Историческая справка.

Борьба с побочными явлениями, связанными с чрезмерным игорным азартом с давних времен составляла одну из задач административной и уголовной политики почти во всех странах мира. Общественно-вредные стороны сводятся к развитию в населении погони за легким нетрудовым доходом, сулящим порою быстрое обогащение, но часто приводящему к зависимости и обнищанию; к соблазну рисковать на чужой счёт, вследствие чего увеличивается количество растрат и присвоений; к развитию игорных обманов, увеличению числа лиц, живущих на счёт других.

В России издавна были известны многие азартные игры, из которых игру в карты и зернь преследовали и духовенство и правительство, поручавшее вести наблюдение за этим воеводам. Из воеводских наказов XVII столетия видно, что игравших в карты и зернь наказывали кнутом, а сами карты и зернь велено было отбирать и сжигать.

При Петре I первоначально военным строго было воспрещено играть в карты или кости на деньги (Воинский устав арт. § 59; Морской устав, кн. IV, гл. I, §§ 15, 19), а потом такое воспрещение распространено на всех: играть в деньги воспрещено всем под угрозою тройного штрафа обретающихся в игре денег (указ 17 декабря 1717 года). Это распоряжение подтверждено при императрице Анне Иоанновне 23 января 1733 года: «чтобы никто, съезжаяся в партикулярных и вольных домах, как в деньги, так на пожитки, дворы и деревни и на людей ни в какую игру отнюдь не играли». Кроме обязанности полиции наблюдать за этим, треть взыскиваемого штрафа назначалась доносителю (№ 6313). Этим надеялись противодействовать все более и более распространявшейся игре, но, очевидно, напрасно: это распоряжение беспрестанно было повторяемо (№ 9380, 10714). Только в конце царствования Елизаветы Петровны (16 июня 1761 года) в законе сделано различие между запрещёнными азартными и дозволенными, коммерческими играми: «позволяется употреблять игры в знатных дворянских домах; только ж не на большие, но на самые малые суммы денег, не для выигрыша, но единственно для препровождения времени» (№ 11275).

При императрице Екатерине II сначала издавались общие подтверждения о воспрещении азартных игр (№ 11877, 12263, 12560), недействительности карточных долгов и об отказе на этом основании в уплате денег заимодавцам, если давали деньги заведомо на игру (№ 12593, 13677), а в «Уставе благочиния» (1781 год) постановлено: «игры домашния и игрища, поелику в оныя не входит беззаконие или противное узаконению, полиции не запрещает; в запрещённой же игре смотреть на намерение, с каким играли, и обстоятельства. Буде игра игроку служила забавою или отдохновением посреди своей семьи и с друзьями, и игра не запрещена, то вины нет; буде же игра игроку служит единственным упражнением и промыслом, или дом, в коем происходила игра, открыт день и ночь для всех людей без разбора, и что тут же и оттого происходит прибыток запрещенный, то о том исследовав, учинить по законам. Просьба же и иск о долге по игре да уничтожится» (Уст. благ. § 67).

В особенности в начале царствования императора Александра I правительство энергически преследует азартные игры. Указами Петербургскому военному генерал-губернатору 1801 г. и Московскому, 1806 г. повелевалось иметь неослабное наблюдение, чтобы не было азартных игр, виновных отсылать к суду и об именах их доносить самому императору (№ 19938, 22107). Положения, проведенные при императоре Александре I, и постановления из екатерининского «Устава благочиния» перенесены почти без изменений в «Устав о предупреждении и пресечении преступлений» (ст. 444—449, т. XIV), просуществовавший в Российской империи до 1917 года. Закон различал игры коммерческие, дозволенные от азартных, воспрещённых. Наблюдение за тем, чтобы такие азартные игры нигде не велись, равно как и обязанность сыскивать игорные дома и возбуждать судебное преследование их учредителей и участников возложено на органов исполнительной полиции. Предписывая полиции, что должна она открыть при расследовании (род и орудие игры, время, место её, участников, цель игры и обстоятельства, объясняющие, в каком намерении играли), закон поручал полиции поступать с осторожностью, дабы не причинить напрасных поклёпов, обид и беспокойств". В Москве тотализаторы были воспрещены в 1889 году распоряжением московского генерал-губернатора.

В Советском праве в период, предшествующий новой экономической политике, всякого рода азартные игры сурово преследовались как вид спекулятивного обогащения. 24 ноября 1917 года вышло постановление Петроградского Военно-Революционного Комитета о закрытии всех игорных клубов и притонов. Однако серьёзной борьбы с игорным бизнесом большевиками не велось и он продолжал существовать на нелегальном положении. Совет Комиссаров Петроградской Трудовой Коммуны весной 1918 года рассмотрел и отверг предложение М. И. Калинина о легализации и налогообложении (10-30 % от дохода) игорных заведений Петрограда.

С 9 ноября 1921 года Советом Труда и Обороны РСФСР было допущено с особого разрешения исполкомов устройство на концессионных началах игорных клубов, в которых разрешалась платная игра в «неазартные игры», также разрешалась продажа игральных карт. С конца 1923 года в связи с социологическим исследованием досуга петроградских рабочих и выявлением негативных явлений с ними связанных, началась широкая кампания по закрытию казино, залов для игры в лото и прочих игорных заведений в «спальных районах» городов, для чего сформирована специальная комиссия по борьбе с самогоном, кокаином и азартными играми. В мае 1928 года Совнарком запретил игорные дома повсеместно, а в Уголовный кодекс добавилась 201 статья, угрожающая организаторам азартных игр крупным сроком тюремного заключения.