

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ И ОПЕРАТОРОВ ИГОРНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ, РАЗМЕЩЕННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ, В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-1-84-89>

В различных странах мира существуют самые разнообразные правовые режимы, регулирующие деловую активность субъектов предпринимательской деятельности в сети Интернет. Особенного внимания в данной области заслуживает такое явление, как организация проведения азартных игр и заключения пари в сети Интернет, ввиду наличия в ряде стран, в том числе и в Российской Федерации, формального запрета на подобный способ ведения игорного бизнеса на фоне наличия развитых технологий преодоления технических блокировок игорных ресурсов в сети Интернет, вводимых во исполнение упомянутых выше формальных запретов. Предметом настоящей статьи является исследование особенностей правового регулирования отношений, возникающих между пользователями интернет-ресурсов, посредством которых организуется проведение азартных игр и заключение пари, и операторами данных ресурсов в России, а также ряде зарубежных стран. Изучение названной проблематики осуществляется посредством описания, анализа, сравнения российского и зарубежного игорного законодательства, сбора и анализа статистических сведений, характеризующих как формальное, так и фактическое состояние регулирования в области алеаторных сделок в сети Интернет. В исследовании также применяются методы моделирования и дедукции. По результатам изучения зарубежного опыта правового регулирования игорной деятельности в сети Интернет сформулирован вывод о возможности формирования в Российской Федерации соответствующего гражданско-правового и налогового режимов и организации деятельности по проведению азартных игр и заключению пари в сети Интернет, ориентированных на полную легализацию такой деятельности.

**ОЛЕНЕВ-СИГАЧЕВ
Юрий Алексеевич**

аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права
Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА
Минюста России) (г. Москва)
olenev333@yandex.ru

Правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр и заключению пари; регулирование игорного дела в зарубежных странах; правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр и заключению пари в сети Интернет

Yury A. OLENEV-SIGACHEV

Postgraduate Student, Department
of Civil and Business Law, All-Russian
State University of Justice (Moscow)

olenev333@yandex.ru

LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN USERS AND OPERATORS OF GAMBLING ESTABLISHMENTS LOCATED ON THE INTERNET IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

**Legal regulation of the organization and conduct of gambling and betting; regulation of gambling in foreign countries;
legal regulation of the organization and conduct of gambling and betting on the Internet**

In different countries there are different legal regimes governing the business activities of business entities on the Internet, special attention in this area was the phenomenon of organization of gambling and betting on the Internet, owing to a number of countries, including in the Russian Federation, a formal ban on this way of gambling business, on the background of the availability of advanced technology to overcome technical locks gambling resources on the Internet, input pursuant to the above-mentioned, formal prohibitions. The subject of this work is the study of the peculiarities of legal regulation of relations arising between users of Internet resources, through which gambling and betting are organized, and operators of these resources in Russia, as well as in a number of foreign countries. The study of these issues is carried out through the description, analysis, comparison of Russian and foreign gambling legislation, collection

and analysis of statistical data that characterize both the formal and actual state of regulation in the field of aleatory transactions on the Internet. In the study, modeling and deduction methods are also used. Based on the results of studying the foreign experience of legal regulation of gambling activities on the Internet, a conclusion is formulated about the possibility of forming in the Russian Federation the appropriate tax, private law and civil law regimes for organizing activities for gambling and betting on the Internet, aimed at comprehensive legalization of such activities.

Правовое регулирование азартных игр и пари, как и деятельность по их организации, имеет давнюю историю и различные формы. Одним из наиболее важных вопросов регулирования данного вида предпринимательской активности является регулирование отношений, возникающих между оператором игорного заведения и игроком, принимающим участие в азартной игре или заключении пари.

В теоретическом аспекте отношения, возникающие в результате взаимодействия между игроком в обычном игорном заведении (или пользователем в игорном заведении, размещенном в сети Интернет) и структурой, состоящей из игорного заведения и оператора (организатора) игорного заведения, по поводу участия в азартной игре или заключения пари, представляют собой заключение алеаторной сделки, в которой момент ее совершения, размер и соотношение встречных имущественных обязанностей сторон не могут быть четко определены [9, с. 3–9].

За многовековую историю игорной деятельности в различных странах мира сформировались различные по своей сложности и эффективности правовые режимы, регулирующие данную область в традиционном понимании организации игорного процесса, где организатор игорной деятельности является оператором такого заведения, как казино, букмекерская контора и т.п., фактически расположенного в некотором, заранее определенном географическом месте, а игрок физически является посетителем данного рода заведений и участником азартных игр, организуемых оператором. Такая модель регулирования может быть самой разнообразной в разных странах мира, однако указанное регулирование всегда имеет ряд общих черт, характеризующее правовое регулирование предпринимательской деятельности в области организации и проведения азартных игр и пари и формирующее данные отношения как отдельную область, определяемую их спецификой и особенностями.

В общем виде в большинстве стран мира предпринимательская деятельность по организации и проведению азартных игр и заключению пари регулируется посредством создания специального нормативного правового акта, регулирующего специальные вопросы отношений, возникающих при ор-

ганизации данной деятельности; в законодательстве также формируется система мер ответственности за нарушения в области деятельности по организации азартных игр. Кроме того, как правило, осуществляется учреждение специального государственного органа (или наделение соответствующими полномочиями уже действующего государственного органа), осуществляющего контроль, лицензирование и оперативное регулирование в области игорной деятельности; создание специального налогового регулирования такой деятельности.

Таким образом, оператор игорного заведения, соблюдая требования специального законодательства, после прохождения процедуры лицензирования осуществляет деятельность по организации проведения азартных игр и заключению пари, в которых участвуют игроки.

При этом в силу развития технологий и, как следствие, дистанционных способов взаимодействия между участниками различных правоотношений, в том числе по поводу алеаторных сделок, появления юрисдикций с более мягкими налоговыми режимами формируется новый метод организации игорной деятельности посредством сети Интернет. В данном случае становится все более популярной новая форма ведения игорного бизнеса, где оператором игорного заведения является иностранное юридическое лицо, зарегистрированное в юрисдикции с льготным налоговым режимом, прошедшее соответствующую процедуру лицензирования в такой юрисдикции, а виртуальным игорным заведением является сайт, размещенный в сети Интернет. Однако стоит отметить тот факт, что нормативное регулирование вопросов взаимодействия граждан с подобными ресурсами в различных странах мира выглядит неодинаково по сравнению с общим подходом к регулированию традиционного взаимодействия оператора игорного заведения, игорного заведения как такового и игрока, о чем было упомянуто ранее.

Исходя из проведенного анализа зарубежного опыта правового регулирования взаимодействия граждан с операторами игорных заведений посредством игорного сайта в сети Интернет (в том числе и с зарубежными операторами), можно предложить сле-

дующую видовую классификацию стран по способам правового регулирования данного явления в целом, а также его отдельных аспектов:

– государства, в которых в отношении национальных операторов установлен запрет на организацию азартных игр в сети Интернет и такая деятельность не подлежит лицензированию. Однако операторы игорных сайтов, зарегистрированные в иных юрисдикциях и имеющие соответствующую лицензию таких юрисдикций, вправе беспрепятственно предлагать свои услуги гражданам данных стран. Такими странами являются: Греция, Монако, Норвегия, Канада, Швеция, Швейцария и др. [10];

– государства, в которых установлен запрет на организацию азартных игр в сети Интернет, такая деятельность не лицензируется и, как следствие, на государственном уровне осуществляется блокировка игорных сайтов местных операторов. При этом зарубежные операторы игорных сайтов в сети Интернет и их платформы вправе осуществлять деятельность и взаимодействовать с гражданами свободно, даже при отсутствии у них лицензии той юрисдикции, в которой они зарегистрированы. Такими странами являются: Новая Зеландия, Мексика, Япония и др. [10];

– государства, в которых организация азартных игр онлайн и взаимодействие по данному поводу с гражданами разрешено исключительно при наличии национальной лицензии. Такими странами являются: Финляндия, Франция, Великобритания, Нидерланды и др. [10];

– государства, в которых отсутствует нормативный запрет в отношении национальных и зарубежных операторов на организацию азартных игр и проведение пари в сети Интернет, а равно и взаимодействие с гражданами по данному поводу. При этом в таких странах отсутствует процедура лицензирования указанной деятельности. Такой подход в основном представлен в странах Африки, а также в Аргентине, Косово, Гибралтаре и др. [10]

Приведенная выше классификация позволяет подтвердить упомянутый ранее тезис о наличии существенной дифференциации подходов к регулированию деятельности сторон алеаторных сделок в сфере организации и участия в азартных играх и заключении пари в сети Интернет.

Также, осуществляя сравнительно-правовой анализ примеров нормативного регулирования отношений пользователей игорных ресурсов в сети Интернет и их операторов, нельзя не остановиться более подробно на правовых режимах, регулирующих данную сферу в таких странах, как Соединенные Штаты Америки и Великобритания.

В США деятельность по проведению азартных игр и пари в сети Интернет подверглась достаточно жесткому регулированию, что выразилось в приня-

тии в 2006 г. соответствующего нормативного акта – Закона о борьбе с незаконными азартными играми в Интернете (*UIGEA*), который, однако, не ограничивает возможность организации азартных игр в сети Интернет, а также взаимодействия операторов соответствующих игорных заведений и граждан США, но вводит запрет на осуществление банковскими учреждениями переводов и прочих финансовых операций между гражданами и лицами, организующими азартные игры в сети Интернет [7]. Также в 1999 г. Министерство юстиции и Конгресс США внесли поправки в Закон «О проводе» от 1961 г., в целом запрещающий операторам букмекерских контор и тотализаторов принимать ставки от граждан посредством средств проводной связи. Упомянутые поправки были направлены на введение запрета в отношении использования любого «средства проводной связи» для организации приема спортивных ставок. Учитывая, что понятие «средство проводной связи», являющееся одним из основных в Законе «О проводе», относится ко всем телекоммуникационным средствам, предполагалось, что данный акт распространит свое действие и на отношения в сети Интернет. Стоит отметить, что вслед за развитием технологий интернет-соединение получило возможность беспроводной формы существования, что привело к принятию в 2006 г. Закона об азартных играх в Интернете, который ограничивает возможность операторов букмекерских контор и тотализаторов принимать спортивные ставки от граждан онлайн, в отличие от российского регулирования в данной части [8].

В Великобритании индустрия азартных игр в сети Интернет всесторонне легализована и регулируется Законом об азартных играх 2005 г. Исходя из упомянутого нормативного акта на территории Соединенного Королевства местные операторы игорных заведений в сети Интернет вправе осуществлять свою деятельность и вести взаимодействие по вопросам азартных игр с резидентами. Иностранные операторы при этом также обязаны получить лицензию Соединенного Королевства. Кроме того, их деятельность будет разрешена на территории страны, если они обладают лицензией той игорной юрисдикции, которая входит в так называемый «белый список» стран, чья лицензия на организацию игорной деятельности в сети Интернет может применяться на территории Великобритании. Операторы, которые получают лицензии из таких юрисдикций, могут осуществлять взаимодействие и заключать алеаторные сделки с пользователями из Великобритании [11].

В свою очередь, страны постсоветского пространства, как правило, придерживаются стратегии установления запрета на организацию игорной деятельности в сети Интернет и введения специальных мер ответственности за такие деяния, но при этом

оставляют без нормативного внимания активность пользователей, направленную на получение доступа к игорным ресурсам, в том числе осуществляющим деятельность из иностранных юрисдикций. Ярким примером данного подхода является законодательство Российской Федерации в данной сфере.

Нормативной базой для деятельности, направленной на организацию запрета игорного бизнеса в сети Интернет в России, является Федеральный закон 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», где в ч. 3 ст. 5 устанавливается прямой запрет на данный способ организации азартных игр [3]. Упомянутый запрет не лишен санкции за его нарушение, что выражено в наличии таких статей, как 171.2 УК РФ [1] и 14.1.1 КоАП РФ [2]. Размер санкции за организацию игорной деятельности в сети Интернет зависит от объема извлеченного дохода в результате такой деятельности; сама же возможность привлечения к ответственности не зависит от размера извлеченного организатором дохода и количества привлеченных пользователей.

С другой стороны, Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусмотрено внесение информации, нарушающей требования действующего законодательства о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей, с использованием сети Интернет и иных средств связи, в «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» [4]. Согласно данному Федеральному закону сайты в сети Интернет, содержащие определенную информацию об азартных играх в Интернете или непосредственно сайты в сети Интернет, на которых организуется проведение азартных игр, подлежат блокировке. Критерии незаконного игорного контента, в свою очередь, были определены в приказе Роскомнадзора № 84, МВД России № 292, Роспотребнадзора № 351, ФНС России ММВ-7-2/461@ от 18 мая 2017 г., а именно: «К информации по организации и проведению азартных игр и лотерей с использованием сети «Интернет» и иных средств связи, нарушающей требования Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ... относится размещенная в сети «Интернет» информация, отвечающая одному или нескольким из следующих критериев: наличие фото-, видео-, аудио- и (или) текстовой, графической информации о предложении принять участие в азартной игре, в лотерее, способствующей привлечению вни-

мания потенциального участника на рассматриваемой странице сайта в сети «Интернет», где имеется возможность принять участие в азартной игре, в лотерее, сделать ставку, получить выигрыш». Другим важным показателем запрещенного игорного контента в сети Интернет является наличие возможности осуществления перевода денежных средств организатору игорной деятельности посредством сайта в сети Интернет [6].

Кроме того, распространение рекламы игорных ресурсов в сети Интернет также влечет ответственность для владельца рекламного ресурса. Такая ответственность наступает в силу ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О рекламе», вводящей запрет на публикацию рекламы основанных на риске, игр и пари в сети Интернет [5].

Несмотря на запрет организации сайтов для проведения азартных игр в сети Интернет, законом определяются «исключительные случаи», когда использование информационно-коммуникационных сетей для названных выше целей является легальным. Так, ст. 4 Федерального закона «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» содержит норму, фиксирующую право на создание букмекером (или организатором тотализатора), имеющим необходимую государственную лицензию и состоящим в саморегулируемой организации, сайта в сети Интернет, осуществляющего прием интерактивных ставок. Таким образом, легализуется не организация игорной деятельности в виде заключения пари в Интернете, а создание вспомогательных площадок лицензированных заведений в определенной сфере игорной индустрии, как и возможность взаимодействия с гражданами России в данной сфере. Отдельного внимания заслуживает тот факт, что законодательство России в целом не запрещает участие в азартных играх пользователей сети Интернет, равно как и не обеспечивает их правом требовать возврата средств, утраченных вследствие блокировки незаконного игорного сайта.

В завершение стоит сказать, что мировая правоприменительная практика в вопросах регулирования отношений пользователей и организаторов азартных игр в сети Интернет характеризуется использованием самых разнообразных подходов, отличающихся по своей сути и содержанию. Применяется как политика реальных запретов, препятствующих ведению такой деятельности и последующему взаимодействию с гражданами в одних странах, так и создание нормативных, и организационно-административных условий для организации азартных игр в сети Интернет и взаимодействия с гражданами по данному поводу в других. Данное обстоятельство особо ярко проявля-

ется на примере сравнения правопорядков США, Великобритании и Российской Федерации. В Великобритании, как было сказано выше, реализована политика создания нормативных и организационно-административных условий для ведения игорной деятельности в сети Интернет. В США и Российской Федерации, напротив, законодательные и исполнительные органы власти в целом проводят политику установления реальных запретов на организацию азартных игр и пари в сети Интернет. Однако данные страны испытывают определенные сложности в вопросах организации блокировки доступа населения к запрещенным игорным сайтам в связи с нахождением в иностранных юрисдикциях как самих сайтов в виде доменных имен и серверных мощностей, так и их операторов. Условия российского правового пространства позволяют эффективно распространять указанный запрет только на территорию Российской Федерации при соответствующем участии российских провайдеров, ведущих свою деятельность в рамках россий-

ской юрисдикции. Отечественный провайдер имеет возможность ограничивать доступ к таким сайтам (технически блокирование интернет-ресурса осуществляется по *IP*-адресу, по *DNS* (системе доменных имен) и по *URL*), однако следует заметить, что пользователи преодолевают блокирование и получают доступ к незаконным сайтам азартных игр, используя прокси и *VPN*. В результате пользователь перестает пользоваться техническими услугами провайдера для непосредственного доступа к запрещенному игорному сайту в сети Интернет, что выводит российского провайдера из последовательности взаимодействия между пользователем и онлайн-казино. Такое положение, в свою очередь, негативно сказывается как на результатах усилий, предпринимаемых соответствующими государственными органами в части реализации запретов, установленных в отношении нелегального игорного контента, так и на репутации и возможном экономическом результате осуществляемой деятельности.

Пристатейный библиографический список

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 27 октября 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон 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» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Приказ Роскомнадзора № 84, МВД России № 292, Роспотребнадзора № 351, ФНС России ММВ-7-2/461@ от 18 мая 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».
7. 31 U.S. Code Subchapter IV – Prohibition on Funding of Unlawful Internet Gambling // LII / Legal Information Institute : сайт. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-IV/chapter-53/subchapter-IV> (дата обращения: 25.01.2021).
8. 18 U.S. Code Chapter 50 – Gambling // LII / Legal Information Institute : сайт. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-50> (дата обращения: 25.01.2021).
9. Бакаева И. В. Сделки как основная форма участия в гражданском обороте // Законы России : опыт, анализ, практика. 2019. № 7.
10. Анализ доступности азартных игр онлайн во всем мире // Новости игорного бизнеса : сайт. URL: <https://newsofgambling.com/analiz-dostupnosti-azartnyh-igr-online-vo-vsem-mire/> (дата обращения: 25.01.2021).
11. Laffey D., Della Sala V., Laffey K. Patriot Games : The Regulation of Online Gambling in the European Union // ResearchGate : сайт. URL: https://www.researchgate.net/publication/284205680_Patriot_games_the_regulation_of_online_gambling_in_the_European_Union (дата обращения: 25.01.2021).

References

1. Criminal Code of the Russian Federation of 13 June 1996 No. 63-FZ (as amended on 27 October 2020) (SPS “ConsultantPlus”).
2. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30 December 2001 No. 195-FZ (SPS “ConsultantPlus”).

3. Federal Law of 29 December 2006 No. 244-FZ "On State Regulation of Activities for the Organization and Conduct of Gambling and on Amendments to Some Legislative Acts of the Russian Federation" (SPS "ConsultantPlus").

4. Federal Law of 27 July 2006 No. 149-FZ "On Information, Information Technologies and Information Protection" (SPS "ConsultantPlus").

5. Federal Law of 13 March 2006 No. 38-FZ "On Advertising" (SPS "ConsultantPlus").

6. Order of Roskomnadzor No. 84, Ministry of Internal Affairs of Russia No. 292, Rospotrebnadzor No. 351, Federal Tax Service of Russia MMB-7-2/461@ of 18 May 2017 (SPS "ConsultantPlus").

7. 31 U.S. Code Subchapter IV – Prohibition on Funding of Unlawful Internet Gambling. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-IV/chapter-53/subchapter-IV> (date of the application: 25.01.2021).

8. 18 U.S. Code Chapter 50 – Gambling. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I/chapter-50> (date of the application: 25.01.2021).

9. *Bakaeva I. V.* Transactions as the Main Form of Participation in Civil Turnover. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2019. No. 7.

10. Analysis of the Availability of Online Gambling All Over the World. URL: <https://newsofgambling.com/analiz-dostupnosti-azartnyh-igr-online-vo-vsem-mire/> (date of the application: 25.01.2021).

11. *Laffey D., Della Sala V., Laffey K.* Patriot Games: The Regulation of Online Gambling in the European Union. URL: https://www.researchgate.net/publication/284205680_Patriot_games_the_regulation_of_online_gambling_in_the_European_Union (date of the application: 25.01.2021).