

*Евгений Ковтун*

**ИСТОРИЯ  
СОВЕТСКИХ  
ЛОТЕРЕЙ  
1917–1924**



ЛИМБУС ПРЕСС  
Санкт-Петербург

## ОБ АВТОРЕ

Ковтун Евгений Вячеславович – эксперт в области государственного регулирования игр и лотерей.

Последние книги – «Азарт в Стране Советов» (в 3 т.), «Правовое регулирование игорного бизнеса в Украине и в сопредельных государствах» (на русском и украинском языках), «История правового регулирования азартных игр в России», «Legal Regulation of Gambling in Former USSR Countries and Foreign States» (на английском языке) – нашли своих читателей не только в Российской Федерации и странах СНГ, но и в зарубежных государствах.

Статьи Евгения Ковтуна о нормативно-правовом регулировании лотерейной деятельности и ее истории переведены на различные языки мира, в том числе английский, французский, немецкий и другие, и опубликованы в российских и зарубежных средствах массовой информации.

Более подробно об авторе и его книгах можно прочитать на сайте [www.azartvssr.ru](http://www.azartvssr.ru).

Впервые взяв в руки эту книгу, я не была уверена, что она всерьез меня заинтересует, – слишком узкая тема даже для человека с такой долгой карьерой в Министерстве финансов, как у меня. Но повествование захватило меня с первых страниц и уже не отпускало до самого конца. Исторические факты и перипетии одного из самых сложных и весьма противоречивых этапов в истории нашей страны изложены выразительно и образно, складываются в живую картину жизни государства и общества в момент сокрушительного перелома.

В исследовании о первых советских лотереях читатель найдет сведения не только о заявленной сфере общественных отношений, но и получит представление об управлении государством, особенностях работы его органов как на высшем, так и на местном уровне, о жизни рядовых граждан. Сквозь призму вопроса организации и проведения лотерей рассматриваются важнейшие проблемы, связанные с решением государственных задач того времени. Этот подход прослеживается во всем повествовании.

Приятно удивили не только объем и глубина проработки уникальных исторических документов, но и легкая ироничность, не покидающая автора при описании, скажем прямо, некоторых парадоксальных решений. В целом автору удается увлекательно и просто говорить о достаточно сложных проблемах и тех подходах, с помощью которых власти пытались их решить.

При анализе прагматичных подходов обширного документального материала автор не выпускает из рук нравственно-этического «компас», раскрывает эмоциональную сторону происходившего, удерживает в поле исторического зрения и живые человеческие порывы, и складывающиеся идеологии, и опыты государственно-правового оформления финансово-экономических экспериментов.

А много ли изменилось с тех времен? Энтузиазма, конечно, поубавилось. Но в остальном... Иногда создается впечатление, что в событиях 100-летней давности угадываются ситуации и персоналии наших дней.

Не упустите свой шанс познакомиться с той эпохой, ее властями, жизнью людей на страницах представленного издания, и это позволит вам ярче и отчетливее увидеть нашу современность и, возможно, завтрашний день.

Белла Златкис,  
*кандидат экономических наук*

Представленная на суд читателей монография посвящена теме, которой в настоящее время практически не уделяется внимания в юридической литературе, хотя лотереи как общественное явление сопровождают нас едва ли не на каждом шагу. Автор данного исследования поставил задачу обстоятельно изучить наиболее важные правовые аспекты, возникающие в связи с организацией и проведением лотерей, с исторической и юридической точки зрения.

Монография подготовлена на основе большого количества архивных документов, что существенно повышает ее исследовательскую ценность. В монографии анализируются документы, которые ранее не использовались в научных правовых исследованиях, не были широко известны и даже никогда не запрашивались в архивах. Они позволяют читателям получить представление о развитии института лотерей с начала двадцатого века, т. е. еще до создания советского государства, и в промежуток с 1917 по 1924 гг. включительно.

Автором анализируются как положительные, так и отрицательные особенности развития правового регулирования ло-

терей. Такой подход к изложению материала, на мой взгляд, является достоинством монографии, поскольку дает возможность посмотреть на процесс комплексно, оценить исторический опыт, сделать выводы на будущее.

Посмотреть на историю страны с нестандартной точки зрения всегда интересно. Но монография представляет не только познавательный интерес. Для участников законопроектной деятельности будет небесполезным узнать, какие ошибки законодателя привели к неэффективности организации лотерей и их правового регулирования. Зная причины неудач, всегда проще избежать их в будущем.

Для современного читателя будут открытием многие факты из жизни советского периода и организации лотерей. Достаточно прочитать описание призового фонда обычной лотереи 1920-х годов. Вместо привычных для нас денежных призов, автомобилей и квартир мы встречаем совершенно обыденные вещи: домашних животных (корову, лошадь, свинью), предметы домашней утвари (хрусталь, столовые и чайные сервизы), но что еще удивительней – так это то, что у выигравшего есть шанс получить в качестве приза конфискованную ранее, принадлежащую ему его собственную вещь.

Монография охватывает историю существования большинства лотерей исследуемого периода. Особый интерес представляют анализируемые в книге материалы проведения конкретных лотерей. Изучая их вместе с автором, читатель понимает, почему большинство лотерей терпели неудачу, куда исчезали вырученные деньги вместе с призовым фондом.

В монографии мы видим характерную черту правоприменения по отношению к лотереям, доставшуюся нам в наследство от дореволюционной России: жесткость запретов и требований всегда удавалось обходить, и даже при наличии строгих запретов проведения лотерей они не прекращали своего существования. В связи с этим представляет интерес организация контроля государства за лотерейной деятельностью, которого

в указанный промежуток времени, как становится понятно при ознакомлении с монографией, по сути, не было.

Данное монографическое исследование несомненно послужит развитию научной доктрины в части правового регулирования лотерей и позволит получить ответы на наиболее актуальные вопросы в данной сфере, а кроме того, вы получите множество положительных эмоций, прочитав эту книгу.

Талия ХАБРИЕВА,  
*доктор юридических наук*

## ОТ АВТОРА

Книга предлагает на основе серьезного анализа реальных исторических событий и архивных документов совершить увлекательное путешествие в историю СССР сквозь призму деятельности по организации и проведению лотерей, которая порой принимала анекдотический, авантюрный и даже детективный характер.

Известно, что основой цивилизованного развития лотерейной деятельности является ее государственное регулирование. При этом в мировой истории существует четыре основных модели такого государственного регулирования:

- государственная монополия на организацию и проведение лотерей;
- государственная монополия на организацию лотерей с передачей права их проведения иным субъектам;
- отсутствие государственной монополии на организацию и проведение лотерей и законодательное регулирование частных лотерей;
- одновременное существование государственных и частных лотерей.

В России в разное время практиковались все эти формы: лотереи организовывало государство, региональные и местные власти, государственные и частные предприятия, отделы, комитеты, добровольные общества и даже физические лица.

Крайне неординарное отношение к лотереям было у высших органов власти: тесное переплетение запретов и «легализаций» стало скорее правилом, чем исключением. То лотереи объявляются «поощрением к большому мотовству и поводом ко всем порокам», то «важным средством пополнения государственного бюджета».

Начиная с 1917 года регулирование этого рынка проходило весьма интенсивно, правила часто менялись, а когда злоупотреблений становилось слишком много, власти, не мудрствуя лукаво, просто запрещали лотереи, при этом почти сразу же делая соответствующие изъятия из этих запретов.

В период с 1917 по 1991 год существовало несколько моделей государственного регулирования лотерейной деятельности:

1917–1918 гг. — отсутствие государственного регулирования;

1918–1922 гг. — общий запрет с отдельными исключительными решениями Правительства и уполномоченными на их принятие должностными лицами (за исключением отдельных территорий, не признающих советской власти);

1922–1923 гг. — регулирование на республиканском уровне;

1923–1930 гг. — общий запрет на союзном уровне с отдельными исключительными решениями как союзного, так и республиканских правительств и уполномоченных на их принятие должностных лиц;

1930–1991 гг. — регулирование на союзном уровне (при этом с 1945-го по 1957 год лотереи, несмотря на наличие регулятивного законодательства, не проводятся).

В этой книге рассказывается история существования почти всех известных лотерейных проектов 1917–1924 годов. Здесь запретительные и разрешительные документы часто сосед-

ствуют друг с другом и имеют единое применение на территории страны.

На протяжении всей истории существования лотерей в Советском Союзе и Российской Федерации специализированный орган по государственному надзору за их организацией и проведением был создан всего единожды: в период с мая по август 1996-го в стране действовала Федеральная комиссия лотерей и игр Российской Федерации (ФКЛИ России)<sup>1</sup>, очень быстро упраздненная «за бездеятельность»<sup>2</sup>. До этого, начиная с 1920-х годов, за государственную политику в области лотерей всегда отвечало Министерство финансов (Наркомфин), частенько самоустраняясь от исполнения вверенных ему государством функций.

Лишь в конце 2013 года принимается отражающий все реалии современных практик и технологий законодательный акт, в соответствии с которым в Российской Федерации отныне должны проводиться только государственные лотереи<sup>3</sup>. Таким образом, наконец-то ставится жирная точка в вопросе «Что же скрывается за словами “лотерейная деятельность”: бизнес или сбор средств на социальные нужды государства?» Побеждает в итоге мнение, пришедшее еще с советских времен.

Кроме того, изучая историю государственного регулирования лотерей в советское время, можно узнать ряд интересных фактов, а именно:

- что такое исключение из правил из исключений из общих правил;
- как придать закону обратную силу во времени, да еще как придать;
- как регламентировать экономическую деятельность всего одним предложением;
- как передать государственные полномочия простому советскому гражданину;
- о местных властях, которым никакое законодательство не страшно;

- о том, что такое «лотерея кулака», «летучая лотерея», «благотворительная советская лотерея», «лотерея бесхозных вещей»;
- о невиданных в мировой практике лотерейных проектах;
- о добровольно-принудительном методе распространения билетов, в котором акценты могут делаться как на первом, так и на втором слове.

Остап Бендер знал четыреста сравнительно честных способов отъема денег у населения. Если бы сфера его интересов лежала в том числе и в лотерейной деятельности, общее количество таких способов в одних только 1920-х годах можно было бы смело довести до пятисот.

О том, какой лотерейная жизнь все-таки была на практике в советское время, а также о многом другом, интересном и не очень, грустном и смешном, читайте в книге «История советских лотерей (1917–1924 гг.)».

Автор выражает большую признательность за помощь в подборе материалов Государственному архиву Российской Федерации и лично С. В. Мироненко и Л. Н. Малашенко, Российскому государственному архиву литературы и искусства и лично Т. М. Горяевой, Российскому государственному архиву кинофотодокументов и лично Н. А. Калантаровой, Российской книжной палате и лично Е. Б. Ногиной, Государственному архиву Оренбургской области, Государственному архиву Краснодарского края, Российской государственной библиотеке.

Отдельная благодарность руководителям и сотрудникам Минфина СССР и Минфина Российской Федерации, отвечавшим и отвечающим в настоящее время за нормативно-правовое регулирование лотерейной деятельности: А. Л. Кудрину, А. Г. Силуанову, Б. И. Златкис, Е. А. Мартыановой, А. В. Моисееву, А. Н. Воронцову, А. Н. Христофорову, Н. А. Кравцовой, С. В. Ячевской, а также А. В. Логинову, С. А. Звереву, Н. В. Костенко, Е. В. Ушаковой, В. В. Ванькову, И. Н. Музалевской.

ЕВГЕНИЙ КОВТУН

# ЦАРСКОЕ НАСЛЕДИЕ

История лотерей в Российской империи и Советском Союзе тесно переплетается с историей азартных игр. У них было много общего, вызывавшего примерно одни и те же решения и действия органов власти, но многое и отличалось, особенно в советское время. Периодически лотереи и азартные игры оказывались на одной стороне баррикад и подвергались общим гонениям, однако бывало и иначе. Например, в СССР азартные игры и игорная деятельность активно преследовались, а лотерейная – энергично пропагандировалась.

Царская Россия оставила весьма неплохое лотерейное законодательство. Его изменения и постепенная модернизация начинаются еще при Александре II. В 1883 году принимается первый большой блок изменений в законодательство, регулирующее лотереи. Так, срок проведения лотерей, устраиваемых благотворительными учреждениями, продлевается на пять лет, отменяется процентный сбор с лотерей, устанавливаются новые правила их проведения, которые вместе с отдельными постановлениями, перешедшими в Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений из Устава благочиния, образуют

новое законодательство. С этого времени запрещается розыгрыш лотерей на сумму свыше 1500 рублей, а также денежных премий и процентных бумаг. Лотереи на сумму до 1500 рублей для вещевых розыгрышей и продажа иностранных лотерей проводятся только с разрешения Правительства.

В отношении продажи билетов иностранных лотерейных (выигрышных) займов действуют следующие правила:

1) все компании, занимающиеся в России продажей билетов иностранных лотерейных займов, обязываются представлять в Министерство финансов реестры продаваемых ими билетов;

2) продажа билетов иностранных лотерейных займов и объявления о них в газетах и афишах допускаются не иначе как по письменным разрешениям Министерства финансов каждой конторе и каждому лотерейному займу отдельно.

Исключением является только одна иностранная лотерея – полностью запрещены на территории России розыгрыши любых губернских и местных лотерей Царства Польского, а также Варшавской классной лотереи. Тут в дело вмешивается политика.

Разрешения на проведение лотерей должны выдаваться как можно реже и только в случаях, если доходы от их проведения идут в пользу «бедных людей», а кроме того, в случаях, если:

1) от этого «не причиняется вреда ни общего, ни частного»;

2) через трое суток после подачи просьбы ни от кого не последует на это жалобы или спора.

Как и ранее, в лотереях могут разыгрываться только вещи. Общая сумма лотереи определяется ценой разыгрываемых



Лотерейный билет благотворительной лотереи 1914 года  
(первый выпуск). Санкт-Петербург. 1914

вещей, установленной присяжным ценовщиком, к тому же к этой цене *«могут быть причтены указные проценты»*. Продажа промесс<sup>4</sup> на какие-либо лотереи, а также промесс на билеты выигрышных займов запрещается.

Губернаторам, начальникам областей и градоначальникам, а также генерал-губернаторам предоставляется право самостоятельно разрешать благотворительные лотереи на подведомственных им территориях. При этом разрешение на устройство лотереи на сумму до 1500 рублей, проводящейся в пользу детских приютов Ведомства учреждений императрицы Марии и Императорского женского патриотического общества, дается главноуправляющим Собственной Её Императорского Величества канцелярией по учреждениям императрицы Марии. В Кавказском крае разрешение устраивать лотереи на сумму до 1500 рублей предоставлено наместнику Её Императорского Величества на Кавказе.

Правил проведения самих лотерей не так много. Главное – соблюдать следующие нормы законодательства:

- отдельные лотереи не могут быть объединены в одну;
- число выигрышей в лотерее должно быть не менее 1/100 части всего числа билетов, а размер призового фонда – не менее 50% суммы от общей суммы лотерей;
- запрещается проведение на народных и общественных гуляньях каких бы то ни было лотерей, в том числе лотерей-аллегри<sup>5</sup>. В исключительных случаях Министру внутренних дел предоставляется право разрешать лотереи-аллегри на таких общественных гуляньях, где независимо от платы за лотерейные билеты назначается плата за вход на мероприятие в размере не менее 1 рубля.

Отдельные правила устанавливаются на уровне губернских властей. Так, например, в указании казанского главноначальствующего, камергера Двора Её Императорского Величества П. Боярского, говорится, что в числе выигрышей благотворительных беспроигрышных лотерей не должно быть допущено



Верховный главнокомандующий император Николай II (в центре) обсуждает план боевых действий с генералами М. Алексеевым (справа) и М. Пустовойтенко (слева). Первая мировая война 1914–1918. Могилев. 17 ноября 1915 года. Фотохроника ИТАР-ТАСС



Лотерейный билет Большой серебряной лотереи Киевской Мариинской общины сестер милосердия. 1913

денег, ценных бумаг, предметов христианского почитания, недвижимости, лотерейных билетов и спиртных напитков.

Государственный надзор за соблюдением лотерейного законодательства осуществляется органами полиции на основании специальной инструкции министра внутренних дел. В соответствии со статьей 47 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, на виновных в устройстве публичной лотереи без надлежащего разрешения или в недозволенной раздаче билетов иностранной лотереи или промесс на какие-либо лотереи налагается, сверх конфискации найденных билетов или промесс, денежное взыскание не более 20% со всей суммы, вырученной за проданные билеты или промессы, а если сумма эта неизвестна, то штраф не более 200 рублей. Наконец в соответствии со статьей 992 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных за подлоги и другие обманы при розыгрыше виновные подвергаются наказаниям, определенным за обман при игре в карты (т. е. за нарушения в области регулирования азартных игр).

После вступления в силу последних поправок в России в немалом количестве начинают проводиться самые разнообразные лотереи. Самые популярные к моменту распада старого государства — это «генуэзская» (или «числовая») лотерея, классная лотерея, а также весьма популярные в народе лотереи-аллегри, организуемые в дни различных торжественных гуляний.

18 ноября 1891 года по результатам рассмотрения совместного доклада министра финансов С. Витте и министра внутренних дел И. Дурново и «с Высочайшего Государя Императора разрешения» учреждается государственная благотворительная лотерея в пользу населения, пострадавшего от неурожая. В данном случае Александр III позволяет себе отступить от общих правил законодательства, регламентирующего организацию и проведение лотерей. Общая сумма лотереи – 12 млн рублей. В лотерее два выпуска, в каждом выпуске отпечатывается билетов на сумму 6 млн рублей (1,2 млн билетов по 5 рублей за билет, разделенный на 5 купонов по 1 рублю). По итогам состоявшихся

розыгрышей в пользу пострадавших от неурожая отчисляется 9,6 млн рублей. Главный выигрыш в лотерее – 100 тыс. рублей, остальными выигрышами служат как деньги, так и изделия из золота и серебра работы известных мастеров, лошади и т. д.<sup>6</sup>

В начале XX века отношение главного надзорного ведомства страны к лотереям меняется – на стол императору Николаю II ложится доклад министра внутренних дел Д. Сипягина «о пагубности лотерей»:

Правительство наше неоднократно обращало внимание на крайне вредное их значение в народной жизни с нравственной и экономической точек зрения. Возбуждая страсти и порождая стремление к быстрой наживе без приложения к тому какого-либо труда, лотереи тем самым приучают население к азартной игре, отвлекают от производительной жизни и обогащают одних лиц за счет других... Таким образом, лотереи находятся в полном противоречии с правильными устоями общественной жизни и могут оказывать весьма невыгодное и даже опасное влияние на народную жизнь<sup>7</sup>.

Рассмотрев доклад Сипягина, решили оставить все как есть. И прежде всего свою роль в этом решении сыграл положительный опыт проведения лотереи 1892 года. Усилия противников лотерей не приносят заметных результатов хотя бы потому, что таких противников не так уж много. Императора больше интересует баланс государственного бюджета, к тому же хватает проблем в борьбе против азартных игр. Несмотря на лояльность главы государства, общее состояние лотерейного рынка все равно было удручающее: многие лотереи, проводившиеся с начала 1900-х вплоть до самой революции, из-за дороговизны лотерейных билетов и отсутствия прозрачного механизма выплаты выигрышей так и не снискали популярности у простого народа.



# ПРОДАЖА БИЛЕТОВЪ

ВЫСОЧАЙШЕ  
РАЗРЪШЕННОЙ

## БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОЙ ЛОТЕРЕИ 1914 г.

въ пользу раненыхъ и больныхъ воиновъ, семей лицъ, призванныхъ  
на войну, и лицъ, пострадавшихъ отъ военныхъ бѣдствій.

**ЦѢНА БИЛЕТА 5 РУБЛЕЙ,**

а одной пятой части билета—1 руб.

**2 главныхъ выигрыша по 100.000 руб.,**

2 выигр. по 50.000 р., 4 выигр. по 25.000 р., 20 выигр. по 10.000 р., 40 выигр.

по 5.000 р., 200 выигр. по 1.000 р., 400 выигр. по 500 р., 2.000

выигр. по 300 р., 6.000 выигр. по 200 р., всего

8.668 выигр. на сумму 3.000.000 р.

### ПРОИЗВОДИТСЯ:

- а) въ Государственномъ Банкѣ, его конторахъ и отдѣленіяхъ;
- б) въ канцеляріяхъ;
- в) въ Государственныхъ Сберегательныхъ Кассахъ въ Петроградъ и Москвѣ и при желѣзнодорожныхъ станціяхъ;
- г) въ учрежденіяхъ Почтово-Телеграфнаго вѣдомства, а также въ наиболѣ крупныхъ частныхъ кредитныхъ учрежденіяхъ.



Рекламный плакат благотворительной лотереи 1914 года.  
Санкт-Петербург. 1914

В законодательство о лотереях достаточно регулярно вносятся различного рода изменения. Так, например, в 1909 году для защиты населения от злоупотреблений частных зарубежных банков Министерство внутренних дел запрещает ввоз билетов иностранных лотерей или иностранных билетов с выигрышами и премиями, промесс, а также публикацию в газетах и журналах объявлений о продаже иностранных лотерейных билетов.

На основании Высочайшего повеления от 3 декабря 1914 года утверждается «Положение о благотворительной лотерее 1914 года в пользу раненых и больных воинов, семей лиц, призванных на войну, и лиц, пострадавших от военных бедствий» – таким образом дается старт последней государственной лотереи в Российской империи<sup>8</sup>. Как и в предыдущей лотерее 1892 года, билеты выходят двумя выпусками по 10 млн рублей, т. е. на общую сумму 20 млн рублей. Каждый выпуск состоит из 2 млн билетов, разделенных на 20 тыс. серий по 100 билетов в каждой серии. Билеты первого выпуска имеют светло-зеленый цвет, а второго – розовый. Цена билета – 5 рублей, можно купить как весь билет, так и его пятую часть. Главный приз – 100 тыс. рублей, а всего в лотерее по обоим выпускам 8668 выигрышей на общую сумму в 3 млн рублей.

Распространение билетов начинается уже 8 декабря, их можно приобрести в Госбанке, его конторах и отделениях, казначействах, сберегательных кассах, на железнодорожных станциях и т. д. Розыгрыш лотереи по обоим выпускам проходит в июне 1915 года. Выручка от проведения последней государственной лотереи составляет более 19,5 млн рублей, чистый доход – 16,8 млн рублей<sup>9</sup>. Важно отметить, что в Царской России, как и впоследствии в Советской России и в СССР, лотерейные выигрыши не облагаются никакими налогами.

Необходимо также напомнить мнение Гражданского кассационного департамента Правительственного Сената в отношении регулирования лотерейного рынка, сформированного в конце 1915 года для разрешения одного из вопросов, связанного

с передачей выигрыша по облигации займа в отношении лотерей. Это мнение в очередной раз не в пользу лотерей и их организаторов:

Ограничительные законы о лотереях установлены в общегосударственных интересах, ибо направлены на ограждение населения от деморализующего стремления к легкой без труда наживе, ослабляющего трудовую энергию, непроизводительно извлекающего из народного обращения денежные средства и в результате подрывающего государственное благосостояние и кредит<sup>10</sup>.

Именно с такой государственной позицией лотерейный рынок неспешно добирается до революционных событий 1917 года.

**КОНЕЦ ОЗНАКОМИТЕЛЬНОГО ФРАГМЕНТА**