

## ИГОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Юлия Валерьевна ЖИЛЬЦОВА <sup>a,\*</sup>,  
Алина Валерьевна ЖИЛЬЦОВА <sup>b</sup>,  
Анастасия Павловна ЗЫКОВА <sup>c</sup>

<sup>a</sup> кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры судебной экспертизы,  
Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет  
им. Н.И. Лобачевского (ННГУ),  
Нижний Новгород, Российская Федерация  
Gilcova\_Julya@mail.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-1747-0389>  
SPIN-код: 3385-1978

<sup>b</sup> главный кредитный аналитик ПАО «Сбербанк»,  
Нижний Новгород, Российская Федерация  
alina-zhiltc@yandex.ru  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: отсутствует

<sup>c</sup> студентка юридического факультета,  
Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет  
им. Н.И. Лобачевского (ННГУ),  
Нижний Новгород, Российская Федерация  
az26012003@mail.ru  
ORCID: отсутствует  
SPIN-код: отсутствует

\* Ответственный автор

### История статьи:

Рег. № 160/2024  
Получена 11.03.2024  
Получена в  
доработанном виде  
09.04.2024  
Одобрена 25.04.2024  
Доступна онлайн  
28.06.2024

**Специальность:** 5.2.4

**УДК** 336.226.4

**JEL:** H21

### Аннотация

**Предмет.** Игровая деятельность имеет богатую историю в России. Особая привлекательность данного вида досуга для населения и возможность получения налоговых доходов для государства позволили игровой деятельности успешно развиваться в настоящее время. Актуальность исследования обусловлена множественными проблемными аспектами, связанными с современным игровым бизнесом.

**Цели.** Рассмотреть государственное регулирование и налогообложение игрового бизнеса в России в ретроспективе. Представить обзор действующей законодательной базы и обозначить блок актуальных нерешенных проблем, связанных с игровой деятельностью.

**Методология.** В процессе исследования были применены общие и частные научные методы.

**Результаты.** Проведен анализ развития национального института игровой деятельности, начиная с середины XVI в. и вплоть до настоящего времени. Приведены данные за 2023 г., показывающие рост налоговых доходов от игрового бизнеса и увеличение количества посещений игровых заведений в игровых зонах России. Обозначен спектр разнообразных проблем, связанных с игровой деятельностью, которые требуют разрешения на законодательном уровне.

**Область применения.** Результаты исследования могут применяться в образовательной среде вузов, в научной сфере, а также для разработки новых инструментов регулирования игровой деятельности в РФ.

**Ключевые слова:**

игорная деятельность в России, ретроспектива, государственное регулирование, налоговая политика, тенденции развития, современные проблемы

**Выводы.** Игровая деятельность в России, несмотря на государственные запреты и ограничения в разные периоды времени, всегда являлась дополнительным источником пополнения казны, поэтому в настоящее время законодатель не может не обращать внимания на данную сферу бизнеса в целях принятия эффективных решений в условиях дефицита бюджетов разных уровней.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2024

**Для цитирования:** Жильцова Ю.В., Жильцова А.В., Зыкова А.П. Игровая деятельность в России: ретроспективный анализ правового регулирования и налогообложения // Дайджест-Финансы. – 2024. – Т. 29, № 2. – С. 124 – 146.  
<https://doi.org/10.24891/df.29.2.124>

Институт азартных игр существует в жизни человечества на протяжении многих веков. Упоминание о первом легальном казино в Венеции датируется 1638-м г. Различные источники содержат и более ранние даты, для примера, археологи при раскопках в доисторических захоронениях находили предметы, использовавшиеся древними людьми в азартных играх за 3 500 лет до нашей эры: игральные кубики, а также фигурки и счетные доски.

Азартные игры, как массовое явление, не обошли стороной и Россию. Первое упоминание о данном виде досуга появляется еще в конце X в. в Кенигсбергской летописи. Там повествуется о том, как князь Владимир (980–1015) и бояре «мечут жребий», используя при этом игральные кости – кубики с шестью очками<sup>1</sup>.

На сегодняшний день азартные игры не только сохранили свою популярность среди различных пластов населения, но и значительно укрепили ее за счет развития информационных технологий и сети Интернет, что сделало игры более доступными и простыми в использовании [1].

Повышенный интерес к игровой деятельности также обусловлен высоким уровнем доходов от данного бизнеса. Согласно статистике, в 2022 г. выручка компании «Домейн», являющейся оператором «Казино Сочи», казино «Бумеранг», а также зала игровых автоматов «Бонус Slots», находящихся в игровой зоне «Красная поляна» (Краснодарский край), составила 7,8 млрд руб. Это показатель наибольшей прибыли, полученной по сравнению со всеми остальными игровыми зонами. Однако даже самый скромный показатель среди всех казино в России – казино компании «Алтай Пэлэс» с годовым доходом почти в 600 млн руб. является неоспоримым доказательством высокой прибыльности данного вида предпринимательской деятельности<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Корзухина Г.Ф. Из истории игр на Руси // Советская археология. 1963. № 4. URL: <https://arheologija.ru/korzhuhina-iz-istorii-igr-na-rusi/>

<sup>2</sup> Бубченко С. Аналитика: выручка и прибыль операторов российских казино в 2022 году // SPORTCLAN. 02.05.2023. URL: <https://sportclan.ru/blog/analitika-vyruchka-i-pribyl-operatorov-rossijskih-kazino-v-2022-godu/>

Согласно информации, полученной от Ассоциации операторов индустрии развлечений и событийного туризма (АИРИС), которая объединяет все действующие игровые зоны России, общее количество человек, посетивших игорные заведения в 2023 г. составило 1,5 млн, что на 16% больше, чем за предыдущий год (*рис. 1*).

Рост посещаемости гарантирует повышение доходности, что приводит к увеличению объема налоговых выплат в казну. Согласно данным АИРИС, в 2023 г. государственный бюджет пополнился за счет игровой деятельности на 2 млрд руб. Лидером среди всех зон как по посещаемости, так и по размерам налоговых выплат стал Краснодарский край, его доля в общей сумме уплаченных налогов составила 1,2 млрд руб.<sup>3</sup> Краснодарский край, в отличие от других игровых зон, выделяется развитой инфраструктурой развлечений, что и привлекает большее количество отдыхающих, в том числе и игроков. Нельзя не отметить, что внешние санкции также способствовали увеличению интереса к российским игровым зонам, так как для россиян возможность посещения зарубежных игровых центров стала ограниченной.

Налоги являются действенным инструментом не только экономической, но и социальной политики, которые направлены на устойчивость всей общественной системы и ее развитие [2]. В рамках проводимой бюджетно-налоговой политики государство преследует цели стабильного получения налоговых доходов, и вместе с тем – регулирования игорного бизнеса. Повышенный интерес со стороны государства к данному виду деятельности обусловлен реализацией функций, присущих всем налогам, и прежде всего таких, как распределительная и контрольная.

Отметим, что Росстат в сведениях о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей, администрируемых ФНС России, не выделяет налог на игровой бизнес отдельной строкой, и в структуре совокупной задолженности по налогам и сборам данный налог показан в составе региональных также без обособления. Аналогично и ФНС России формирует сводную отчетность по налогам и сборам, а также по задолженностям и недоимкам, где выделяются показатели региональных налогов и сборов в целом. Поэтому на основе открытых официальных источников Росстата и ФНС России провести анализ динамики собираемости налога на игровой бизнес не представляется возможным.

Но если обратиться к бюджету Краснодарского края, который в 2023 г. был признан лидером среди российских игровых зон, то можно наблюдать следующую картину (*табл. 1*).

Из *табл. 1* видно, что за прошедший период 2022–2023 гг. можно говорить о росте налоговых поступлений на 3% за год. Но на плановый период 2024–2026 гг. рост таких поступлений уже не планируется, что, безусловно, связано с уменьшением реальных доходов населения и кризисной ситуацией в целом. В 2023 г. в структуре

<sup>3</sup> Там же.

налоговых и неналоговых доходов бюджета Краснодарского края доля налога на игорный бизнес составила около 0,1%, такая же доля по плану должна сохраниться и далее. Конечно, относительный показатель невелик, но абсолютное значение – это более 400 млн руб. ежегодных поступлений в бюджет Кубани, что особенно важно в условиях бюджетного дефицита каждого отдельного региона (где разрешена игорная деятельность).

Большое значение имеет вопрос о государственном регулировании игорного бизнеса: его правовое положение и налогообложение. Эффективное государственное регулирование выступает в качестве залога успешного, стабильного и планомерного развития игорного предпринимательства в рамках конкретного государства. Существует несколько моделей регулирования, которые зависят от той или иной формы административного деления страны: при федеративном устройстве происходит разграничение полномочий и сфер ведения между федеральным центром и субъектами государства. Такая модель наблюдается в Германии: игровые автоматы – сфера регулирования федерального центра, а казино – субъектов. В государстве с унитарной формой административного деления, где вся полнота власти сосредоточена в единых центральных органах управления, регулирование игорного бизнеса происходит путем создания общего законодательства, действующего на территории всей страны.

В России довольно трудно выделить модель, четко характеризующую систему правового регулирования игорной деятельности. Только на протяжении одного XX в. полномочия по контролю за игорным бизнесом находились:

- исключительно на федеральном уровне (в конце 80-х гг. XX столетия – начале 00-х XXI в.);
- на уровне субъектов (в период с 1993 по 2001 г.);
- на обоих уровнях совместно (данная модель применяется в настоящий момент).

Вместе с тем существовали периоды, когда игорный бизнес в целом был запрещен и действовал только в особом режиме – с 1928 по 1988 г. любая игорная деятельность была под запретом, за исключением ставок на конных скачках, проводимых на ипподромах<sup>4</sup>.

Для понимания отечественного института игорного бизнеса, как общественного явления, проведем ретроспективный анализ его государственного регулирования и налогообложения.

Известно, что азартные игры появились в России еще в древности, но объектами правового регулирования начали выступать только с середины XVI в. Во времена правления Ивана IV Грозного был издан сборник решений церковного собора, поде-

<sup>4</sup> Ковтун Е.В. История правового регулирования азартных игр в России. М.: ИПЦ «Маска», 2009. 236 с.

ленный на сто глав и потому получивший название «Стоглав». В нем впервые была затронута тема азартных игр: согласно 92-й главе, «правило 50 и 51 запрещает всякое игранье». Под запрет попадали все играющие слои населения. Наказанию подвергались как сами игроки, организаторы, так и простые наблюдатели<sup>5</sup>.

Последующие изменения в сфере правового регулирования азартных игр произошли в период правления Бориса Годунова (1598–1605). В этот период была предпринята попытка использовать игорную деятельность как дополнительный источник пополнения казны: вводились штрафные санкции в размере 8 алтын (24 копейки). В следующие годы правители особо не уделяли внимания сфере азартных игр по ряду причин, связанных с нестабильной политической, экономической и социальной ситуацией в Российском государстве. Данная сфера оставалась без изменений вплоть до времен правления первых Романовых<sup>6</sup>.

Царь Михаил Федорович Романов продолжил политику введения штрафов за участие и организацию игорной деятельности, но ввел новую систему налогообложения и откупов. Важно отметить, что несмотря на появление первых нормативно-правовых актов, касающихся сферы азартных игр, сам их статус как самостоятельного вида деятельности все еще отсутствовал. Игры воспринимались как одно из проявлений пьянства или распутства, порицаемых обществом.

Политика по отношению к игорной деятельности второго представителя династии Романовых, Алексея Михайловича, также носит запретительный характер. Указами, датированными серединой XVII в., царь ввел запрет на кости, карты, шахматы и шашки, назвав эти игры «бесовскими». Такое положение было закреплено и в Соборном уложении, изданном в 1649 г. Азартные игры были приравнены к грабегам и разбоям, за которые преступники отправлялись в тюрьмы и подвергались отрезанию пальцев, рук и ушей. Однако такое наказание несли лишь воры и грабители. Это было связано с тем, что азартные игры все еще не считались самостоятельным действием и воспринимались правоприменителями лишь как обстоятельство, повлекшее за собой уже основное преступное деяние, например, грабеж дома с целью найти средства на погашение игрового долга. Обычные же игроки если и несли наказание, то только в виде поркой кнутом или же денежного штрафа с публичным оглашением сути совершенного деяния и наказания за него, с целью показать народу пагубность «бесовских игр»<sup>7</sup>.

Политика правового регулирования азартных развлечений того времени отличается двойственным характером. Это проявляется в том, что, с одной стороны, и государ-

<sup>5</sup> Стоглав. Российское законодательство X–XX веков: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. В 9-ти томах. Т. 2 / Под ред. А.Д. Горского. М.: Юридическая литература, 1985. 520 с.

<sup>6</sup> Веселовский С.Б. Азартные игры как источник дохода Московского государства в XVII веке: Из истории Московского государства в XVII веке. М., 1909. 170 с.

<sup>7</sup> Российское законодательство X–XX веков: Законодательство периода становления абсолютизма. В 9-ти томах. Т. 4 / Под ред. А.Д. Горского. М.: Юридическая литература, 1986. 512 с.

ство, и церковь активно порицали такое времяпровождение, как игра в карты или шашки, вводили запреты и наказания, закрепленные в нормативно-правовых актах и носящие обязательный характер. С другой стороны, официального запрета на азартные игры, как и выделение игорной деятельности в разряд отдельного самостоятельного преступления, все еще не было. Казна продолжала получать прибыль со штрафов, а также доходы с выплаченных торговых пошлин голландскими торговцами, которые занимались ввозом игровых карт в Россию.

Государство, несмотря на свое негативное отношение к азартным играм, видело в нем выгоду и не спешило вводить полный запрет, что способствовало росту популярности данного вида досуга. Роль «казино» выполняли кабаки, владельцы которых могли предоставить игрокам все необходимые принадлежности, а сами могли присоединиться к игре и даже выступать судьями в случаях споров, возникавших между игроками. Помимо владельцев кабаков, разрешать конфликты берутся и независимые судьи. За вознаграждение они могли разобрать конфликт, вынести решение и даже обязать проигравшую сторону возместить все убытки и долги. Также в проведении игр были заинтересованы и местные органы власти: они отдавали их на откуп, тем самым получая дополнительный доход. После смерти царя Алексея Михайловича игорная деятельность в России стремительно набирает обороты.

Петр Первый ужесточил правовое регулирование игорной деятельности. Наиболее значимыми были Указы от 1698 и 1717 гг. Так, Указ от 1698 г. запрещал «носить пряденное и волоченное золото и серебро, покупать оное и играть на деньги». По воспоминаниям современников, Петр I не симпатизировал карточным играм, предпочитая им шашки или шахматы. Именно этот факт явился причиной массовых обысков подозрительных лиц в целях обнаружения колод, а также мест, где, возможно, проходили карточные игры<sup>8</sup>.

В условиях Северной войны пристальное внимание было приковано к военным и армии в целом. В Указе от 1698 г. были закреплены суровые меры наказания для тех, кто потеряет ружье или мундир в случае проигрыша в азартные игры, а также наказание и для тех, кто предлагает делать ставки военным обмундированием. Данные деяния карались штрафами, телесными наказаниями (кнутами или шпицрутенами) и даже расстрелами.

Указ от 1717 г. также затрагивал тему азартных игр в армии. Данное положение запрещало проводить игры в военное время, а также на кораблях, находящихся в плаваньи. Указ был закреплен в Воинском (1716 г.) и Морском (1720 г.) уставах. В случаях когда находились карты, кости и иные атрибуты азартной игры, данный указ, как и Указ от 1698 г., обязал уничтожить все найденные вещи.

---

<sup>8</sup> Российское законодательство X–XX веков: Законодательство периода становления абсолютизма. В 9-ти томах. Т. 4 / Под ред. А.Д. Горского. М.: Юридическая литература, 1986. 512 с.

Во времена правления Петра I, несмотря на жестокие законы в отношении игровой деятельности, появились первые лотереи. Они, в отличие от карточных игр, не подвергались порицанию государством, а наоборот, проводились при его поддержке. Первая лотерея прошла в 1698 г., ее организатор – часовщик Я.А. Гасениус. Подтверждением того, что лотерея являлась государственной, несмотря на организатора в виде частного лица, было приглашение, которое начиналось словами: «Произволением нашего Великого Государя царя...»<sup>9</sup>.

Введение в 1724 г. таможенного тарифа на импортные товары, аналоги которых могли производиться или уже производились на территории России, косвенно способствовало развитию игровой деятельности. В дальнейшем эта мера дала толчок развитию производства карт, костей и другой игровой атрибутики отечественными производителями.

Эпоха дворцовых переворотов была благоприятным временем для развития азартных игр. Это связано с влиянием европейской культуры на русское общество после победы в Северной войне и выхода государства на мировую арену. Вместе с другими западными новшествами в Россию пришла мода на карточные игры, шахматы и бильярд. Такой вид досуга пользовался высокой популярностью среди представителей высшего общества, которые видели в играх не только способ приятно провести время, но и действенный «социальный лифт».

Положительное отношение к азартным играм, как со стороны участников игровой деятельности, так и со стороны государства, не мешало изданию нормативных актов, вводивших новые запреты. В 1733 г. Императрица Анна Иоанновна издала Указ, согласно которому на игроков и организаторов накладывались штрафы в случае крупного проигрыша, под которым подразумевалась потеря не просто денег, но еще и дворов, деревень, крестьян. Данным указом была предпринята попытка решить проблему разорения поместий и обеднения населения в целом, но даже с изданием данного акта люди не переставали рисковать всем своим имуществом, чтобы испытать удачу в популярных тогда карточных играх<sup>10</sup>.

Елизавета Петровна была большой любительницей азартных игр, и такой вид досуга окончательно закрепился в светской жизни дворянства. В 1761 г. издается Указ, который официально разрешает дворянам устраивать игры, но с условиями, что суммы выигрыша будут небольшими, а основная цель данных мероприятий – приятное времяпрепровождение. Данный Указ делит игры на две категории – это азартные игры, носящие массовый характер и порицающиеся со стороны властных структур, так как выигрыш зависит исключительно от удачи и воли случая, и «коммерческие» игры, считающиеся статусным и благородным занятием, доступ-

<sup>9</sup> Михневич В.О. История карточной игры на Руси // Исторический вестник. 1901. Т. 83.

<sup>10</sup> Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Т. 9. СПб., 1830. 359 с.

ным исключительно высшим сословиям, так как для выигрыша необходима не только удача, но и расчетливый ум<sup>11</sup>.

Таким образом, во второй половине XVIII в. в России игорная деятельность впервые за всю историю своего существования получает легальный характер за счет официальной классификации на «разрешенные» виды, имеющие развлекательный и умственный характер, и «запрещенные», пагубно влияющие на материальное состояние игроков. С этого времени азартные игры становятся культурным явлением и активно набирают популярность как среди простого населения, так и среди высших сословий, включая императорский двор.

С приходом к власти Екатерины II азартные игры вновь стали предметом порицания со стороны государства. В 1763 г. издается Сенатский Указ, в котором карточные игры признаются разорительными и запрещаются. Акт также содержал наставления для органов полиции, чтобы те следили за исполнением данного указания. Помимо этого, Екатерина II продолжила политику разделения азартных развлечений. В связи с этим в 1782 г. появляется «Устав благочиния», в котором игры подразделяются на «домашние», то есть проводимые в целях развлечения и забавы в узком кругу, и на так называемые «промысловые», организовывающиеся на постоянной основе для всех желающих и являющиеся основным источником заработка для их организатора [3]. Первая группа не запрещалась и не являлась преступным деянием. Вторая, соответственно, не допускалась и каралась с особой строгостью: в случае поимки виновника ждал штраф в размере двух жалований, тюрьма под особым караулом, а также в особо серьезных инцидентах – публикация в газетах и журналах информации о преступлении в целях публичного порицания преступника. Также в ситуациях с «промысловыми» играми Указ прописывал правило, согласно которому все долги проигравшего считались недействительными<sup>12</sup>. В последующие годы был принят ряд крупных мер, направленных на ужесточение правового регулирования азартных игр. В их число входил Указ от 1771 г., официально запрещавший организацию лотерей и участие в них, включая покупку иностранных билетов. А в 1777 г. появился указ, по которому родителям запрещалось выплачивать карточные долги своих детей.

Также Екатериной II были предприняты экономические меры регулирования: в 1766 г. была увеличена ввозная пошлина на импортные игральные карты с целью пресечь их ввоз в страну, а также был введен налог на клеймение карт отечественного производства, причем игра с помощью карт без клейма наказывалась большими штрафами<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Устав Благочиния, или Полицейский. Российское законодательство X–XX веков: Законодательство в период расцвета абсолютизма. В 9 т. Т. 5 // Под ред. Е.И. Индова. М., 1987. 528 с.

<sup>13</sup> Там же.



При Екатерине II правовое регулирование игровой деятельности ужесточилось вплоть до уголовной ответственности за профессиональную организацию игр. Однако данный вид досуга прочно укрепился в светской жизни высшего общества, и его популярность только росла. В XIX в. масштаб игровой деятельности достиг небывалых размеров, а именно его нелегальная часть, что объясняет специфику еще большего ужесточения правового регулирования данной сферы со стороны государства.

Павел I, получив в наследство разоренную казну, во время своего недолгого правления большое внимание уделял экономическим инструментам. Так, в 1797 г. он окончательно запрещает ввоз иностранных игровых карт, а также повышает размер налога на клеймение карт. В 1798 г. право на производство карт внутри страны остается только у государства. Кроме того, начинаются гонения на игроков: полиция получает право без предупреждений вламываться в дома, где предположительно проходят игры, и арестовывать всех пойманных за незаконной деятельностью. Данные меры привели к уменьшению числа азартных игр по сравнению с екатерининскими временами.

Далее вплоть до начала XIX в. продолжалась политика порицания игровой деятельности, а также предпринимались различные меры для ее постепенного искоренения. Указы Александра I были направлены на массовые преследования игроков и организаторов игр с последующим арестом и донесением к самому императору их имен, а также на запрет большинства видов азартных увлечений.

В период правления Николая I принимается ряд важных законодательных актов, которые сильно повлияли на развитие азартных развлечений. Так, в 1829 г. издается указ, который частично легализует организацию лотерей: до 500 руб. разрешается проводить с разрешения министра финансов, свыше данной суммы – с разрешения самого императора. В 1845 г. принимается Уложение об уголовно наказуемых деяниях, в котором азартным играм посвящено несколько статей. Участие в запрещенных карточных играх признавалось преступлением, за которое предусматривалось наказание в зависимости от степени вины<sup>14</sup>.

В 1834 г. Николай I отписывает обществу конских скачек часть земли на Ходынском поле, которое станет впоследствии знаменитым Московским ипподромом. На нем уже при Александре II в конце 1870-х гг. впервые будут разрешены скачки с денежными ставками. Но в целом политика в отношении азартных игр оставалась жесткой и ограничительной. В 1863 г. был издан Циркуляр, который запрещал игры в домино, лото, а также в упрощенную версию рулетки – фортунку. Также изменился размер штрафа за организацию игровых домов, он поднялся до 3 000 руб.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Российское законодательство X–XX веков: Законодательство первой половины века. В 9-ти томах. Т. 6 / Под ред. А.Д. Горского. М.: Юридическая литература, 1988. 432 с.

<sup>15</sup> Ковтун Е.В. История правового регулирования азартных игр в России. М.: ИПЦ «Маска», 2009. 236 с.

В 1870 г. было принято важное решение, ставшее одним из ключевых в истории государственного регулирования игровой деятельности в России. Кассационный Сенат постановил, что только суд имеет право решать, является ли та или иная игра «запрещенной». Данное решение было вызвано частыми жалобами населения на поведение полиции, которая зачастую превышала свои полномочия, и сама вершила правосудие на месте происшествия. Впервые российский суд встал на сторону игроков и организаторов игр, оказав им официальную поддержку [4].

Еще одним ключевым моментом в сфере государственного регулирования игровой деятельности стало объединение нормативной базы в один акт: в 1876 г. принимается «Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений», законодательные требования по отношению к азартным играм содержатся в разделе 5, в главах с 260 по 264. А в 1891 г. проводится первая благотворительная лотерея, средства от которой идут на помощь людям, пострадавшим из-за сильного неурожая.

Период правления Николая II является наиболее благоприятным для игровой деятельности: открываются клубы и общественные собрания, на которых организуют игровые столы, развивается конный спорт. Скачки становятся популярным видом азартных развлечений, они приносят прибыль не только организаторам, но и государству. В 1904 г. издается Указ, который закрепляет размер налоговых ставок на конный спорт – 10% с каждого проданного билета, причем 1,25% шло в казну, а 0,25% – на благотворительность того района, где был построен ипподром<sup>16</sup>. В 1902 г. право на разрешение проведения лотерей переходит к генерал-губернаторам, что значительно упрощает порядок их организации. Однако несмотря на положительные моменты, государство не прекратило политику жесткого регулирования игровой деятельности. Сохранилась система штрафов за организацию «запрещенных» игр, а также их проведение вне игровых домов. Помимо штрафов виновным грозили еще и тюремные аресты.

Рассмотрев развитие института игровой деятельности в царской России, можно прийти к выводу, что государство пристально наблюдало за данным явлением и регулировало его на постоянной основе в правовой части и вопросах налогообложения. С одной стороны, игры жестко порицались властью: издавались указы, носящие запретительный характер, а игроки и организаторы подвергались преследованию и арестам. Но, с другой стороны, в игровой деятельности видели дополнительный источник доходов казны, в результате чего азартные игры смогли эволюционировать и стать модными.

Начало XX столетия было сложным периодом в истории нашей страны. Новое правительство, рассуждая о моральном облике населения, взяло курс на борьбу с такими общественными пороками, как пьянство, воровство, а также азартные игры. В 1917 г. Петроградский военно-революционный комитет (ВРК) выносит Постановление о закрытии всех заведений, организующих карточные игры. Исполнителями

<sup>16</sup> Ковтун Е.В. История правового регулирования азартных игр в России. М.: ИПЦ «Маска», 2009. 236 с.

становятся отряды Красной армии. Были закрыты многие клубы и ипподромы, игральную атрибутику (карты, кости и т.д.) безвозмездно изъяли, деньги перераспределили между местными Советами, а на месте закрытых заведений открывались различные научные или культурные учреждения<sup>17</sup>. В 1918 г. внимание властей было направлено на лотереи. В декабре декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР (СНК РСФСР) был официально введен запрет на проведение лотерей на территории страны. А в 1919 г. закрывается императорская фабрика, производящая игральные карты. Преобразования новой власти касательно игровой деятельности привели к полному ее исчезновению на законном уровне [5].

Однако в 1921 г. в связи с переходом к Новой Экономической Политике (НЭП) Советское правительство решило изменить свое отношение к азартным играм и использовать их как новый источник пополнения бюджета. С этого момента происходит легализация продажи игровых карт (в марте 1922 г. надбавка к стоимости одной колоды составляла 50%), открываются первые Советские ипподромы, на которых снова начинают принимать ставки. Также возрождается лотерея, которую успешно организывают в 1921 г. в целях сбора средств для помощи пострадавшему от голодных лет населению, а уже с 1922 г. СНК передает право государственным учреждениям, а затем и местным властям организовывать лотереи для сбора средств на борьбу с голодом, бедностью, безграмотностью. В мае этого же года в Петрограде открылось первое легальное казино, посетители которого могли официально поиграть в рулетку, домино и другие азартные игры. Это учреждение, а также и другие, которые были открыты позже в связи с высокими показателями доходов, работало на таких же условиях, что и лотереи – часть средств от прибыли шли непосредственно на помощь голодающим, а также на образование<sup>18</sup>.

К концу 1920-х гг. отношение власти к азартным играм резко меняется в худшую сторону. Концепция увеселительного времяпрепровождения не соответствует истинному пролетарскому обществу, поэтому сначала запрещается открытие новых игровых домов в рабочих районах, а затем дело доходит до закрытия всех заведений для азартных игр на территории Советского государства. Однако, несмотря на запреты, игровая деятельность продолжала свое существование «в тени». Азартные игроки переместились в маргинальную прослойку общества, а сами игры проводились подпольно в квартирах, тюрьмах, трудовых лагерях. Единственным сохранившимся азартным развлечением остается лотерея. Власти продолжают использовать ее в целях сбора средств на различные нужды, например, в ноябре 1941 г. – на строительство военной техники.

<sup>17</sup> Документ № 480. Документы Великой пролетарской революции. Т. 1. Из протоколов и переписки Военно-революционного комитета Петроградского совета. ОГИЗ, 1938. 372 с.

<sup>18</sup> Декрет Совета Народных Комиссаров. О разрешении частных заведений с неазартными играми. 11 августа 1922 года. URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/351448-dekret-soveta-narodnyh-komissarov-o-razreshenii-chastnyh-zavedeniy-s-neazartnymi-igrami-11-avgusta-1922-goda#mode/inspect/page/1/zoom/4>

В военные и послевоенные годы ситуация с игровой деятельностью мало меняется, она все так же остается под полным запретом, в приоритете государства стоят иные проблемы, и об азартных играх думают в последнюю очередь. Государственные лотереи тоже мало практиковались, несмотря на острую нехватку средств в бюджете для восстановления страны после войны.

Однако уже с конца 1950-х гг. начинают вновь устраивать лотерейные розыгрыши в целях пополнения денежных резервов советских республик. В это же время вновь обращают внимание и на азартные игры. В 1960 г. принимается новый Уголовный кодекс, который предусматривает уголовную ответственность за вовлечение несовершеннолетних в преступную деятельность, включающую в себя и азартные игры. За совершение такого деяния виновному грозило пять лет лишения свободы. Подобное наказание или же ссылка с конфискацией имущества грозит и за содержание игорных притонов<sup>19</sup>.

Несмотря на существование запретов на игорную деятельность, азартные игры начинают вновь набирать популярность и выходить в «открытое пространство». Помимо лотерей, которые проводятся на регулярной основе, в моду входят конные скачки, которые воспринимаются со стороны государства как настоящий вид спорта. Также, невзирая на запрет, активно развивается такая карточная игра, как бридж. Наравне с шахматами, она считается интеллектуальным видом спорта, по ней проводятся различные республиканские или междугородные соревнования. Но в 1973 г. власти официально издают запрет и на эту игру. Разгоняются все бридж-клубы, а их участники попадают в отделения милиции.

В 1976 г. запускается первая массовая игра – «Спортлото». Собранные средства с этой лотереи идут на развитие спорта, а в 1980 г. она даже становится источником финансирования летней олимпиады, которая проводилась в Москве в этом же году<sup>20</sup>.

Одним из значимых событий в истории игровой деятельности становится установка в 1988 г. первых игровых автоматов, как нового вида дополнительных развлекательных услуг для иностранных туристов. А в 1989 г. открываются первые советские казино в Таллине и Москве. Позже казино стали действовать по всей стране, например, в Латвийской ССР, Азербайджанской ССР, Грузинской ССР и Украинской ССР. Также в советский игровой бизнес входят многие иностранные компании.

Летом 1991 г. в стране впервые создается институт по лицензированию игровой деятельности. Теперь открытие казино на территории СССР возможно лишь после получения специального соглашения (лицензии), выданного Министерством финансов<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2950/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2950/)

<sup>20</sup> История «Спортлото» / Виртуальный музей «Спортлото». URL: <http://museum.stoloto.ru/sportloto>

<sup>21</sup> Распоряжение Совета Министров РСФСР от 26.06.1991 № 6 80-р «Об осуществлении на территории РСФСР деятельности, связанной с эксплуатацией игровых автоматов с денежным выигрышем, открытием ка-

Таким образом, игровой бизнес впервые с образования СССР получил поддержку со стороны правительства и вышел на легальный уровень, что позволило начать подготовку нового нормативного акта, сущность которого заключалась не в запрещении игровой деятельности, а в ее правовом регулировании. Однако данный закон официально не был издан по причине распада СССР.

С появлением нового государства – Российская Федерация, отношение к игровой деятельности, как и ко многим другим аспектам общественной жизни, кардинально меняется в условиях рынка. Новая власть не стремилась вводить запреты и санкции по отношению к азартным играм, а решила пойти по более благоприятному пути развития: сделать из игорного бизнеса источник дохода государства. Поэтому первый законодательный акт, регулирующий хоть каким-то образом игорное дело, издается в 1991 г. – Закон РФ № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»<sup>22</sup>. Он закрепил появление нового налогового сбора, уплачиваемого при открытии игорного заведения. Плательщиками признаются и юридические, и физические лица. Сама деятельность, начиная с 1992 г., облагается налогом, ставка которого достигает размеров 90% [6]. В этом же году издается Положение «О сборе за выигрыш на бегах», благодаря которому появляется новый объект налогообложения – выигрыш на конных скачках. Ставка определялась властями субъектов РФ, но не должна была превышать 5% от суммы выигрыша.

Несмотря на довольно тяжелое налоговое бремя, игорная деятельность стремительно развивается в новое время. В Москве и Санкт-Петербурге повсеместно открываются новые заведения, а в 1992 г. из-за большого количества вовлеченных в игорное дело лиц в Москве создается первая Ассоциация деятелей игорного бизнеса (АДИБ), которая продолжает свою работу и по сей день<sup>23</sup>.

Правовое регулирование игровой деятельности на федеральном уровне определяло только размер налоговых ставок на доходы с игорного предпринимательства, все остальные аспекты, такие как лицензирование, контроль, требования были отданы в ведение субъектов РФ. Несмотря на большое количество законодательных актов, изданных в каждом регионе, уже к 1996 г. остро встал вопрос о контроле игровой деятельности, который так и не был разрешен. В попытке исправить ситуацию, в этом же году создается Комиссия по контролю игорного бизнеса, основной задачей которой было формирование нормативно-правовой базы лотерейной и игровой деятельности в РФ. Однако успеха деятельность Комиссии не приносит, поэтому всего через два месяца работы она упраздняется<sup>24</sup>.

---

зино и других игорных заведений». Текст распоряжения официально опубликован не был.

<sup>22</sup> Об основах налоговой системы в Российской Федерации: Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207/)

<sup>23</sup> Ассоциация деятелей игорного бизнеса. URL: <http://vib.adib92.ru>

<sup>24</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 14.08.1996 № 1177. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11315/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11315/)

После многочисленных попыток хоть как-то урегулировать игорную деятельность, в 1998 г. Президентом РФ подписывается Федеральный закон «О налоге на игорный бизнес»<sup>25</sup>. Этот законодательный акт значительно упростил систему налогообложения игорной деятельности, ввел понятийный аппарат, трактуемый одинаково как предпринимателями, так и контролирующими органами, определил размер ставок налога, объекты налогообложения и плательщиков. Удалось повысить объем поступающих средств в бюджет, уменьшить административные расходы на обеспечение этой системы, а также снизить налоговую нагрузку на бизнес.

В настоящее время Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) закрепляет налогообложение игорного бизнеса на территории страны. Согласно главе 29 НК РФ, налогоплательщиками данного вида налога являются организации (юридические лица), которые осуществляют предпринимательскую деятельность в сфере игорного бизнеса, объектами налогообложения признаются игровые столы, автоматы, пункты приема ставок, как тотализатора, так и букмекерских контор, а также процессинговые центры<sup>26</sup>.

Важным условием для всех указанных объектов, введенным законодателем, является их обязательная регистрация в налоговом органе по месту нахождения этих объектов. Регистрация игорного бизнеса носит уведомительный характер. Однако штрафы за нарушение правил регистрации совсем не «игрушечные». Статьи 139.2 и 369 НК РФ предусматривают наказание в размере 3-кратной ставки налога на первый раз и 6-кратной, если нарушение повторится<sup>27</sup>.

Налоговой базой для налога на игорный бизнес является общее количество объектов налогообложения, налоговый и отчетный периоды – календарный месяц. Размер налоговых ставок определяется законами субъектов Российской Федерации, а НК РФ содержит в себе «вилку» ставок, для примера, за один игровой стол – от 50 000 до 250 000 руб., за один игровой автомат – от 3 000 до 15 000 руб. и т.д. Исключением является федеральная территория «Сириус», здесь размер налоговых ставок четко закреплён в НК РФ.

Сумма налога, необходимая к уплате в бюджет, исчисляется налогоплательщиком самостоятельно и представляет собой произведение налоговой базы на налоговую ставку<sup>28</sup>. Компании сдают налоговые декларации до 25-го числа, а уплачивают налог до 28-го числа месяца, следующего за отчетным. Начиная с 01.01.2023, налог на игорный бизнес вошел в состав единого налогового платежа (ЕНП).

<sup>25</sup> О налоге на игорный бизнес: Федеральный закон от 31.07.1998 № 142-ФЗ (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19611/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19611/)

<sup>26</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 14.02.2024). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/53262fa264201e7fe104689612e9eb90be167922/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/53262fa264201e7fe104689612e9eb90be167922/)

<sup>27</sup> Дорофеева И. Налог на игорный бизнес // ППТ.RU. 27.03.2023. URL: <https://ppt.ru/art/nalogi/na-igornyy-biznes>

<sup>28</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 14.02.2024). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28165/53262fa264201e7fe104689612e9eb90be167922/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/53262fa264201e7fe104689612e9eb90be167922/)

Властные структуры ввели в 2005 г. систему лицензирования игровой деятельности, а также ряд иных мер, таких как рекламные и возвратные ограничения. А в декабре 2006 г. был принят Федеральный закон № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр»<sup>29</sup>. Данный акт определяет основы правового регулирования сферы игровой деятельности, а также устанавливает некоторые ограничения при ее осуществлении в целях нравственной защиты граждан, их прав и свобод. Согласно данному ФЗ на территории РФ создаются игорные зоны – места, где возможны организация и проведение азартных игр: Алтайский, Приморский, Краснодарский края, Калининградская область (а с 2014 г. – Республика Крым), на всей остальной территории страны игорная деятельность официально запрещена [7].

Следует заметить, что дата открытия пятой игровой зоны «Золотой берег» в городском округе Ялта постоянно переносилась в силу ряда объективных причин, например, из-за опасений инвесторов по поводу включения их в санкционные списки. Все объекты игровой зоны были запланированы к сдаче в первом квартале 2024 г. Игровая зона в Крыму рассчитана в большой степени на россиян, так как зарубежные гемблеры (любители азартных игр) не станут стремиться туда в условиях санкций коллективного Запада и СВО, но регулярные поступления налога на игровой бизнес станут подспорьем для развития региона.

Вместе с этим есть регионы, запретившие организацию игорного бизнеса в пределах своих территорий: Республики – Ингушетия, Тыва, Чувашия; Вологодская, Иркутская, Калужская, Тамбовская области и Чукотский автономный округ.

Также Закон № 244-ФЗ выделяет и иные меры правового регулирования азартного бизнеса – это установление порядка организации игр, требования и условия, относящиеся как к организаторам и игрокам, так и к самим заведениям, выдача разрешений, лицензий на осуществление игровой деятельности, а также пресечение незаконного предпринимательства в данной сфере. Закон еще не раз подвергался корректировкам и дополнениям, например, с 1 сентября 2024 г. будут внесены изменения в связи с повышением требований к игровым автоматам.

Пристальное внимание различных специалистов к азартным играм связано с наличием целого набора проблем [8]. Одной из них является патологическое пристрастие к азартным играм или лудомания. По мнению профессора А.Л. Каткова, под патологическим влечением (пристрастием) понимается сложное, хронически протекающее психическое расстройство, характеризующееся повторяющимися эпизодами влечения к азартным играм<sup>30</sup>. Научные работы российских и зарубежных

<sup>29</sup> О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (последняя редакция). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_64924/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64924/)

<sup>30</sup> Катков А.Л. Профилактика, лечение и реабилитация игровой зависимости: методические рекомендации. Павлодар: РГКП «Республиканский научно-практический центр медико-социальных проблем наркомании», 2012. С. 87.

ученых показывают, что наиболее частыми жертвами пристрастия становятся представители различных меньшинств, а также малообеспеченные граждане, как, например, считает Дж. Деревенски, чье мнение приводится в работе [9]. Такие азартные игроки склонны злоупотреблять алкоголем, наркотическими веществами, быть агрессивными, часто менять место работы и зачастую переходить границу закона, занимаясь нелегальной деятельностью ради быстрого заработка. Все это в масштабах государства приводит к серьезным социальным проблемам – безработице, повышению уровня смертности, социально-экономической нестабильности.

В связи с сохранением серьезной проблемы, касающейся игровой зависимости, вносятся поправки в Гражданский кодекс РФ (ГК РФ). С 2013 г. в п. 1 ст. 30 ГК РФ пристрастие к азартным играм добавляется к причинам, на основании которых члены семьи игромана имеют право ограничить его дееспособность в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Говоря простым языком, игровая зависимость лица, в ситуациях когда она является угрозой для материального положения членов его семьи, может стать основанием для ограничения части его прав и свобод, а также для назначения ему попечителя, который вправе вместо этого лица распоряжаться доходами и имуществом в его интересах<sup>31</sup>.

Также важной особенностью правового регулирования игровой деятельности в современной России является система наказаний. УК РФ не предусматривает ответственности за участие в незаконных азартных играх. Наказание несут лишь их организаторы согласно ст. 171.2 УК РФ<sup>32</sup>.

Как показывает обобщение правоприменительной практики, в настоящее время в Российской Федерации наиболее распространенными способами незаконной игровой деятельности являются следующие:

- казино;
- игровые автоматы [10];
- интернет-сайты с имитацией игровых автоматов (онлайн-казино);
- внебиржевая торговля.

Незаконная игровая деятельность поднялась с нулевой отметки до уровня развитой экономической структуры. Также следует отметить, что в данной сфере могут совершаться различные правонарушения, большинство из которых относится к посягательствам в области экономики. В большинстве случаев данный вид экономических преступлений совершается организованными группами профессионалов [11].

<sup>31</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/)

<sup>32</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023). URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)



Проведенное исследование позволяет получить вывод о том, что в российском государстве правовое регулирование игровой деятельности достаточно динамично развивалось и корректировалось в соответствии с экономической ситуацией, запросами общества и эволюцией самих азартных игр. Как показывает практика, полное искоренение игрового бизнеса невозможно, запреты приводят лишь к росту нелегальных игровых площадок и вместе с тем – к росту остросоциальных проблем.

На наш взгляд, оптимальным вариантом правового регулирования является прозрачная модель сотрудничества игорных предпринимателей с государством. В этом случае обе стороны находятся в выгодном положении: первая может спокойно и открыто вести свои дела, развиваться и думать лишь о бизнесе и его расширении, а не о проблемах с законом, а вторая – получить устойчивый поток налоговых платежей и, в конечном итоге, инвестиции в национальную экономику.

Однако такая концепция идеальна лишь в теории, а на практике существует набор крупных проблем, таких как сохранение «теневой» стороны игровой деятельности, вовлечение несовершеннолетних через сеть Интернет, патологическая игровая зависимость среди малоимущих масс населения, отсутствие специализированных государственных органов, отвечающих за контроль исключительно данной сферы.

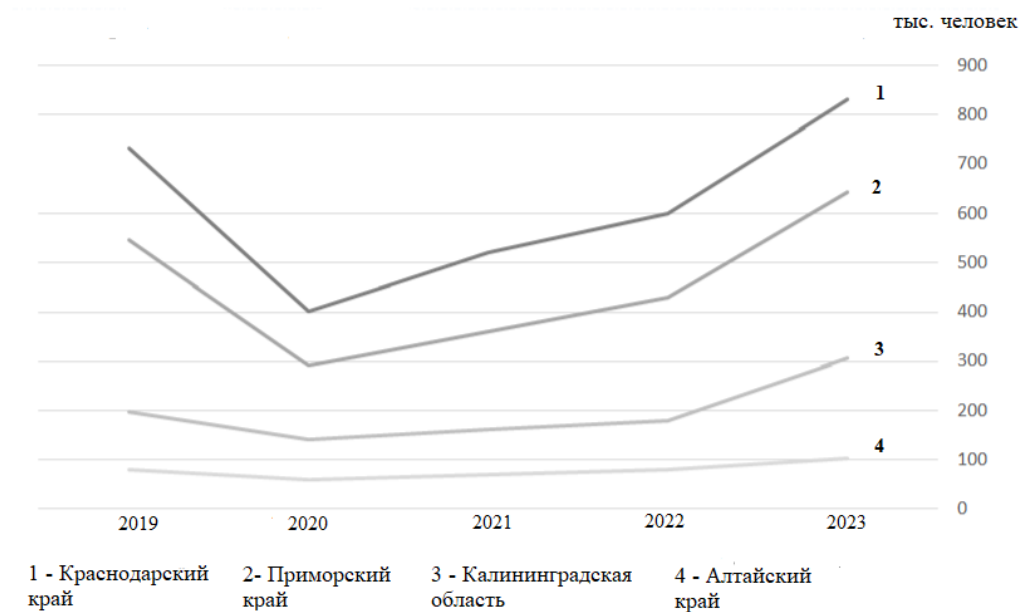
Несмотря на постоянное обновление нормативной базы и принятие ряда соответствующих мер, сегодня российский законодатель «явно отстает от стремительного развития игорного бизнеса» [11] в условиях цифровизации и беспрецедентных внешних санкций.

**Таблица 1****Динамика поступления налога на игорный бизнес в бюджет Краснодарского края, млн руб.****Table 1****Changes in gambling tax revenues to the budget of the Krasnodar Krai, million RUB**

Наименование показателя	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	Динамика к предыдущему году, %			
						2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Налог на игорный бизнес	409	414	425	425	425	101,3	102,6	100	100

*Источник:* Кубань. Бюджет на 2024–2026 годы к Закону Краснодарского края от 20 декабря 2023 г. № 5053-КЗ «О бюджете Краснодарского края на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». URL: <https://openbudget23region.ru/component/attachments/download/1087>

*Source:* Kuban. Budget for 2024–2026 to the Krasnodar Krai Law of December 20, 2023 № 5053-K3, *On the Budget of the Krasnodar Krai for 2024 and for the Planning Period of 2025 and 2026.* (In Russ.) URL: <https://openbudget23region.ru/component/attachments/download/1087>

**Рисунок 1****Посещение казино россиянами за последние пять лет****Figure 1****Visiting casinos by Russians over the past five years, thousand people**

*Источник:* Стогова Е. Азартный рекорд. АИРИС представила данные о посещаемости российских казино // РБК. Газета № 171 (3841) (2212) 2023.

URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2023/12/22/65842cac9a7947b52fdaac87>

*Source:* Stogova E. [Gambling Record. AIRIS Presented Data on the Attendance of Russian Casinos].

*RBC newspaper*, 2023, no. 171 (3841) (2212). (In Russ.)

URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2023/12/22/65842cac9a7947b52fdaac87>

## Список литературы

1. Семенов В.Р. Незаконные организация и проведение азартных игр: иностранный исторический опыт // Виктимология. 2019. № 3. С. 42–46.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nezakonnye-organizatsiya-i-provedenie-azartnyh-igr-inostrannyi-istoricheskiy-opyt>
2. Жильцова Ю.В., Иванова Д.В. Принцип справедливого налогообложения и его практическая реализация // Международный бухгалтерский учет. 2022. Т. 25. Вып. 6. С. 679–700. URL: <https://doi.org/10.24891/ia.25.6.679>
3. Коршунов М.И. Развитие правового регулирования азартных игр и пари в России // Вестник науки. 2019. Т. 2. № 7(16). С. 15–19.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-pravovogo-regulirovaniya-azartnyh-igr-i-pari-v-rossii>
4. Ярмонова Е.Н., Федина Н.А. История развития правового регулирования игр и пари // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-1.  
URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=17986>
5. Слепцова Ю.М. История правового регулирования игорного бизнеса в России // Научные записки молодых исследователей. 2016. № 1. С. 74–78.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-pravovogo-regulirovaniya-igornogo-biznesa-v-rossii>
6. Цареградская Ю.К. Налог на игорный бизнес: особенности правового регулирования в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 125–131. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalog-na-igornyy-biznes-osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-v-rossii>
7. Степасюк С.А. Государственное регулирование игорного бизнеса // Интерактивная наука. 2017. № 16. С. 43–45.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-igornogo-biznesa>
8. Серикова Г.Н., Сериков А.Л. Игорный бизнес в России: проблемы и перспективы // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. 2013. Т. 322. № 6. С. 42–46. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/igornyy-biznes-v-rossii-problemy-i-perspektivy>
9. Волкова В.Э., Стребков Д.О. Социология азартных игр: основные авторы и подходы // Экономическая социология. 2011. Т. 12. № 4. С. 93–111.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologiya-azartnyh-igr-osnovnye-avtory-i-podhody>

10. Кольцов Д.В., Папирник А.А. Отдельные направления оперативно-розыскного противодействия незаконному игорному бизнесу // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3. С. 72–76.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-napravleniya-operativno-rozysknogo-protivodeystviya-nezakonnomu-igornomu-biznesu/viewer>
11. Стебенева Е.В., Грачёв Ю.А. Анализ современного состояния противодействия незаконной игровой деятельности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1. С. 141–145.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sovremennogo-sostoyaniya-protivodeystviya-nezakonnoy-igornoj-deyatelnosti>

### **Информация о конфликте интересов**

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

## GAMBLING BUSINESS IN RUSSIA: A RETROSPECTIVE ANALYSIS OF STATUTORY REGULATION AND TAXATION

Yuliya V. ZHIL'TSOVA <sup>a,\*</sup>,  
Alina V. ZHIL'TSOVA <sup>b</sup>,  
Anastasiya P. ZYKOVA <sup>c</sup>

<sup>a</sup> National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (UNN),  
Nizhny Novgorod, Russian Federation  
Gilcova\_Julya@mail.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-1747-0389>

<sup>b</sup> PAO Sberbank,  
Nizhny Novgorod, Russian Federation  
alina-zhiltc@yandex.ru  
ORCID: not available

<sup>c</sup> National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (UNN),  
Nizhny Novgorod, Russian Federation  
az26012003@mail.ru  
ORCID: not available

\* Corresponding author

### Article history:

Article No. 160/2024  
Received 11 Mar 2024  
Received in revised form  
9 Apr 2024  
Accepted 25 Apr 2024  
Available online  
28 Jun 2024

JEL classification: H21

**Keywords:** gambling  
in Russia, retrospective,  
government regulation,  
tax policy, development  
trends, current issues

### Abstract

**Subject.** This article examines the development of gambling activity in Russia and discusses the issues related to the receipt of tax revenues from it, as well as current problems associated with this type of business.

**Objectives.** The article aims to consider the government regulation and taxation of the gambling business in Russia in retrospect, review the current legislative framework, and identify a range of urgent unresolved problems in this area of activity.

**Methods.** For the study, we used the general and specific scientific methods.

**Results.** The article analyzes the process of development of the national institution of gambling from the middle of the 16th century to the present. It provides data for 2023 regarding the rise in tax revenues from the gambling business and the increase in the number of visits to gambling establishments in the gambling zones of Russia. The article identifies a number of various problems related to gambling that require resolution at the legislative level.

**Conclusions and Relevance.** Gambling activities in Russia, despite government-imposed prohibitions and restrictions in different periods of time, have always been an additional source of replenishment of the treasury, so at present, the legislator cannot ignore this area of business in order to make effective decisions in the context of a budget deficit of different levels. The results of the study can be used in the educational environment of universities, in the scientific field, as well as for the development of new tools for regulating gambling activities in the Russian Federation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2024

**Please cite this article as:** Zhil'tsova Yu.V., Zhil'tsova A.V., Zykova A.P. Gambling business in Russia: A retrospective analysis of statutory regulation and taxation. *Digest Finance*, 2024, vol. 29, iss. 2, pp. 124–146.  
<https://doi.org/10.24891/df.29.2.124>

## References

1. Semenov V.R. [Illegal organization and conduct of gambling: foreign historical experience]. *Viktimologiya = Victimology*, 2019, no. 3, pp. 42–46.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nezakonnye-organizatsiya-i-provedenie-azartnyh-igr-inostrannyi-istoricheskiy-opyt> (In Russ.)
2. Zhil'tsova Yu.V., Ivanova D.V. [The tax equity concept and its translation into action]. *Mezhdunarodnyi bukhgalterskii uchet = International Accounting*, 2022, vol. 25, iss. 6, pp. 679–700. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.24891/ia.25.6.679>
3. Korshunov M.I. [Development of legal regulation of gambling and betting in Russia]. *Vestnik nauki*, 2019, vol. 2, no. 7(16), pp. 15–19. (In Russ.)  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-pravovogo-regulirovaniya-azartnyh-igr-i-pari-v-rossii>
4. Yarmonova E.N., Fedina N.A. [The history of the development of legal regulation of games and betting]. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, 2015, no. 1-1. (In Russ.) URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=17986>
5. Sleptsova Yu.M. [The history of legal regulation of gambling in Russia]. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei*, 2016, no. 1, pp. 74–78. (In Russ.)  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-pravovogo-regulirovaniya-igornogo-biznesa-v-rossii>
6. Tsaregradskaya Yu.K. [Tax on the gaming: features of legal regulation in Russia]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2018, no. 9, pp. 125–131.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalog-na-igornyy-biznes-osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-v-rossii> (In Russ.)
7. Stepasyuk S.A. [Government regulation of gambling business]. *Interaktivnaya nauka*, 2017, no. 16, pp. 43–45. (In Russ.)  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-igornogo-biznesa>
8. Serikova G.N., Serikov A.L. [Gambling business in Russia: problems and prospects]. *Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta. Inzhiniring georesursov = Bulletin of Tomsk Polytechnic University. Geo Assets Engineering*, 2013, vol. 322, no. 6, pp. 42–46. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/igornyy-biznes-v-rossii-problemy-i-perspektivy> (In Russ.)
9. Volkova V.E., Strebkov D.O. [The sociology of gambling: Review]. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*, 2011, vol. 12, no. 4, pp. 93–111. (In Russ.)  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologiya-azartnyh-igr-osnovnye-avtory-i-podhody>

10. Kol'tsov D.V., Papirnik A.A. [Certain areas of investigative operations aims at combating illegal gambling business]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2015, no. 3, pp. 72–76. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-napravleniya-operativno-rozysknogo-protivodeystviya-nezakonnomu-igornomu-biznesu/viewer> (In Russ.)
11. Stebeneva E.V., Grachev Yu.A. [Analysis of the current state of combating illegal gambling activities]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 1, pp. 141–145. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sovremennogo-sostoyaniya-protivodeystviya-nezakonnoy-igornoy-deyatelnosti> (In Russ.)

### **Conflict-of-interest notification**

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.