



«30» сентября 2013г.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **по вопросу об определении мероприятий общегосударственного значения, для финансирования которых целесообразно проведение всероссийских государственных лотерей**

Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации в рамках исполнения поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова от 17 мая 2013 г. № ИШ-П13-64пр провел публичное обсуждение вопроса об определении перечня мероприятий общегосударственного значения, для финансирования которых целесообразно проведение всероссийских государственных лотерей. Обсуждение было проведено с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, участников рынка и экспертного сообщества и позволило прийти к следующим выводам.

#### **1. Об определении мероприятий общегосударственного значения, для финансирования которых целесообразно проведение всероссийских государственных лотерей**

В рамках обсуждения принципов определения мероприятий общегосударственного значения, для финансирования которых необходимо проведение всероссийских государственных лотерей, эксперты в первую очередь отметили, что осмысленный отбор целей и мероприятий для финансирования возможен только при наличии прозрачных процедур расходования средств.

Приоритетное внимание должно быть уделено системной задаче выработки механизмов целевых отчислений от государственных лотерей. В настоящее время такие механизмы отсутствуют, все доходы от государственных лотерей поступают в бюджет без возможности проследить их дальнейшее использование. Эксперты не сошлись во мнении, нужно ли дополнительно сужать или расширять перечень мероприятий, финансируемых за счет всероссийских государственных лотерей. Было предложено дополнительно изучить международный опыт организации

событийных лотерей и принципы определения приоритетности мероприятий, включая социологические опросы.

В рамках обсуждения были рассмотрены предложения федеральных органов власти по мероприятиям, для финансирования которых следует использовать лотереи. В частности, были рассмотрены предложения Минфина России и Минспорта России о финансировании мероприятий чемпионата мира по футболу в 2018 г., а также доклад Минкультуры России и Ростуризма о возможностях решения социально-значимых задач развития культуры и туризма за счет средств от организации целевых лотерей.

В отношении предложения Минфина России об организации лотерей для финансирования мероприятий чемпионата мира по футболу в 2018 г. было отмечено расхождение мнений. Ведомством предлагается проведение в режиме реального времени пяти тиражных и десяти бестиражных всероссийских государственных лотерей в поддержку развития футбола. По расчетам ведомства, планируемый размер целевых отчислений от данных лотерейных проектов за весь период их проведения составит не менее 10 млрд. руб. Данные средства планируется направить на подготовку к проведению чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, а также на финансирование спортивных объектов.

Минспорт России считает, что проведение специальных всероссийских государственных лотерей для финансирования чемпионата мира по футболу 2018 г. и, в целом отдельных мероприятий общегосударственного значения, нецелесообразно. Проведение целевой лотереи для чемпионата затруднительно в связи с неопределенностью правовой основы, а также особыми процессуальными и организационно-техническими требованиями для проведения совместных мероприятий с FIFA. Вместо этого предлагается использовать доходы от лотерей как дополнительный источник финансирования действующих государственных программ в отраслях социальной сферы.

Отдельные эксперты поддержали предложение Минфина России (член Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации А.П.Починок, представители Союза национальных ассоциаций лотерей, букмекеров и тотализаторов). По мнению экспертов, проведение лотерей не противоречит заявочной книге Российской Федерации по проведению чемпионата мира, не содержит дополнительных обязательств перед FIFA и является мерой дополнительной поддержки мероприятия. Учитывая достаточный период времени до начала чемпионата мира по футболу 2018 г., организация такой лотереи не будет осложнена особыми процессуальными и организационно-техническими требованиями. По мнению экспертов, мировой опыт проведения событийных лотерей показывает, что лотереи, приуроченные к крупномасштабным мероприятиям (Олимпийские игры, чемпионаты мира по футболу FIFA), наиболее востребованы у населения и приносят наибольший доход при надлежащей рекламе и уровне организации сопутствующих мероприятий.

Вопрос включения лотерей в перечень источников финансирования чемпионата мира требует детальной проработки и анализа. Важно понять реальные обязательства Российской Федерации перед FIFA. Предлагается провести дополнительное обсуждение на эту тему.

## **2. О совершенствовании государственного регулирования в сфере лотерейной деятельности**

Эксперты в целом отметили необходимость упорядочивания регулирования в сфере лотерейной деятельности и формирования долгосрочной государственной политики в этой области. При этом необходимо учитывать тенденции развития международного лотерейного рынка: в частности, увеличение долей выигрышей, объединение крупных лотерей (включая международные альянсы), активное проникновение лотерейного бизнеса в сеть интернет, а также сложность контроля за деятельностью компаний, одновременно реализующих билеты многих лотерей, включая посредством сети интернет.

Необходимо четко определить ответственные органы власти, формулирующие заказ для организации государственных лотерей и требования к участникам лотерейного рынка.

Экспертами был отмечен рассматриваемый в настоящее время в Государственной Думе РФ пакет поправок в Федеральный закон «О лотереях», который предполагает создание государственной монополии на лотерейном рынке.<sup>1</sup> Подробно сами поправки к закону не обсуждались, но было предложено обсудить их отдельно ввиду значимости для рассматриваемой сферы.

По вопросу введения государственной монополии на лотерейную деятельность были отмечены разногласия. Одна группа экспертов считает, что введение государственной монополии на лотерейную деятельность и ограничение количества организаторов лотерей позволит максимизировать доходы от проведения всероссийских государственных лотерей. Это усилит государственный контроль в области проведения лотерей и окажет положительное влияние на противодействие незаконной деятельности по организации азартных игр. Опыт ведущих лотерейных стран показывает, что там существует запрет негосударственных лотерей, а исключительные полномочия по организации всех государственных лотерей закреплены за регулятором отрасли - Министерством финансов. При этом само количество проводимых лотерей минимизировано, что обеспечивает формирование крупных призов и влияет на высокий уровень вовлеченности населения в участие в лотереях. Однако некоторые участники рынка считают, что

---

<sup>1</sup> Проект федерального закона № 535846-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» разработан в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации от 27 февраля 2011 г. № Пр-485 и от 3 марта 2011 г. № Пр-546.

введение государственной монополии на лотерейную деятельность ущемляет равенство участников гражданских правоотношений.

### **3. О совершенствовании системы учета и администрирования лотерейной деятельности**

Участники заслушали и обсудили доклад члена Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации А.П.Починка о необходимости и преимуществах единой системы управления лотереями, в частности, о необходимости функционирования единой контролируемой государством системы управления лотереями, которая бы гарантировала пользователям прозрачность лотерейного бизнеса, определения и выплаты выигрышей.

В рамках этого вопроса группой экспертов и участников рынка, и, в частности, членом Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации С.И.Стрельниковым, было представлено предложение о создании единой всероссийской информационной системы учета продаж и администрирования лотерей. В частности предлагается выведение функций учета и распространения лотерейных билетов, выплаты целевых отчислений и призового фонда, минимальный размер которого гарантируется законодательством РФ, из-под контроля и ответственности частных коммерческих компаний (операторов) и передача их компании с государственным участием.

По поводу действенности указанной системы взгляды участников обсуждения разошлись. Альтернативная позиция состоит в том, что технологические решения для администрирования и учета продаж лотерей на основе международных аналогов уже существуют и используются действующими лотереями для внутренних целей совершенствования деятельности. Сомнение группы экспертов с альтернативным мнением вызывает целесообразность принятия государством дополнительной ответственности за административно-технологическое регламентирование сферы лотерейной деятельности в условиях, когда на рынке уже есть опробованные механизмы администрирования лотерейной деятельности.

Предлагается дополнительно проанализировать направления совершенствования системы администрирования и учета лотерейной деятельности с учетом международного опыта.

### **4. О включении Минкультуры России в состав организаторов всероссийских государственных лотерей**

Эксперты детально не отнеслись к вопросу о включении Минкультуры России в состав организаторов всероссийских государственных лотерей. Но была отмечена необходимость дополнительного анализа данного

предложения с учетом положений подготовленного пакета поправок в Федеральный закон «О лотереях», а также ранее принятых решений о перечне организаторов всероссийских государственных лотерей. Отдельные участники обсуждения выразили сомнение в необходимости расширения этого перечня: вместо этого можно было бы выработать четкие требования для оценки заявок лотерейных проектов у утвержденных организаторов лотерей.

## **5. Отдельные меры, предложенные участниками обсуждения для совершенствования регулирования в сфере лотерейной деятельности по итогам совещания**

5.1. Эффективным механизмом регулирования рынка государственных лотерей может быть предоставление таких прав единственному государственному органу. Регулятор должен формировать долгосрочную государственную политику в области лотерейной деятельности, включая выработку позиций по социально значимым вопросам, для финансирования которых могут быть использованы всероссийские государственные лотереи, а также выступать их единственным организатором.

5.2. В рамках определения организаторов всероссийских государственных лотерей возможно предусмотреть два варианта:

- 1) определять организаторов всероссийских государственных лотерей на конкурсной основе.
- 2) наделить один орган исполнительной власти статусом единого организатора государственных лотерей. Государственные органы и общественные организации могут обращаться к нему по мере возникновения у них необходимости решить какие-либо задачи посредством получения целевых отчислений от проведения государственных лотерей. При этом единый организатор государственных лотерей может управлять необходимым количеством субъектов коммерческой деятельности, приобретших через участие в специальном конкурсе статус операторов государственных лотерей.

5.3. В рамках определения порядка формирования государственного заказа на проведение лотерей возможно предусмотреть контролируемый исполнительной властью единый фонд целевых отчислений от проведения лотерей. Фонд не распределяет эти средства, а выполняет функции контролёра поступлений и платёжного агента по принимаемым решениям о финансировании. Таким образом, можно централизовать средства целевых отчислений от проведения лотерей, что позволит контролировать поступление средств и их соответствие обязательствам. Также необходимо

учредить контролируемый властью и общественностью механизм распределения этих средств на целевое финансирование мероприятий и четкие процедуры по контролю за их расходованием.

- 5.4. Необходимо определить четкие требования к операторам лотерей на основе опыта и необходимой технологической базы, достаточности средств для обеспечения ответственности по принятым обязательствам.
- 5.5. Необходимо установить предельный размер вознаграждения распространителей лотереи, оказывающих посреднические услуги между оператором лотереи и ее участниками. В настоящее время размер вознаграждения агентов составляет не менее 25 – 35 % лотерейной выручки. При этом отсутствуют механизмы прямого контроля их деятельности и влияния на качество предоставляемых услуг. Предлагается ввести на законодательной основе определение прав, обязанностей и ответственности распространителей (агентов) лотерей, а также определить предельный уровень размера их вознаграждения.

А.П. Починок

Член Экспертного Совета  
при Правительстве Российской Федерации

