

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОТЕРЕИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ

Максим Сергеевич Сафонов^a

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-1-60-69

Вячеслав Александрович Фетисов^b

^a Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

^b Всероссийское общество охраны природы

Аннотация: В настоящее время сохранение окружающей среды становится одной из основных задач современного мира, каким бы разделенным он сейчас ни был. Государство, в той или иной мере стимулируя общественность к природосбережению, не только повышает уровень ответственности своих граждан перед природой, но и решает ряд других, не менее актуальных задач. Следует отметить, что, несмотря на три десятилетия экономических реформ, потенциал институциональной модернизации в этой области в нашем обществе до сих пор не использован в полной мере, и в этой связи возникает острая необходимость в создании новой системы государственной поддержки природоохранной деятельности. Природоохранная деятельность обладает определенными организационно-экономическими особенностями, которые делают ее непригодной для вписывания в рамки типовых рыночных отношений. Внедрение новых систем взаимодействия общества и власти не должно перелгать всю ответственность за финансирование любой деятельности, в том числе и природоохранной, с государства на общество. Государственное финансирование должно оставаться основой этой поддержки, но также необходимо учитывать вклад благотворительных организаций, меценатов, эндаумент-фондов, государственно-частных партнерств и других источников финансирования.

Ключевые слова: экология, экономика природопользования, поддержка природоохранной деятельности, государственное финансирование, национальные лотереи

Дата поступления статьи в редакцию: 26 апреля 2024 года.

NATIONAL LOTTERIES AS AN INSTRUMENT FOR ATTRACTING ADDITIONAL FUNDING FOR SOCIAL AND ENVIRONMENTAL PROJECTS

Maxim S. Safonov^a

RESEARCH ARTICLE

Vyacheslav A. Fetisov^b

^a A Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

^b All-Russian Society for Nature Conservation

Abstract: Despite how divided the modern world may be, environmental conservation is quickly emerging as one of the main challenges. By increasing public awareness of nature conservation, the state not only increases the citizens' responsibility to the environment but also addresses several other urgent issues. The potential for modernizing institutions in our society remains untapped, even after thirty years of economic reforms. Therefore, a new system of state support for environmental protection initiatives must be created. Some specific organizational and economic characteristics of environmental protection make it inappropriate for integration into the framework of typical market relations. Financing any activity, including environmental protection, should not be transferred from the state to the society through implementing new interactive systems between the authorities and society. The primary source of this support should still be state funds; however, additional funding sources like endowment funds, philanthropic organizations, philanthropists, and public-private partnerships should also be considered.

Keywords: ecology, economics of nature management, support of environmental initiatives, state funding, national lotteries

Received: April 26, 2024.

Введение

На сегодняшний день нет человека, которому не очевидно, что природные ресурсы должны использоваться таким образом, чтобы, удовлетворив потребности нынешних поколений, сохранить потенциал и для будущих. В условиях растущих экологических вызовов нам важно находить эффективные решения для обеспечения нашего же устойчивого будущего. Понимание взаимосвязей между экономикой и экологией, а также активное вовлечение общества в процессы принятия решений – ключевые факторы для сохранения нашей планеты для наших детей. И поскольку проблем и вызовов в охране окружающей среды меньше не становится, решение накопившихся задач требует от нас комплексного подхода, включающего в себя не только принятие соответствующих законов и нормативов, внедрение эффективных технологий, повышение экологической осведомленности общества, но и теснейшее взаимодействие государства и общества в этой области.

В настоящее время сохранение природы является одним из наиболее важных и значимых индикаторов качества жизни в современном мире. Общественность, которая поддерживает государство в его природосберегающей деятельности, тем самым не только повышает уровень своей ответственности за сохранение природы, но и начинает активно действовать, добиваясь простых, но жизненно важных результатов, таких как чистая вода, чистый воздух, качественные продукты питания. И нам еще вчера необходимо было разработать и внедрить новую систему ценностей, которая была бы способна сформировать соответствующие установки в общественном сознании.

Механизмы поддержки природоохранных инициатив

Несмотря на то, что в нашей стране прошло уже больше трех десятилетий с момента начала экономических реформ, потенциал институциональной модернизации в нашем обществе остается во многом неиспользованным. Это связано с тем, что многие изменения, которые могли бы способствовать эффективному функционированию институтов, не были внедрены должным образом. В той же сфере охраны окружающей среды не просто наблюдается недостаток системной поддержки со стороны государства, а очевидно, что отсутствует комплексная система государственной поддержки природоохранной деятельности. Эта система должна включать в себя как финансовые, так и организационные механизмы, направленные на стимулирование экологически чистых технологий и практик.

Кроме того, важно развивать образовательные программы, которые будут повышать осведомленность населения о значимости охраны окружающей среды и устойчивого развития. Это может включать в себя как школьное, так и высшее образование,

программы повышения квалификации для специалистов в области экологии. Важно, чтобы все общество понимало, что охрана природы – это не только задача государства, но и ответственность каждого гражданина.

Система должна быть комплексной и многоуровневой, чтобы обеспечить и устойчивую охрану окружающей среды, и поддерживать общественные инициативы, направленные на сохранение природных ресурсов. Граждане, неправительственные организации и организации третьего сектора могут и должны стать активными участниками в реализации природоохранных программ. Кроме того, нам необходимо развивать механизмы институциональной финансовой поддержки природоохранных инициатив. Это могут быть целевые фонды, которые будут финансировать экологические проекты, государственные лотереи, средства от которых будут направляться на охрану природы, и иные подходы, которых в современном финансовом мире множество [Анисимов, Моторин, 2019. С. 97–103; Антонова, Круглова, Ананьева, 2020. С. 29–34; Арбузов, Грузин, Симакин, 2015; Грачев, Курышева, 2019. С. 69–76; Ишембитова, 2019. С. 421–425; Колотырин, 2009. С. 186–196; Петрова, Курочкина, Волотовская, 2021; Сайфидинов, Беккер, 2020. С. 151–165; Седаш, 2015. С. 54–64; Сухорукова, 2018. С. 833–836; Фролов, 2021. С. 56–65; Экономика природопользования..., 2024; Яшалова, 2012. С. 39–46].

Перейдем к обоснованию общественной поддержки в качестве альтернативы государственному финансированию. Обычную структуру государственной поддержки можно представить как пирамиду с четырьмя уровнями, где каждый уровень представляет собой ключевого участника: «государство – общественность – третий сектор – бизнес». Основой этой пирамиды является государство, которое предоставляет финансовую помощь с применением разнообразных инструментов, а именно: бюджетные кредиты и гранты из государственного бюджета; финансирование от независимых организаций; совместное финансирование; встречное финансирование и государственно-частное партнерство.

Второй уровень – население, которое играет первую по значимости, но не уступающую по значению государству роль в обеспечении охраны природы через различные финансовые механизмы, такие как расходы домохозяйств на охрану окружающей среды, благотворительная деятельность (включая процентную филантропию¹) и участие в националь-

1 Процентная филантропия (percentage philanthropy) основана на принципе «налогового назначения». Речь идет о том, что налогоплательщику предоставляется право самостоятельно или путем подачи заявления в налоговые органы перечислять часть уплачиваемой суммы подоходного налога (обычно 0,5–2 %) организациям любой организационно-правовой формы, имеющим право на получение такого рода пожертвований.

Устойчивое развитие

ных лотереях, средства от которых направляются на поддержку природы.

Третий уровень общественной поддержки природоохранной деятельности – благотворительная работа различных некоммерческих организаций и гражданского общества, а также привлечение волонтеров. Последний уровень пирамиды занимает бизнес-сообщество. В настоящее время бизнес незначительно инвестирует в охрану окружающей среды. Основными способами поддержки на сегодняшний день являются корпоративное меценатство, спонсорство и государственно-частное партнерство.

Но все это по-прежнему остается малоэффективным. Особенно это касается меценатства и благотворительности. В настоящее время так и не приняты стимулирующие благотворителей налоговые преференции. Почти 30 лет назад был принят Федеральный закон № 135-ФЗ от 11 августа 1995 года «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», но до сих пор большинство населения в силу ряда объективных и субъективных причин не может активно участвовать в благотворительности в роли меценатов или защитников природы.

Национальные лотереи и их экономический потенциал: к истории вопроса

Рассмотрим вопрос о национальных лотереях, которые по факту имеют две основные цели: привлечение средств для решения государственных проблем и предоставление людям шанса испытать удачу.

Лотерея, если следовать определениям, данным в ряде словарей, – это «форма добровольного привлечения государством или проводящей лотерею организацией денежных средств населения посредством продажи лотерейных билетов, представляющих своеобразную ценную бумагу на предъявителя»². Само слово «лотерея» происходит от итальянского слова «лото» и в русском языке появилось в конце XVII века. В современном понимании лотерея – это «розыгрыш различных ценностей или денежных сумм по заранее проданным билетам»³.

В экономике же лотерея – это не просто развлечение, а сложный механизм привлечения денежных средств. Иначе говоря, люди покупают лотерейные билеты, надеясь выиграть, а организаторы лотереи получают прибыль от продажи билетов. Эта прибыль, как правило, распределяется между организаторами, государством (в виде налогов) и, конечно же, победителями лотереи. Словарь финансовых терминов дает более полное определение: «Лотереи

– это форма добровольного привлечения денежных средств посредством распространения (продажи) лотерейных билетов, по которым часть поступивших за них средств разыгрывается в виде вещевых и денежных выигрышей. Лотерейные билеты представляют собой ценные бумаги на предъявителя, что означает, что любой, кто владеет билетом, может предъявить его для получения выигрыша. Его приобретение служит основанием возникновения гражданско-правового обязательства, в соответствии с которым держатель билета – займодавец вправе требовать от заемщика – лица, выпустившего в обращение лотерейные билеты, выплаты выигрыша, если он выпал на данный билет»⁴. В словаре экономических терминов⁵, в «Философском словаре» Конт-Спонвиля⁶, в Энциклопедическом словаре⁷, словаре Ожегова⁸ даются свои определения лотерей. Но самое подробное значение слова «лотерея» дается в «Энциклопедическом словаре» Брокгауза и Ефрона⁹, которое мы приводить здесь не будем, поскольку оно одно займет шесть страниц.

С глубокой древности человечество знакомо с азартной игрой, известной как лотерея. Ее корни уходят вглубь веков, оставив после себя множество исторических свидетельств и легенд, пытающихся объяснить ее происхождение. Некоторые исследователи считают, что лотереи зародились в Китае, где их использовали для финансирования государственных проектов еще во времена династии Хань (206 год до н.э. – 220 год н.э.) [Томтосов, 2012. С. 171–194]. Другие же утверждают, что первые лотереи появились в Древней Греции, где их использовали в качестве развлечения на религиозных фестивалях. Несмотря на то, что точное происхождение лотерей до сих пор остается предметом споров, их популярность, несомненно, распространилась по всему миру.

В Европе лотереи стали популярны в XV веке, когда их использовали для сбора средств на различные общественные нужды, такие как строительство церквей, мостов и больниц. В XVI веке лотереи были официально разрешены в Англии, а в 1612 году состоялся первый тираж государственной лотереи в Нидерландах.

В рассказе аргентинского писателя Хосе Луиса

2 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999.

3 Этимологические онлайн-словари русского языка. https://lexicography.online/etymology/%D0%BB/%D0%BB%D0%BE%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D8F?ysclid=luqwt21v_xh82834102

4 Благодатин А.А., Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. Финансовый словарь. М.: ИНФРА-М, 2002.

5 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Словарь современных экономических терминов / 4-е изд. М.: Айрис-пресс, 2008.

6 Конт-Спонвиль А. Философский словарь = Dictionnaire philosophique / Пер. с фр. Е.В. Головиной. М.: Этерна; Палимпсест, 2012.

7 Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая рос. энцикл., 1997.

8 Орфографический словарь русского языка: В 2 т. / Под ред. С.И. Ожегова. М.: Сезам-Маркетинг, 2000.

9 Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь: Вооружение и быт. Живопись и архитектура. Изобретения и открытия. М.: ЭКСМО, 2003.

Борхеса «Лотерея в Вавилоне» ярко описывается лотерея как неотъемлемая часть жизни древнего Вавилона. В его произведении каждый житель, желающий принять участие, покупает карту с выигранными символами. Соотношение выигранных и проигранных карт составляет около 30:1, то есть шанс выиграть достаточно высок. В этом мире лотерея является не просто развлечением, но и важным социальным институтом, определяющим судьбу каждого человека. Интересно, что в мире Борхеса лотерея не просто разыгрывает богатства, но и предопределяет ключевые моменты в жизни каждого: от рождения детей до решения судьбы войны. Благодаря этой лотерее Вавилон живет в состоянии постоянной неопределенности и ожидания, где каждый день может стать днем судьбы, а любой человек может стать победителем или проигравшим. В этом смысле лотерея символизирует саму жизнь, где успех и неудача зависят от случайности, а каждый человек является игроком в этой великой игре¹⁰.

Первое упоминание о лотереях в России относится к началу XVII века; сведения о них распространяются во времена Петра I [Теребов, 2009]. Именно в этот период мастером по часовым делам Яковом Андреевичем Гассениусом было организовано некое «счастливое воспитание, “по-иноземчески” называемое “лотери” в 80 рублёв за лот с числами, где каждому охотнику и охотнице вольно свою часть испытать, како добыть тысячу рублёв за гривну» [Желябужский, 1840]. Это мероприятие представляло собой своеобразную лотерею, где участники могли приобрести лоты с числами за определенную сумму. Само мероприятие было устроено довольно просто: «Двое малых детей, не видевших содержимое жеребьев и меток, вытаскивали их на виду у всех участников» [Там же]. Гассениус, в свою очередь, управлял процессом и гарантировал честность и прозрачность лотереи, за это с каждой гривны имел копейку.

Таким образом, лотереи оставались популярным видом развлечения и игры на протяжении многих столетий, претерпевая изменения и развитие в различных культурах и обществах. Важно помнить, что история лотерей богата не только фактами и датами, но и интересными аспектами, которые отражают разнообразие человеческих стремлений и практик. Лотереи продолжают привлекать внимание и участие людей по всему миру, будучи одним из способов испытать удачу и, возможно, изменить свою жизнь.

Увлечение просвещенного российского общества благотворительностью приходится на середину XVIII века. В этот период в России появляются благотворительные мероприятия, такие как художествен-

ные лотереи¹¹, представляющие собой «финансовые операции, включающие продажу нумерованных билетов, розыгрыш предметов и вручение выигрышей»¹².

В июле 1760 года император утвердил План о создании государственной лотереи для поддержки отставных и раненых обер- и унтер-офицеров [Сохан, 2011. С. 2]. Надежда на то, что лотерея станет источником помощи для служивших Отечеству людей, была высока. Однако уже в декабре того же года появился указ о конфискации товаров, предназначенных для участия в лотерее. Спустя месяц, в январе 1761 года, «Санкт-Петербургские ведомости» опубликовали официальное предупреждение, запрещающее участие в лотерее под угрозой конфискации¹³.

Что же произошло? Оказалось, что лотерея не только не принесла ожидаемой прибыли, но и нанесла ущерб государственному кредиту. Императрица Екатерина II в 1760 году приняла решение о прекращении лотереи. Спустя четыре года, в 1764 году, Сенатом была принята резолюция о проведении последней государственной лотереи и выплате выигрышей. Специальный указ, запрещающий покупку не только российских, но и иностранных лотерейных билетов, был издан императрицей Екатериной II в марте 1771 года.

В конце XVIII века в России были введены строгие правила для проведения лотерей. Согласно новым нормам, организация лотерей стала возможной лишь при наличии разрешения от Правительства. Важным моментом стало описание процедуры получения такого разрешения¹⁴. В 1782 году был принят первый полноценный свод законов, регулирующих проведение лотерей в стране. Этим документом стал Устав благочиния. Согласно Уставу, который был принят в 1820 году, проведение любой лотереи в стране требовало разрешения Императорского величества и должна была иметь материальный характер. Это правило было частью более широкой системы контроля, которая стремилась обеспечить законность и прозрачность азартных игр.

В то время лотереи рассматривались не только как способ развлечения, но и как важный источник финансирования государственных нужд. Кроме того, они служили средством сбора средств на благотворительные цели. Однако чтобы избежать злоупотреблений и мошенничества, продажа лотерейных билетов была строго регламентирована. Управление

10 См.: Борхес Х.Л. Сад расходящихся тропок / пер. с исп. яз. В. Андреева и др. СПб.: Азбука, 2022.

11 См.: Северюхин Д.Я. Художественный рынок Санкт-Петербурга – Петрограда – Ленинграда, его роль и значение в истории развития отечественного изобразительного искусства: дис. ... доктора искусствоведения. М., 2010. С. 38.

12 Там же. С. 629.

13 Иванов А. Лотерейное счастье. Санкт-Петербургские ведомости. 2006. № 235 (3782) (15 дек.). С. 5.

14 Северюхин Д.Я. Указ. соч. С. 629.

Устойчивое развитие

лотереями находилось в руках Управы благочиния, что подчеркивало важность контроля со стороны государства. Лотерейные билеты продавались только в определенных местах и только с разрешения властей.

Это создавало не только правовую основу для ведения лотерейного бизнеса, но и защищало интересы участников, минимизируя риски мошенничества. Кроме того, Устав благочиния устанавливал, что розыгрыши лотерей с призовым фондом свыше 1 500 руб. могли проводиться исключительно с согласия его Императорского величества¹⁵. Таким образом, контроль за проведением лотерей был тщательно регулирован и подчинялся строгим правилам, установленным Уставом благочиния. Устав благочиния стал первым шагом к систематизации и нормативному регулированию лотерейной деятельности в России.

С начала XIX века лотереи начали активно использоваться благотворительными и общественными организациями. Это было время, когда в обществе остро стояли вопросы о помощи нуждающимся, особенно детям и пожилым людям. В 1866 году был принят закон «Об учреждении приютов и колоний для нравственного исправления несовершеннолетних преступников»¹⁶, который легализовал проведение лотерей для благотворительных целей. Однако этот закон ограничивал общую сумму проданных билетов до трех тысяч рублей, что тем не менее не мешало организациям находить способы для привлечения средств.

Лотереи стали важным источником финансирования детских приютов, школ, больниц и других учреждений, нуждающихся в поддержке. Они позволили собрать средства на строительство новых зданий, закупку оборудования и поддержку социальных программ. С 1837 года проводилась публичная беспроигрышная лотерея Общества поощрения художников, где в качестве призов разыгрывались произведения искусства, выкупленные у поддерживаемых художников. Это не только способствовало популяризации искусства среди широкой публики, но и обеспечивало финансовую поддержку самим художникам, которые часто сталкивались с трудностями в поиске заказов и средств к существованию. Лотереи, таким образом, стали не только способом развлечения, но и важным инструментом для развития культурной среды. Они способствовали формированию интереса к искусству и поддерживали талантливых людей, предоставляя им возможность реализовать свой потенциал.

После революции 1917 года и установления советской власти лотереи были запрещены как сим-

вол буржуазного прошлого. В 1921 году произошел поворот в политике по отношению к лотереям: было принято решение организовать различные лотереи на уровне местных комитетов, такие как «От Петрограда до голодной Волги», «От Витебска до голодной Волги», «От Севастополя до голодной Волги» [Ковтун, 2021]. В октябре 1922 года Совет народных комиссаров принял решение, которое стало важной вехой в истории советского государства и его экономической политики.

Декрет «О государственной лотерее» стал основой для организации и проведения лотерей в стране, что не только способствовало пополнению бюджета, но и отражало стремление нового правительства использовать все доступные инструменты для решения социальных и экономических задач [Сохан, 2011. С. 1733–1739]. В мае 1923 года был принят новый декрет, который детализировал порядок выдачи лицензий на проведение местных лотерей¹⁷. Это было необходимо для того, чтобы контролировать и упорядочить лотерейную деятельность на местах, предотвращая мошенничество и злоупотребления. Лицензирование стало важным шагом к легализации и организации лотерейного бизнеса, что, в свою очередь, способствовало повышению доверия населения к этим играм. Эти шаги показывали изменение подхода к лотереям в стране. Однако вскоре после начала своей работы, в июле 1923 года, Совнарком СССР принял решение о полном запрете лотерей на территории страны. Указ, изданный в июле, запрещал проведение любых лотерей до начала 1924 года. Это решение привело к тому, что в период с 1922 по 1924 годы лотереи в Советской России не проводились [Теребов, 1989. С. 168–192].

Объявление в 1923 году о проведении государственной лотереи некоторыми историками воспринимается как возврат к финансовым методам прошлого [Карр, 1990. С. 675–676]. Однако проведение лотерей продолжалось. В послереволюционной России, пережившей разруху и голод, детская беспризорность стала острой социальной проблемой. В условиях ограниченных государственных ресурсов общественные организации и комитеты по борьбе с голодом взяли на себя инициативу по оказанию помощи обездоленным детям. Одним из способов привлечения средств для борьбы с детской беспризорностью стали лотереи.

В октябре 1924 года в Пскове по ходатайству Губернской детской комиссии была организована лотерея, направленная на сбор средств для помощи бездомным детям. Лотерея, получившая широкую поддержку среди местного населения, стала заметным событием, привлечшим внимание к проблемам

15 См.: Российское законодательство X–XX веков: В девяти томах. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. М., 1987. С. 369.

16 ПСЗ. 1. СПб., 1867. Т. XXXVI. Отд. 1-е. № 36251.

17 Декрет Совета Народных Комиссаров. О порядке выдачи разрешений на устройство местных лотерей. 31 мая 1923 года. *Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов* от 16 июня 1923 года. № 132.

детской беспризорности. В начале 1925 года стало очевидно, что проблема беспризорности в Советском Союзе требует серьезного внимания¹⁸. В 1925 году, в разгар неспокойных лет после революции и Гражданской войны, страна столкнулась с проблемой беспризорности. Для борьбы с этой проблемой Комиссия по улучшению жизни детей при ВЦИК, высшем органе власти в Советской России, решила провести денежную лотерею¹⁹. Это была не просто попытка собрать средства, а демонстрация государственной заботы о детях и привлечение внимания общества к проблеме. Спустя несколько лет после стабилизации экономической ситуации, в 1930 году, государство осознало потенциал лотерей как источника финансирования и инструмента управления. Совет народных комиссаров СССР (Совнарком) принял постановление, которое установило строгий порядок выдачи разрешений на проведение лотерей²⁰. Это означало, что ни один другой орган власти, будь то республиканский, областной или городской, не имел права самостоятельно выдавать такие разрешения. Спустя три года Совнарком СССР выпустил новое постановление, которое еще более детально регламентировало порядок выдачи разрешений на проведение лотерей.

В это время Общество содействия обороне, авиационному и химическому строительству (ОСОА-ВИАХИМ) стало одним из главных организаторов лотерей, используя их как основной инструмент для сбора средств на нужды обороны и развития страны. Лотереи также проводились при ВЦИК, Автодоре, ОСВОД, а также Обществе Красного Креста и Красного Полумесяца. Главной целью проведения лотереи было формирование патриотического духа среди населения, а не получение прибыли.

Во время Великой Отечественной войны проведение четырех общесоюзных денежно-вещевых лотерей стало важным источником финансирования для нужд фронта. Благодаря участию граждан удалось собрать огромную сумму – около 10,4 млрд рублей, которая была направлена на поддержку военных действий и помощь нуждающимся. Важно отметить, что эти мероприятия имели глубокий социальный и благотворительный характер, помогая обществу справляться с вызовами и трудностями.

После Второй мировой войны лотереи, организованные добровольными обществами, официально начали перечислять часть своих средств в государственный бюджет. «Наследник» ОСОАВИАХИМ – ДОСААФ начиная с 1968 года ежегодно проводил лотереи на сумму 80 млн рублей. Из этой суммы 50 % шли на оплату выигрышей, 20 % – в бюджет,

20 % – на нужды общества и 10 % – на организацию лотерей.

В период с 1958 по 1979 годы в Советском Союзе лотереи стали неотъемлемой частью культурной и социальной жизни граждан²¹. Одним из самых популярных видов лотерей в этот период были спортивные лотереи, среди которых «Спортлото» занимала лидирующую позицию. Она была не только азартной игрой, но и способом поддержать отечественный спорт. Участники могли не только выиграть деньги, но и внести свой вклад в развитие спортивных федераций и команд. Лотерея стала символом надежды для многих, кто мечтал о выигрыше, и одновременно – способом для государства собирать средства на развитие физической культуры и спорта.

Кроме «Спортлото», существовали и другие лотереи, такие как лотереи ДОСААФ СССР, которые акцентировали внимание на военно-патриотическом воспитании молодежи. Эти лотереи не только привлекали внимание к спорту и здоровому образу жизни, но и способствовали популяризации технических знаний и навыков. Стоит отметить, что в разные периоды времени отношение советского государства к проведению лотерей было диаметрально противоположным: от полного запрета до активной пропаганды их приобретения. Даже в сталинскую эпоху, эпоху жесткой идеологии, лотереи доказали свою экономическую эффективность. А в период «оттепели» и «застоя» лотереи получили значительную поддержку со стороны государства.

Руководством СССР в 1969 году было принято решение об участии Москвы, наряду с Монреалем и Лос-Анджелесом, в отборе на проведение летних Олимпийских игр 1976 года. Несмотря на то, что Олимпийские игры – очень престижное мероприятие, проведение их очень затратное для принимающей стороны. Именно в этот период для дополнительного финансирования советского спорта была введена лотерея «Спортлото», первый тираж которой состоялся в 1970 году. Формат лотереи предусматривал выбор шести номеров из 49, каждый из которых соответствовал определенному виду спорта, начиная от авиаспорта и заканчивая шашками. Популярность лотереи в СССР начала расти особенно после ее появления на советском телевидении в 1974 году. В 1976 году в розыгрышах лотереи «5 из 36» были оставлены только олимпийские виды спорта. В этот период также начались розыгрыши субботного «Спортлото» и моментальной лотереи «Спринт». Розыгрыши «Спортлото» позволили значительно укрепить финансовое состояние советского спорта и внесли значительный вклад в подготовку к Олимпийским играм, которые были проведены в Москве в 1980 году. Преимущественно за счет прибыли от розыгрышей «Спортлото» состоял

18 См.: Филимонов А.В. Азартные игры в Пскове в 1920-е. Псков. 2010. № 33. С. 79.

19 Там же.

20 Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР за 1933 г. № 1-74. Отдел первый. М., 1948.

21 См.: Булкин В.И. Лотереи в СССР. Финансы СССР. 1979. № 8. С. 72.

Устойчивое развитие

бюджет Госкомспорта в условиях ограниченного притока рекламных и спонсорских средств. Именно благодаря прибыли от государственных лотерей были возведены и реконструированы спортивные сооружения на всей территории Советского Союза, включая такие, как бассейн «Чайка», спорткомплекс «Олимпийский», стадион в Лужниках и многие другие.

После распада Советского Союза в 1991 году лотерейный бизнес в России пережил значительные изменения. В условиях перехода от плановой экономики к рыночной лотерее, которые ранее находились под строгим контролем государства, начали выходить в частный сектор. Эта трансформация привела к необходимости пересмотра существующих нормативных актов, которые, к сожалению, уже не отвечали реалиям нового времени. На фоне отсутствия опыта в регулировании частных лотерей, российское законодательство столкнулось с серьезными вызовами.

Первые шаги к легализации лотерейной деятельности были сделаны с принятием Постановления Правительства РФ № 114 от 25 февраля 1992 года. Этот акт стал первым нормативным документом, который попытался установить порядок проведения лотерей в постсоветской России. Однако недостатков у него было много, и он не смог создать полноценную правовую базу для функционирования лотерейного рынка. Постепенно, в течение 90-х годов, были приняты дополнительные нормативные акты, такие как Указ Президента РФ № 2049 от 1 ноября 1994 года и Постановление Правительства РФ № 330 от 15 апреля 1995 года. Эти документы определили порядок выдачи разрешений на проведение всероссийских лотерей и установили общие правила административного контроля. Однако они не охватывали гражданско-правовые аспекты, что оставляло много вопросов без ответов.

1995 год стал критическим моментом в истории лотерейного бизнеса в России. Указ Президента РФ от 19 сентября 1995 года № 955 «Об упорядочении лотерейной деятельности в Российской Федерации» ввел временное положение о лотереях. Этот документ стал основой для формирования новых понятий и терминов, таких как «лотерея», «учредитель», «организатор» и «участник лотереи». Он также определил правила проведения лотерей, включая требования к билетам и призовым фондам.

В 1996 году вступил в силу Гражданский кодекс РФ, в котором был предусмотрен раздел о лотереях, но он содержал лишь одну статью, не способную охватить все аспекты этой сферы. В ответ на эту ситуацию многие регионы начали разрабатывать свои собственные законодательные акты. Например, в январе 1996 года Нижегородская область утвердила постановление № 13 «Об упорядочении лотерейной деятельности на территории Нижегородской обла-

сти». Этот документ стал одним из первых шагов к легализации и упорядочению лотерейного бизнеса, однако отсутствие единого подхода и стандартизированных норм лишь усугубило ситуацию.

К 1999 году в России уже существовало множество региональных законов, но они не были согласованы друг с другом. В апреле того же года мэр Москвы утвердил закон № 18 «О проведении лотерей и регулировании лотерейной деятельности в Москве», который фактически дублировал положения уже существующих норм. Это привело к путанице и затруднениям как для организаторов лотерей, так и для участников. Разнообразие местных правил создавало не только правовые коллизии, но и условия для мошенничества.

Настоящим переломным моментом в регулировании лотерейной деятельности стал Федеральный закон № 138-ФЗ «О лотереях», принятый в 2003 году и вступивший в силу в январе 2004 года. Этот Закон стал первым и единственным в истории России, полностью посвященным лотереям. Его принятие стало важным шагом к созданию прозрачного и упорядоченного лотерейного рынка. Закон 138-ФЗ детально регламентирует все аспекты лотерейной деятельности, включая организацию и проведение лотерей, их виды и цели, порядок организации и проведения на территории страны, обязательные стандарты, контроль за их проведением, права, обязанности и ответственность участников этого процесса. Особую ценность в этом Законе представляет детальное регулирование лотерей как института гражданского права.

Национальные лотереи как инструмент привлечения дополнительного финансирования в социальные и экологические проекты

Мы подробно рассмотрели историю лотерей в России и СССР для того, чтобы показать существовавшие, существующие и те, что будут существовать всегда, мотивы людей, участвующих в лотереях. И сейчас нам снова необходимо по-новому использовать механизм лотерей для вовлечения населения в решение важных социальных задач. Лотереи давно стали не только приятной традицией для семей, но и действенным инструментом по привлечению дополнительного финансирования в социальные и экологические проекты. Каждый участник лотерей становится соинвестором будущего – своего и всей страны.

Экологические катастрофы, загрязнение окружающей среды, разрушение озонового слоя – очевидные проблемы, вызванные деятельностью человека. Помочь природе можно, заботясь о планете и выстраивая этичное потребление – две важных составляющих образа жизни современных людей. Меняются взгляды общества, а следом за ними и приоритеты крупных компаний – лотереи стремятся быть экологичнее.

Несомненно, для этого требуется время и усилия на перестройку технических процессов. Важно и нужно поддержать инициативу Всероссийского общества охраны природы о проведении ряда лотерей в поддержку охраны окружающей среды и сохранения нашей природы. Не так давно в России существовала успешная лотерея «Природа», отличительной особенностью которой было использование в дизайне оформления билетов художественных элементов, формирующих у покупателей доброе отношение к живой природе, стремление к расширению знаний о растительном и животном мире, а также бережное отношение к природной среде. Все целевые отчисления от продажи этих лотерейных билетов направлялись на решение широкого спектра социальных и экологических проблем, а именно: опека животных, общественные мероприятия по спасению озера Байкал, рек Дон и Волга, а также на поддержку детского экодвижения и на реализацию образовательных просветительских программ по обеспечению безопасности на дорогах.

Использование опыта зарубежных стран в сфере лотерей для поддержки экологических и благотворительных проектов – это не только актуальная, но и эффективная практика. Например, в Китае и Германии существуют успешные модели таких инициатив. В Китае организованы лотереи, выручка от которых направляется на улучшение качества воздуха и воды. В Германии действует программа «Gepaui», средства от продажи билетов которой используются для поддержки экологических проектов и охраны природы. Великобритания также не отстает, проводя национальные лотереи с аналогичной благотворительной целью.

Существует целая программа под названием «Вместе ради нашей планеты» размером в 397 млн фунтов стерлингов. В Новой Зеландии 23 % дохода, получаемого от всех продаж лотерейных билетов, уходит на благотворительность. Часть средств расходуется на защиту окружающей среды и населения, а также на финансирование услуг по обеспечению безопасности на открытом воздухе. Во Франции запускается новая инициатива – моментальная лотерея «Loto de la Biodiversité» – «Лотерея биоразнообразия», которая направлена на привлечение внимания к проблемам дикой природы и поддержку соответствующих организаций. Эти проекты не только собирают средства, но и успешно привлекают общественное внимание к экологическим проблемам. Организаторы «Loto de la biodiversité» были вдохновлены успехом другого французского розыгрыша – «Loto du patrimoine». За пять лет лотерея «Наследие» собрала 125 млн евро, благодаря чему получили финансирование 745 культурных и исторических объектов по всей Франции.

Однако для достижения максимального эффекта важно установить четкие социальные цели для таких

лотерей, сосредотачиваясь на их вкладе в решение национальных и мировых проблем, а не на коммерческой прибыли организаторов лотереи. Природоохранная деятельность обладает определенными организационно-экономическими особенностями, которые делают ее непригодной для вписывания в рамки типовых рыночных отношений. Внедрение новых систем взаимодействия общества и власти не должно перелagать всю ответственность за финансирование любой деятельности, в том числе и природоохранной, с государства на общество. Государственное финансирование должно оставаться основой этой поддержки, но также необходимо учитывать вклад благотворительных организаций, меценатов, эндаумент-фондов, государственно-частных партнерств и других источников финансирования.

Заключение

В России внедрение системы общественной поддержки природоохранной деятельности представляет собой важный шаг в изменении общественного мировоззрения. Это включает в себя не только преодоление противопоставления между государством и обществом, но и формирование понимания государства как сторонника общественных интересов на долгосрочной основе. Эта концепция предполагает активное участие гражданского общества и третьего сектора, включая благотворительную деятельность и гражданский контроль над принятием решений.

Для того чтобы успешно внедрить стратегию использования национальных лотерей в поддержку природоохранной деятельности, необходим тщательный анализ и принятие управленческих решений с долгосрочной перспективой. Это означает, что процесс разработки и реализации такой стратегии должен быть основан на глубоком понимании потребностей общества, целей охраны природы и механизмов вовлечения граждан в поддержку этой инициативы. При этом важно учитывать потенциал национальных лотерей как инструмента для сбора средств на природоохранную деятельность. Такие лотереи могут привлечь внимание широкой аудитории и мобилизовать общественную поддержку защиты окружающей среды. При этом необходимо обеспечить прозрачность и эффективное использование средств, собранных через лотереи, чтобы обеспечить их максимальное воздействие на природу и экосистемы. Для успешной реализации подобной стратегии важно также учитывать мнение экспертов по природоохранной деятельности, а также представителей гражданского общества и благотворительных организаций. Их участие позволит создать более эффективные механизмы контроля и управления средствами, а также обеспечить широкую поддержку и доверие со стороны общества.

Таким образом, разработка и внедрение стратегии использования национальных лотерей в под-

Устойчивое развитие

держку природоохранной деятельности требует не только анализа и управленческих решений, но и внимания к вовлечению общества, обеспечению прозрачности и эффективного использования собранных средств. Важно строить этот процесс на

диалоге, сотрудничестве и взаимодействии между государством, обществом и другими заинтересованными сторонами для достижения общей цели – сохранения природы для будущих поколений.

Литература

- Анисимов А.П., Моторин Д.Е. Правовая природа платежей за негативное воздействие на окружающую среду и перспективы перехода России к экологическому налогу. *Гуманитарные и юридические исследования*. 2019. № 3. С. 97–104.
- Антонова Н.М., Круглова Э.В., Ананьева О.В. Экологизация экономики: практические аспекты перехода к «зеленой» (циклической) экономике на региональном уровне. *Вестник Екатеринбургского института*. 2020. № 1. С. 29–34. EDN: OAOHYG
- Арбузов В.В., Грузин Д.П., Симакин В.И. Экономика природопользования и природоохраны: учебное пособие. Пенза: ПГУ, 2015.
- Базно Ю.В. Гражданско-правовое регулирование лотерейного договора. *Законодательство*. 2004. № 4.
- Грачев В.А., Курышева Н.И. Новые законодательные механизмы регулирования природоохранной деятельности. *Проблемы региональной экологии*. 2019. № 4. С. 69–76. <https://doi.org/10.24411/1728-323X-2019-14069>
- Желябужский И.А. Записки Желябужского с 1682 по 2 июля 1709 / Предисл. Д. Языкова. СПб.: Тип. Имп. Рос. академии наук, 1840.
- Ишембитова Г.Г. Экономико-правовые меры стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды. *Сибирское юридическое обозрение*. 2019. № 16 (3). С. 421–425. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-3-421-425>
- Карр Э. История Советской России. Кн. 1. Т. 1, 2. Большевицкая революция. 1917–1923. М.: Прогресс, 1990. С. 675–676.
- Ковтун Е.В. История советских лотерей (1925–1930). М.: Лимбус Пресс; ООО «Издательство К. Тублина», 2021.
- Колотырин К. П. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности. *Вестник Саратовского государственного технического университета*. 2009. № 1 (37). С. 186–196.
- Ли Е.Р. Правовое регулирование проведения лотереи по действующему законодательству. *Молодой ученый*. 2020. № 48 (338). С. 278–280. EDN: CIEOSF
- Музычук В.Ю. Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор-история, 2013.
- Музычук В.Ю. Национальные лотереи как дополнительный источник финансирования культуры. *Справочник руководи-*
- теля учреждения культуры*. 2013. № 7. С. 33–41.
- Пахомова Н.В., Рихтер К.К., Малышков Г.Б., Хорошавин А.В. Экономика природопользования и экологический менеджмент: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024.
- Петрова Е.Е., Курочкина А.А., Волотовская О.С. Экономика природопользования: учебное пособие. СПб.: РГГМУ, 2021. EDN: EMLBKJ
- Сайфидинов Б.С., Беккер Е.И. Экологизация экономики на современном этапе закономерна // Актуальные вопросы современной науки: теория, методология, практика, инноватика. Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2020. С. 151–165. EDN: INWLDS
- Седаш Т.Н. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности: анализ зарубежного опыта. *Финансы и кредит*. 2015. № 7 (631). С. 54–64.
- Сохан А.В. Правовое регулирование лотереи в Российской империи. *История государства и права*. 2011. № 12. С. 2–4.
- Сухорукова Ю.Ю. Экологическая экономика – безальтернативный путь развития общества. *Международный студенческий научный вестник*. 2018. № 4 (часть 5). С. 833–836. EDN: XQYMZF
- Теребов В.Н. Первая государственная лотерея Российской империи (1760–1764) / Изд. 2-е, доп. Саранск: Красный Октябрь, 2009.
- Томтосов А.А. Становление и развитие законодательства о лотереях в российском государстве: историко-правовой аспект. *Юридические исследования*. 2012. № 5. С. 171–195. <https://doi.org/10.7256/2305-9699.2012.5.414>
- Фролов А.С. Развитие процесса экологизации экономики и его значение для мирового общества. *Журнал экономических исследований*. 2021. № 4. Т. 7. С. 56–65. EDN: QBXXTK
- Цакоев А.А. Правовое регулирование лотерей в России в XVIII – начале XX века. *Проблемы в российском законодательстве*. 2013. № 2. С. 39–42. EDN: QAGRYV
- Цыганова А.Ф. Субъекты лотерейной деятельности: ретроспектива и сложности современного правового положения. *Молодой ученый*. 2019. № 45 (283). С. 210–212. EDN: ANHMYT
- Яшалова Н.Н. Экономические инструменты обеспечения охраны окружающей среды. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2012. № 46. С. 39–46. EDN: PJKIB

References

- Anisimov A.P., Motorin D.E. The legal nature of payments for negative impact on the environment and prospects of transition to environmental tax in Russia. *Gumanitarnyye i yuridicheskiye issledovaniya*. 2019. No. 3. P. 97–104. In Russian
- Antonova N.M., Kругlova E.V., Ananyeva O.V. Ecologization of the economy: practical aspects of transitioning to «green» (cyclical) economy at the regional level. *Vestnik Yekaterininskogo instituta*. 2020. No. 1. P. 29–34. EDN: OAOHYG. In Russian
- Arbuzov V.V., Gruzin D.P., Simakin V.I. Economics of nature management and nature protection: textbook. Penza: PGU, 2015. In Russian
- Bagno Yu. V. Civil-law regulation of the lottery agreement. *Zakonodatelstvo*. 2004. No. 4. In Russian
- Carr E. History of Soviet Russia. Book 1. Vol. 1, 2. The Bolshevik Revolution of 1917–1923. Moscow: Progress, 1990. P. 675–676. In Russian
- Frolov A.S. Development of the ecologization process of the economy and its importance for the world society. *Zhurnal ekonomicheskikh issledovaniy*. 2021. No. 4. Vol. 7. P. 56–65. EDN: QBXXTK. In Russian
- Grachev V.A., Kuryshcheva N.I. New laws and regulations on environmental activities. *Problemy regionalnoy ekologii*. 2019. No. 4. P. 69–76. <https://doi.org/10.24411/1728-323X-2019-14069>. In Russian

- Ishembitova G.G. Economic and legal measures to stimulate rational nature management and environmental protection. *Sibirskoye yuridicheskoye obozreniye*. 2019. No. 16 (3). P. 421–425. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-3-421-425>. In Russian
- Kolotyryn K.P. Economic instruments to stimulate nature-conservative measures. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*. 2009. No. 1 (37). P. 186–196. In Russian
- Kovtun E.V. History of Soviet lotteries (1925–1930). Moscow: Limbus Press; OOO «Izdatelstvo K. Tublina», 2021. In Russian
- Lee E.R. Legal regulation of holding lottery under current legislation. *Molodoy uchenyy*. 2020. No. 48 (338). P. 278–280. EDN: CIEOSF. In Russian
- Muzychuk V.Yu. National lotteries as an additional source of culture funding. *Spravochnik rukovoditelya uchrezhdeniya kultury*. 2013. No. 7. P. 33–41. In Russian
- Muzychuk V.Yu. State support of culture: resources, mechanisms, institutions. St. Petersburg: Nestor-istoriya, 2013. In Russian
- Pakhomova N.V., Richter K.K., Malyshkov G.B., Khoroshavin A.V. Economics of nature management and environmental management: textbook for universities. Moscow: Yurayt, 2024. In Russian
- Petrova E.E., Kurochkina A.A., Volotovskaya O.S. Economics of environmental management: tutorial. St. Petersburg: RGGMU, 2021. EDN: EMLBKJ. In Russian
- Saifidinov B.S., Bekker E.I. Ecologization of the economy at the present stage is logical // Current issues of modern science: theory, methodology, practice, innovation. Collection of articles on the materials of the International Scientific and Practical Conference. 2020. P. 151–165. EDN: INWLDS. In Russian
- Sedash T.N. Economic tools of creating incentives for environment-related activity: analysis of foreign experience. *Finansy i kredit*. 2015. No. 7 (631). P. 54–64. In Russian
- Sokhan A.V. Legal regulation of lotteries in the Russian Empire. *Istoriya gosudarstva i prava*. 2011. No. 12. P. 2–4. In Russian
- Sukhorukova Yu.Yu. Ecological economy – a non-alternative way of development in society. *Mezhdunarodnyy studencheskiy nauchnyy vestnik*. 2018. No. 4 (part 5). P. 833–836. EDN: XQYMZF. In Russian
- Terebov V.N. The first state lottery of the Russian Empire (1760–1764) / 2nd edition, supplemented. Saransk: Krasnyy Oktyabr, 2009. In Russian
- Tomtosov A.A. Formation and development of legislation on lotteries in the Russian state: historical and legal aspects. *Yuridicheskiye issledovaniya*. 2012. No. 5. P. 171–195. <https://doi.org/10.7256/2305-9699.2012.5.414>. In Russian
- Tsakoev A.A. Legal regulation of lotteries in Russia in XVIII – the beginning of the XX centuries. *Probely v rossiyskom zakonodatelstve*. 2013. No. 2. P. 39–42. EDN: QAGRYV. In Russian
- Tsyganova A.F. Subjects of lottery activity: retrospective and complexities of the modern legal position. *Molodoy uchenyy*. 2019. No. 45 (283). P. 210–212. EDN: AHVMT. In Russian
- Yashalova N.N. Economic instruments for ensuring environmental protection. *Natsionalnyye interesy: priority i bezopasnost*. 2012. No. 46. P. 39–46. EDN: PJLKIB. In Russian
- Zhelyabuzhsky I.A. Notes of Zhelyabuzhsky from 1682 to July 2, 1709 / Foreword by D. Yazykov. St. Petersburg: Tipografiya Imperatorskoy Rossiyskoy Akademii Nauk, 1840. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Максим Сергеевич Сафонов, доктор экономических наук, профессор, директор Национального центра управления экологическим развитием России Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82/1). E-mail: msafonov@hotmail.com

Вячеслав Александрович Фетисов, почетный доктор наук СПбПУ Петра Великого, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, председатель Всероссийского общества охраны природы (Российская Федерация, 119002, Москва, пер. Сивцев Вражек, 38/19, стр. 3). E-mail: voopr@mail.ru

Для цитирования: Сафонов М.С., Фетисов В.А. Национальные лотереи как инструмент привлечения дополнительного финансирования в социальные и экологические проекты. *Государственная служба*. 2025. № 1. С. 60–69.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Maxim S. Safonov, Doctor of Sci. (Economics), Professor, Director of the National Center for Management of Ecological Development of Russia, Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82/1, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: msafonov@hotmail.com

Vyacheslav A. Fetisov, Honorary Doctor of Sci. of Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, First Deputy Chairman of the Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on Ecology, Natural Resources and Environmental Protection, Chairman All-Russian Society for Nature Conservation (bldg. 3, 38/19, Sivtsev Vrazhek pereulok, Moscow, 119002, Russian Federation). E-mail: voopr@mail.ru

For citation: Safonov M.S., Fetisov V.A. National lotteries as an instrument for attracting additional funding for social and environmental projects. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2025. No. 1. P. 60–69.