, v Rossii i zarubezhny`x stranax // Vestnik RPA. 2021. № 1. S. 84-89.
9. Solodina S.A. Istoricheskij opy`t reglamentacii otvetstvennosti za provedenie azartny`x igr v zarubezhny`x stranax // Obshhestvo, pravo, gosudarstvennost`: retrospektiva i perspektiva. 2024. № 3 (19). S. 77-85.