

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ТОРГОВЛИ АЛКОГОЛЬНЫМИ НАПИТКАМИ В ВИНОДЕЛЬЧЕСКИХ РАЙОНАХ

Аннотация. На основе анализа законодательства 1881–1913 гг., а также изучения материалов Министерства финансов, представлена отечественная ретроспектива особенностей правового режима торговли спиртными напитками в винодельческих районах и на окраинах России. Раскрыты конкретные меры правительства Александра III и Николая II, разработанные при активном участии Министерства финансов, по оптимизации правового регулирования торговли алкогольными напитками в условиях акцизной системы их обложения и сохранения начал свободной торговли, а также последующего перехода к казенной винной монополии. Эти меры были призваны увеличить «питейный» доход государства и обеспечить развитие отечественного виноделия и сельскохозяйственного винокурения, с одной стороны, а также противодействовать усилившейся алкоголизации населения, или «оградить народную трезвость и народную нравственность» — с другой. Автор показала, что поиск новых правовых решений, обеспечивающих выполнение задач правового регулирования торговли алкоголем, постепенно приводил правительство к большему ограничению свободы торговли спиртными напитками. Однако на пути реализации принятых норм стояли препятствия отнюдь не правового порядка.

Ключевые слова: закон, спиртные напитки, алкоголь, торговля, патент, надзор, акциз, государство, монополия, виноградное вино, водка.

П роведение либеральных реформ 2-й половины XIX в., начатое в условиях дефицита государственного бюджета, вызывало необходимость поиска дополнительных источников их финансирования. В этой связи на повестку дня Александром II была поставлена необходимость питейной реформы, неотложность которой диктовалась как самим несоответствием существовавшей откупной системы¹ духу либеральных преобразований, так и многочисленными злоупотреблениями откупщиков² и накопившимися недоимками по питейным сбо-

рам. Законом от 4 июля 1861 г.³ существовавшая система питейных откупов была упразднена и заменена обложением спирта акцизом (по мере обращения «вина» в продажу), а питейных заведений — патентным сбором. С 1863 г. в Европейской части России и Сибири⁴ в действие были введены правила о раздробительной (малыми количествами) продаже крепких напитков, основанные на принципе свободной торговли.

Однако 20-летний опыт правового регулирования торговли спиртными напитками в ус-

¹ При откупной системе выручка от продажи питей (водки, пива, меда) и «харчевых припасов» в питейных заведениях предоставлялась откупщикам взамен предварительной выплаты ими в казну соответствующей откупной суммы. Откупа отдавались целыми уездами и губерниями, что концентрировало в руках откупщиков-монополистов значительные доходы.

² Терский Н.С. Питейные сборы и акцизная система в России. Исторический очерк и настоящее положение. СПб., 1890. С. 58–63; Казенная продажа вина. СПб., 1900. Приложения. С. 43–44; Фридман М. И. Винная монополия. Т. II. Винная монополия в России. Пг., 1916. С. 9, 25–31.

³ ПСЗ Российской империи. Собрание второе (ПСЗ — II). Т. XXXVI. № 37197. «Высочайше утвержденное Положение о питейном сборе». Именной указ, данный Сенату 4 июля 1861 г. С. 39–70.

⁴ Акцизная система взимания питейного дохода в Российской империи вводилась постепенно: с 1 января 1863 г. — в Европейской России и Сибири; с 1866 г. — в губерниях Царства Польского; в 1869 г. — в Туркестанском крае; в 1873 г. — в Закавказье. С присоединением к России Карской, Батумской областей и части Бессарабии была введена и на этих территориях, а с 1887 г. действие акцизной системы было распространено на Закаспийский край (Терский Н.С. Питейные сборы и акцизная система в России. С. 78).

ловиях акцизной системы их обложение выявил ряд проблем, неотложность в разрешении которых была признана с воцарением императора Александра III. В условиях сохранения начал свободной торговли оптимизация механизма правового регулирования торговли алкогольными напитками в начале 80-х гг. XIX в. была призвана увеличить питейный доход государства и обеспечить развитие отечественного виноделия и сельскохозяйственного винокурения, с одной стороны, а также противодействовать усилившейся алкоголизации населения, или «оградить народную трезвость и народную нравственность» — с другой.

В целях поддержания отечественного виноделия особые правовые нормы разрабатывались и принимались в отношении винодельческих районов и территорий, где производилось винокурение из винограда и других фруктов и ягод: Кавказского края, Бессарабской, Таврической и Херсонской губерний, области войска Донского, Туркестанского края и др. Законом от 12 июня 1884 г. было установлено, что виноградный спирт, вырабатываемый на действующих по садовладельческим патентам заводах, может быть продаваем в Черноморском округе, в Кубанской и Терской областях и Ставропольской губернии только в оптовые склады, а в Закавказском крае, кроме того, и духаны (заведения трактирного промысла). Минимальное количество поставляемых партий устанавливалось в 10 ведер; только в некоторых местностях Закавказского края по особому разрешению министра финансов могла допускаться продажа спирта в меньшем количестве. Без взятия провозного свидетельства допускался провоз спирта и водки, предназначенных только для собственного потребления, в количестве до одного ведра в Закавказском крае и до трех ведер — в остальных местностях, где производилось винокурение из винограда и фруктов. Отпуск спирта и водки из питейных заведений с раздробительной (малыми количествами) продаж в Закавказском крае был ограничен количеством не свыше одного ведра в один раз⁵.

Однако эти ограничения на практике оказались весьма стеснительными как для местного сельского населения, так и для заводчиков. До принятия закона 1884 г. местное население обычно делало годовые запасы спиртных напитков, приобретая их непосредственно с завода. Отныне покупать алкоголь население вынуждено было через кабатчиков и духанщиков, обращаясь за двумя–тремя ведрами водки в питейные заведения, зачастую весьма удаленные

от их места жительства. Это было сопряжено с большими неудобствами и дополнительными расходами. Заводчики же, в свою очередь, должны были доставлять свой товар на достаточно значительные расстояния и нередко на месте уступать его по невыгодной для себя цене, лишь бы возместить расходы по перевозке и получить наличные деньги.

Поэтому с целью облегчения условий фруктово-виноградного винокурения на садовладельческих заводах и поощрения виноделия Министерством финансов в 1887 г. были разработаны изменения этих правил. Помимо норм, непосредственно касавшихся порядка взимания и размера акциза с фруктового и виноградного спирта, а также патентного сбора с виноградоводочных заводов, было предложено отменить некоторые стеснительные правила в отношении продажи виноделами виноградного вина, а также отпуска с заводов и продажи фруктового и виноградного спирта⁶.

Одной из причин затруднения и, как следствие, сокращения сбыта виноградного вина на месте, являлся законодательный запрет на продажу его малыми количествами (раздробительно) из жилищ и дворов садовладельцев — мест его непосредственного производства и хранения, распространенный на территории Ставропольской губернии, Терской и Кубанской областей. Действующими нормами (прим. 1 и 2 к ст. 287 Устава о питейном сборе) торговля без взятия патента и без ограничения размера была разрешена с возов, выюков, судов и лодок на рынках, площадях и пристанях, но без права сваливать бочку на землю, а равно помещать ее под навес или иное прикрытие для защиты от дождя, мороза и т.п. Виноделам же Кавказского края такая торговля разрешалась и при их садах.

Определенные затруднения в реализации виноградного спирта создавало и законодательное запрещение его совместной продажи с виноградным вином по патентам, установленным для погребов русских виноградных вин. Между тем выборка патента на оптовый склад спирта требовала значительных расходов, зачастую не соответствующих объемам торговли этим спиртом. Особенно чувствительным это затруднение становилось для кизлярских заводчиков, привозивших свой спирт вместе с виноградными винами на Нижегородскую ярмарку. Поэтому управляющий Министерством финансов «в видах облегчения торговли виноградными водками и возможного содействия к их распростране-

⁵ ПСЗ — III. Т. IV. № 2315. Высочайше утвержденные Правила для фруктово- и виноградоводочного производства. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 12 июня 1884 г. Ст. 51–54. С. 365.

⁶ Объяснительная записка Министерства финансов от 23 марта 1887 г. № 991 «Об изменении и дополнении действующих правил о фруктово- и виноградоводочном производстве. С. 27 // Российский государственный исторический архив (РГИА). Материалы по изданию правил относительно виноградного и фруктово-водочного производства. Б.м. Б.г.

нию, полагал бы полезным допускать, с особого разрешения, как хранение, так и продажу (оптовую) виноградной водки высшего сорта (русского коньяка, кизлярки), из проектируемых оптовых складов для продажи русских виноградных вин, а также разрешать в означенных складах и хранение виноградного спирта, потребного для сдобривания вина»⁷.

Эти положения законопроекта получили Высочайшее утверждение 15 июня 1887 г., и с 1 сентября того же года взамен Правил 1884 г. на территории Кавказского края, Астраханской, Бессарабской, Таврической, Екатеринославской и Херсонской губерний, области войска Донского и Семиреченской, а также Туркестанского края были введены в действие новые Временные Правила о фруктово- и виноградоводочном производстве⁸. Министру финансов предоставлялось, по соглашению с министром государственных имуществ, распространять их действие и на другие местности, в случае возникновения в них производства фруктового и виноградного спирта.

В изменение и дополнение соответствующих статей Устава о питейном сборе в пределах Кавказского края виноделам разрешалось продавать без взятия патента виноградное вино собственного производства оптом и мелкооптовой (в розницу) «как из своих садов и жилищ, так и на ярмарках, рынках, пристанях и, вообще, во всех населенных местах, с возов и лодок, а также складывать вино временно для продажи на дворах и в караван-сараях или в особых временных помещениях, на срок до двух недель, с заявлением о том акцизному надзору, а где такового нет — местной полиции». Последнее условие было включено в законодательный акт по настоянию управляющего Министерством финансов «в видах установления хотя бы некоторого наблюдения за торговлей вином и за тем, чтобы под видом временного складывания вина не учреждалось бы постоянных торговых заведений, в ущерб открытым по патентам»⁹.

Эти льготы, первоначально введенные только на территории Кавказского края, после апробирования в 1888 г. были распространены министром финансов (на основании предоставленного ему законом права)¹⁰ на Бессарабскую

и Таврическую губернии и на область Войска Донского, а в 1890 г. — и на Екатеринославскую губернию¹¹.

В оптовых складах для продажи вина закон 1887 г. разрешил продавать русское виноградное вино, причем без ограничения наименьшего размера оптовой его продажи. Оптовые склады для продажи исключительно русского виноградного вина могли открываться отдельно от складов для продажи других питей на условиях, определенных для оптовых складов пива и меда, с уплатой такого же патентного сбора. Министру финансов законом предоставлялось право разрешать таким складам в местностях, где в том окажется необходимость, хранение и оптовую продажу виноградной водки. Виноградная водка (русский коньяк, кизлярка), выпускаемая как с виноградоводочных заводов, так и из оптовых складов, водочных и спиртоочистительных заводов, обложению дополнительным акцизом не подлежала и разрешалась к продаже наравне с очищенным вином и спиртом, во всех местах торговли спиртными напитками, за исключением портерных и пивных лавок и погребов для продажи русских виноградных вин.

Вне винодельческих районов в винных лавках отныне разрешалась продажа на вынос русских виноградных вин в запечатанной посуде и с этикетом погреба или склада, из которого выпущено вино¹². Кроме того, законом от 23 марта 1887 г. министру финансов было предоставлено, по соглашению с Главноначальствующим гражданской частью на Кавказе, определять местности, в которых допускается свободная торговля потребляемыми горскими племенами напитками (раки, бузы, джабы и т.п.), а также устанавливать ее правила¹³.

Особые правила торговли спиртными напитками действовали на территории российских национальных окраин. Сохранялось действие ограничений, установленных в предшествующий период 1861–1881 гг., на ввоз и торговлю алкоголем в ряде регионов, расположенных вдалеке от центра России. Так, ввоз хлебного вина и других крепких напитков в калмыцкие улусы и продажа их дозволялись с разрешения местного губернского начальства и Главного попечителя калмыцкого народа. Разрешение на открытие

пространении на губернии, где производится виноделие, льготных условий торговли виноградным вином». С. 50.

¹¹ Правила о торговле крепкими напитками. СПб., 1892. С. 31.

¹² ПСЗ — III. Т. VII. № 4580. Июня 15 Высочайше утвержденные Временные Правила о фруктово- и виноградоводочном производстве. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 15 июня 1887 г. С. 317.

¹³ ПСЗ — III. Т. VII. № 4306. Марта 23 1887 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О разрешении в Закавказском крае безакцизной выделки и продажи некоторых напитков». С. 113.

⁷ Там же. С. 92.

⁸ ПСЗ — III. Т. VII. № 4580. Июня 15 Высочайше утвержденные Временные Правила о фруктово- и виноградоводочном производстве. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 15 июня 1887 г. С. 316–322.

⁹ Объяснительная записка Министерства финансов от 23 марта 1887 г. № 991 «Об изменении и дополнении действующих правил о фруктово- и виноградоводочном производстве. С. 93. // РГИА. Материалы по изданию правил относительно виноградного и фруктово-водочного производства. Б.г. Б.м.

¹⁰ ПСЗ — III. Т. VIII. № 4999. Февраля 8 1888 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О рас-

питейных заведений в калмыцких кочевьях области войска Донского давало войсковое начальство. В киргизские орды провоз крепких напитков для продажи запрещался. Только в Ханской ставке при Нарым-Песках и на открывавшихся в ней ярмарках такая продажа разрешалась исключительно из трактирных заведений и ренсковых погребов. На территориях сибирских киргизов продажа алкогольных напитков допускалась лишь в отдельных местностях Акмолинской и Семипалатинской областей, в отношении которых последует разрешение Степного генерал-губернатора. Строго запрещалась продажа алкоголя в стойбищах и на ярмарках Сибирских кочевых и бродячих инородцев. При этом для самих сибирских инородцев не существовало запрета на покупку вина в местах дозволенной продажи и провоз его к «своим семействам для собственного домашнего употребления». Однако они не могли перепродавать, обменивать или «одажживать» его (только в Березовской округе и Тогурском отделении Томской губернии эти действия дозволялись с надлежащего разрешения). В Сибири запрещалось устройство питейных заведений ближе пятидесяти верст от золотых приисков, а при соляных источниках допускалось на основании особых правил, издаваемых Министерством финансов¹⁴.

В конце 80-х гг. XX в. ревизия вице-директора Департамента неокладных сборов М.А. Плена установила факт злоупотреблений винопромышленников, установивших монопольные цены на алкоголь в Сибири. Независимо от судебного преследования виновных было признано целесообразным ввести в ряде местностей Сибири казенную продажу вина и спирта из оптовых складов. Положение Комитета Министров по этому предмету было Высочайше утверждено 26 ноября 1888 г.¹⁵ Однако эта мера оказалась недостаточной для борьбы с высокими ценами вина в раздробительной продаже и 4 мая 1889 г. был принят закон, позволявший сельским обществам с разрешения губернатора открывать общественные заведения для раздробительной продажи крепких напитков в губерниях и областях Сибири. Отпуск вина и спирта из заводских подвалов допускался в количестве не менее одного ведра¹⁶. А 5 декабря 1889 г. Высочайшее утверждение получило мнение Государствен-

ного Совета об открытии в Сибири казенных ведерных лавок без разрешительных приговоров сельских обществ¹⁷. Это позволило сломить силу синдикатов и снять проблему «стачки» винокуров в Сибири.

Данный пример, наряду с успешным решением подобной проблемы частных соглашений в Пермской губернии с помощью одной только угрозы введения там казенной продажи, позволил М.И. Фридману¹⁸ прийти к выводу, что для борьбы с частной монополией достаточно было создать на проблемных территориях конкуренцию путем введения казенной торговли водкой без придания ей монопольного характера.

Тем не менее правительство Александра III при активном участии С.Ю. Витте придя к заключению, что законодательные меры, направленные на ограничение свободы торговли спиртными напитками в условиях сохранения акцизной системы, оказались неэффективными, в конце XIX в. ввело казенную продажу спирта, водки и водочных изделий. При этом Министерство финансов рассчитывало, во-первых, на увеличение доходов казны; во-вторых, на уменьшение вреда от потребления более качественных спиртных напитков и перехода к «домашнему распитию» в семейной обстановке; в третьих, на благоприятные результаты для помещного землевладения от проводимых мер поощрения сельскохозяйственного винокурения, в том числе через обеспеченный сбыт спирта в казну. Для предотвращения злоупотреблений в торговле «немонопольными напитками», которые были оставлены в руках частных лиц (пиво, мед, портер, брага, виноградные вина и т.п.), а также для того, чтобы питейные заведения соответствовали своему назначению, одновременно изменялось и дополнялось соответствующее законодательство. Именно эта сфера законодательства и была пронизана идеей противодействия превращению частных питейных заведений в центры алкоголизации населения.

Введение казенной продажи питей было начато «в виде опыта» с губерний заволжского района: Пермской, Уфимской, Оренбургской и Самарской, «потому что край этот в достаточной мере обособлен от других областей государства и, кроме того, на значительном пространстве его проявилось с наибольшею силою влияние монополии частных виноторговцев со всеми ее вредными для населения последствиями»¹⁹. В 1894 г. были приняты По-

¹⁴ Свод законов Российской Империи. Т. V. Устав о питейном сборе (Изд. 1887 г.). Ст. 368–371.

¹⁵ Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами. СПб., 1913. С. 113.

¹⁶ ПСЗ — III. Т. IX. № 5963. Мая 4 1889 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О некоторых изменениях в правилах о питейной торговле в Сибири». С. 175–176.

¹⁷ ПСЗ — III. Т. IX. № 6409. 5 декабря 1889 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об открытии казенных ведерных лавок в Сибири». С. 629.

¹⁸ Фридман М.И. Винная монополия. Т. II. Винная монополия в России. Пг., 1916. С. 178–179.

¹⁹ Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами. СПб., 1913.

ложение о казенной продаже питей²⁰ и Устав попечительства о народной трезвости²¹.

Заменявшая акцизную систему взимания питейного дохода казенная продажа питей монополизировала продажу спирта, вина и водочных изделий для местного потребления, оставив свободным (с некоторыми ограничениями) их производство. При этом водочные заводчики обязаны были приобретать спирт для выделки питей из казны. Открытие новых винокуренных заводов, равно как и возобновление деятельности заводов, не действовавших в течение трех периодов до обнародования положения, а также увеличение размеров винокурения, было поставлено в зависимость от разрешения министра финансов, по соглашению с министром земледелия и государственных имуществ. Заготовку необходимого для казенной торговли спирта постановлено было производить тремя способами: 1) по разверстке между винокуреными заводами; 2) с торгов и 3) хозяйственным способом. Цены на поставляемый по разверстке спирт определялись ежегодно министром финансов соответственно местным условиям винокуренного производства. Им же определялись и условия поставки спирта и расчета с поставщиками. Недостающий против сметных предположений спирт должен был приобретаться казной с торгов или хозяйственным способом.

Спирт и вино могли обращаться в продажу не иначе, как в очищенном от сивушных масел и других вредных примесей виде, крепостью не ниже 40°.

Минимальные и максимальные цены вина, спирта и водочных изделий определялись в законодательном порядке, и уже в этих рамках министр финансов устанавливал для каждой местности продажные цены алкогольных напитков. Эти цены через Правительствующий Сенат публиковались «во всеобщее сведение». Причем оптовые цены не должны были отличаться от розничных, соответствуя требованию закона, что «цена части ведра должна быть пропорциональной цене целого ведра, с округлением долей копейки»²².

Продажа спирта, вина и водочных изделий могла производиться из принадлежащих казне

заведений, а также из заведений частных лиц, которым такая торговля будет поручена казной (при этом с обязательством приобретать эти напитки исключительно из мест казенной продажи). Казенными местами продажи питей являлись склады, в которых очищенный перегонкою спирт обращался в «вино» и разливался в стеклянную посуду как для непосредственной продажи, так и для снабжения других питейных заведений, и казенные винные лавки — места продажи питей на вынос исключительно в стеклянной запечатанной посуде. Склады открывались по распоряжению управляющего акцизными сборами, а казенные винные лавки — по его соглашению с губернатором.

Частным лицам разрешалось содержать оптовые склады пива, меда и русского виноградного вина, заведения трактирного промысла, пивные лавки, погреба для продажи русских виноградных вин, ренсковые погреба и временные выставки для продажи пива, меда и русского виноградного вина. Эти места продажи питей, за исключением ренсковых погребов вне городских поселений и заведений трактирного промысла, могли открываться по соглашению управляющего акцизными сборами с губернатором, ренсковые погреба вне городских поселений — с особого каждый раз разрешения министра финансов, заведения же трактирного промысла — в порядке, определенном положением об этом промысле, т.е. с разрешения городской думы.²³ Буфеты с продажей крепких напитков на вечерах, базарах и гуляньях, имеющих благотворительную или иную общепольную цель, могли открываться с разрешения губернаторов, после уплаты установленного патентного сбора. Продажа спирта, вина и водочных изделий в станционных домах и буфетах на станциях железных дорог разрешалась управляющим акцизными сборами, по соглашению с соответствующим почтовым и железнодорожным начальством; во всех же остальных заведениях частных лиц — по соглашению управляющего акцизными сборами с губернатором.

Свидетельство, разрешающее продажу питей, должно было выставляться на видном месте. Алкогольные напитки должны были продаваться в стеклянной запечатанной посуде, оклеенной этикетом с обозначением крепости и цены вина.

Во всех заведениях трактирного промысла, которым разрешена продажа спирта, вина и водочных изделий, эти напитки могли отпускаться на вынос и распивочно, но даже в последнем случае — в запечатанной посуде и по назначенным

С. 114.

²⁰ ПСЗ — III. Т. XIV. № 10766. Высочайше утвержденное Положение о казенной продаже питей. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 6 июня 1894 г. С. 404–410.

²¹ ПСЗ — III. Т. XIV. № 11152. Высочайше утвержденный Устав Попечительства о народной трезвости. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 20 декабря 1894 г. С. 682–685.

²² ПСЗ — III. Т. XIV. № 10766. Высочайше утвержденное Положение о казенной продаже питей. Мнение Государственного Совета Высочайше утвержденное 6 Июня 1894 г. ст. 30. С. 408.

²³ ПСЗ — III. Т. XIII. № 9738. Высочайше утвержденное Положение о трактирном промысле. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 8 Июня 1893 г. С. 404–405.

казной ценам. Их содержатели, как и содержатели других частных заведений, продающих алкогольные напитки по поручению казны по установленным ценам, получали вознаграждение от казны на условиях и в размере, определяемым министром финансов. Управляющий акцизными сборами по согласованию с губернатором мог предоставлять городским заведениям трактирного промысла право продажи напитков для распития на месте произвольными мерами и в налив из графинов, по свободной цене. Такие же права предоставлялись всякого рода буфетам, а с особого разрешения министра финансов — и трактирным заведениям, расположенным вне городских поселений. Содержатели подобных заведений не только не получали вознаграждения от казны, но и обязаны были уплачивать за такую продажу патентный сбор в соответствии с расписанием, приложенным к Положению о казенной продаже питей.

В случае обнаружения в заведениях, содержащихся частными лицами, нарушений этих норм, у них «во всякое время» в административном порядке могло быть отобрано свидетельство на производство продажи питей.

Очищенное вино и водочные изделия заводов, находящихся вне района казенной продажи питей, а также водочные изделия частных заводов этого района и заграничные обращались в продажу казенным управлением на комиссионных началах и на определяемых министром финансов условиях. На тех же началах допускалась продажа из заведений, принадлежащих казне, пива, портера, браги, меда и виноградных вин.

Ввоз в район казенной продажи питей частными лицами спирта, вина и водочных изделий для собственного потребления был разрешен в количестве не более 1/10 ведра. Поэтому для удостоверения приобретения алкоголя в количестве свыше этого предела из официальных мест казенной продажи все проносимые или провозимые из мест продажи напитки должны были быть в той же посуде, какой они были отпущены, с ненарушенными печатями или пломбами и бандеролями.

Присутствия по питейным делам, регулировавшие прежде организацию торговли крепкими напитками, упразднились. На акцизное управление было возложено заведывание казенной продажей питей, а также надзор за ее производством, который оно должно было осуществлять совместно с полицией, обязанной руководствоваться инструкцией министров финансов и внутренних дел²⁴. Для ограждения населения от злоупотребления алкоголем в губерниях,

входивших в район казенной продажи питей, были учреждены Попечительства о народной трезвости, состоящие в ведении Министерства финансов. Наряду с другими обязанностями, направленными на «ограждение населения от злоупотребления крепкими напитками» и формирование трезвого образа жизни, попечительства призваны были надзирать за тем, чтобы торговля алкоголем производилась согласно установленным для этого правилам. Заведывание делами попечительств было возложено на губернские (или областные) и уездные комитеты, в состав которых входили неперенные члены из представителей от духовенства и административных, судебных, сословных и общественных учреждений, а также почетные члены и члены-соревнователи из лиц обоего пола всех состояний. В губернских комитетах председательствовали губернаторы, а в уездных — уездные предводители дворянства. Все члены попечительств при посещении заведений, торгующих спиртными напитками, пользовались правами наравне с чинами акцизного надзора, предоставленными им Уставом об акцизных сборах. Для исполнения поручений уездных комитетов и ближайшего наблюдения за ходом питейной торговли, а равно для преследования корчемства из членов комитета избирались особые участковые попечители, пользующиеся правом составлять протоколы об обнаруженных нарушениях либо обращаться к чинам полиции или акцизного надзора с требованием о составлении таких протоколов. Средства попечительств формировались из сумм, ассигнуемых из казны, пожертвований, сборов от продажи изданий о вреде алкоголя, от устраиваемых чтений, общественных развлечений, а равно сумм, причитающихся открывателям нарушений правил питейной торговли, когда нарушения обнаружены членами попечительств и т.п.²⁵

Законом от 5 мая 1897 г. было постановлено о распространении монополии на всю Россию и утверждены сроки ее постепенного осуществления в период до 1 июля 1902 г. С 1 июля 1902 г. казенная продажа питей была введена в Томской и Тобольской губерниях, Акмолинской, Семипалатинской, Терской и Кубанской областях и равнинной части Дагестанской области²⁶, а с 1 июля 1904 г. — в Енисейской и Иркутской

²⁴ ПСЗ — III. Т. XIV. № 10766. Высочайше утвержденное Положение о казенной продаже питей. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 6 июня 1894 г. С. 404–410.

²⁵ ПСЗ — III. Т. XIV. № 11152. Высочайше утвержденный Устав Попечительств о народной трезвости. Мнение Государственного Совета, Высочайше утвержденное 20 декабря 1894 г. С. 682–685.

²⁶ ПСЗ — III. Т. XXII. № 21483. 20 мая 1902 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об установлении казенной продажи питей во всей Дагестанской области и о распространении узаконений по означенной продаже на губернии: Тобольскую и Томскую и области: Кубанскую, Терскую, Дагестанскую, Акмолинскую и Семипалатинскую». С. 360–362.

губерниях, а также в Забайкальской и Якутской областях²⁷. Причем в малонаселенных местностях Сибири казна взяла на себя лишь оптовую продажу спирта, оставив раздробительную в руках частных предпринимателей, но с обязательством закупать спирт исключительно у казны. В представлении Министерства финансов по этому поводу, в частности, сообщалось: «В некоторых частях означенного края, а именно в Туруханском и Усинском краях, в частях Киренского и Енисейского уездов и во всей Якутской области население крайне редко и, по преимуществу, инородческое и кочевое, реки продолжительное время недоступны для пользования и вообще местные условия таковы, что совершенно исключают возможность введения там реформы в полном ее объеме»²⁸.

Чтобы при введении питейной реформы в Западной Сибири «сделать вино доступным населению в той мере, в какой это необходимо для предотвращения корчемства, развитию которого способствуют особые условия этого края», Закон от 20 мая 1902 г. постановил, что в губерниях Тобольской и Томской и областях Акмолинской и Семипалатинской разрешается продажа спирта, вина и водочных изделий в лавках, принадлежащих сельским и станичным обществам. Разрешения на такую торговлю должны были выдаваться управляющим акцизными сборами по согласованию с начальником губернии или области. При этом продажа монопольных напитков разрешалась только в запечатанной посуде и как и немонапольных — исключительно на вынос. Таким общественным винным лавкам разрешалась торговля и предметами «сельского обихода», указанными в особом списке, формируемом Министром финансов по согласованию с министром внутренних дел. За продажу в этих лавках вина сельским обществам полагалось вознаграждение от казны, тогда как за право продажи пива, меда и виноградных вин ими уплачивался небольшой патентный сбор в размере 10–15 руб.²⁹

²⁷ Раздробительная продажа питей была сохранена в руках частных торговцев при введении государственной монополии на оптовую торговлю крепкими напитками в Березовском и Сургутском уездах Тобольской губернии, Нарымском крае Томской губернии, Туруханском крае, Енисейском уезде и Усинском пограничном округе Енисейской губернии, Киренском уезде Иркутской губернии и Якутской области. ПСЗ — III. Т. XXI. № 19733. 26 февраля 1901 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об установлении казенной продажи питей в губерниях Енисейской и Иркутской и областях Забайкальской, Якутской и Дагестанской». С. 94–95.

²⁸ Министерство Финансов 1802–1902 гг. Ч. II. СПб. 1902. С. 525–526.

²⁹ ПСЗ — III. Т. XXII. № 21483. 20 мая 1902 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об установлении казенной продажи питей во всей Дагестанской области и о распространении узаконений по означенной

Предусмотренные Уставами об акцизном сборе ограничения по отношению к продаже крепких напитков в стойбищах и на ярмарках сибирских кочевых и бродячих инородцев сохранялись в силе и в условиях действия казенной винной монополии в Западной Сибири. Впоследствии этот закон был распространен на Енисейскую и Иркутскую губернии, а также на Якутскую и Забайкальскую области. Но на золотых приисках этих районов открытие мест продажи питей частным лицам было запрещено. Закон от 6 июня 1904 г.³⁰ постановил, что в ряде регионов Восточной Сибири, водворение, в том числе сбыт, крепких напитков, «за исключением лишь предназначаемых для врачебных целей, по требованию врачей и с особого, каждый раз, разрешения подлежащих губернаторов, воспрещается...». Закон также установил особые правила относительно отпуска рабочим вина местными золотопромышленниками. Несмотря на возражения Якутского губернатора и Иркутского генерал-губернатора, это дело было по-прежнему оставлено в руках золотопромышленников и под контролем состоящих в зависимости от них местных чиновников³¹.

Законом от 22 декабря 1903 г. казенная продажа питей с 1 июля 1904 г. была введена в тех местностях Западной Сибири, где она не была осуществлена: в Березовском, Сургутском и Нарымском уездах³². В результате казенная винная монополия, введенная в 1895 г. в виде опыта в четырех восточных губерниях, в течение 10 лет была распространена на всю Европейскую Россию и Западную Сибирь, а также на часть Восточной Сибири. Таким образом, «эксперимент» относительно быстро вступил в действие на всей территории империи, за исключением Закавказья, Средне-Азиатских владений, Амурской, Приморской, Камчатской и Сахалинской областей.

Значительно стеснен был ввоз крепких напитков в Приморскую и Камчатскую области, не вошедшие в зону казенной винной монополии после ее введения на основной части России. Так, на основании ст. 938 Устава таможенного (изд. 1910 г.) ввоз в эти регионы крепких на-

продаже на губернии: Тобольскую и Томскую и области: Кубанскую, Терскую, Дагестанскую, Акмолинскую и Семипалатинскую». С. 360–361.

³⁰ ПСЗ — III. Т. XXIV. № 24692. 6 июня 1904 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О порядке введения в губерниях Енисейской и Иркутской и областях Забайкальской и Якутской казенной продажи питей и об организации питейной торговли на золотых приисках в означенных местностях Сибири». С. 590–593.

³¹ Фридман М.И. Винная монополия. Т. II. Винная монополия в России. Пг., 1916. С. 214.

³² ПСЗ — III. Т. XXIII. № 23768. 22 декабря 1903 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О распространении на некоторые местности Западной Сибири казенной продажи питей в полном объеме». С. 1124.

питков, хлебного вина и спирта разрешался, с уплатой установленной пошлины, только через Николаевский и Владивостокский порты. Помимо этого, привоз спиртных напитков на Камчатку и торговля ими неоднократно воспрещалась административными распоряжениями властей Дальнего Востока. Однако принятые в разное время меры против торговли этими напитками, способствующей развитию пьянства среди населения, не имели успеха как вследствие сильного пристрастия к алкоголю «камчадалов и пришлых поселенцев», так и вследствие его контрабандного ввоза. Так Приамурский генерал-губернатор инженер-генерал Унтенбергер в 1911 г. сообщал министру внутренних дел, что «Камчатская область, вследствие пристрастия населения к спиртным напиткам и рассчитанной на эту слабость деятельности алчных и недобросовестных лиц русских и иностранцев, находится в настоящее время в печальном положении. Пьянство в названной области из года в год увеличивается и должно, если оно не будет прекращено, парализовать все старания Правительства к поднятию духовного и нравственного уровня жителей севера, к оздоровлению его и к улучшению его экономического быта. Необходимость борьбы с этим злом давно сознавалась всеми, но принятые в этом отношении меры, носившие по большей части случайный и иногда мало согласованный с законом характер, при чем способы применения их зависели, обыкновенно, от личного взгляда на дело того или другого уездного начальника, — до настоящего времени совершенно не достигали своей цели, тем более, что средств и сил для надзора за выполнением указанных мер в распоряжении уездной полиции почти никаких не имеется. С другой стороны, и закон не дает представителям власти возможности действительно ограждать от спаивания местное население, так как содержащиеся в нем ограничения касаются только кочевых и бродячих инородцев, между тем как население Камчатской области состоит в значительной степени из оседлых инородцев, крестьян и казаков, которые, по слабохарактерности и низкому культурному развитию, мало отличаются от кочевых и бродячих туземцев и еще более последних подвержены губительному влиянию спирта, приходя чаще, чем они, в соприкосновение с местными и наезжающими на пароходах торговцами и с временным русским и японским промысловым населением рыболовных участков»³³.

Поэтому в целях установления «совершенно определенной системы борьбы с пьянством», «с

подчинением ей всех жителей, как инородцев всех разрядов, так и русского старожилото и прошлого населения» генерал-губернатор выходил с инициативой установления временных правил для ввоза, хранения и обращения крепких напитков в Камчатской области. Проект правил предполагал допускать ввоз и хранение спирта исключительно для научных или лечебных целей с особого в каждом случае письменного разрешения Камчатского губернатора, а остальных крепких напитков — по особым ходатайствам и специальному разрешению: «а) отдельным лицам исключительно для собственного и членов семьи, а равно служащих и наемных рабочих, потребления, без права продажи, промена или вообще передачи, в какой бы то ни было форме, другим лицам; б) клубам и гостиницам исключительно для потребления в стенах этих заведений членами и жильцами»³⁴. Количество разрешаемой по частным заявлениям к ввозу и хранению водки предполагалось ограничить одним ведром «на пять человек за рыболовный сезон, а для остального населения — полведра на взрослого мужчину в год». Нормы же иных крепких напитков должны были определяться губернатором «по его усмотрению». В арсенале предлагаемых мер наказания за нарушения этих правил находились, в зависимости от правонарушения, конфискация напитков или их части, денежный штраф от 100 до 3000 руб., арест от 7 дней до 1 месяца, тюремное заключение от 1 до 6 месяцев.

Но эти предложения, в последующем горячо поддержанные и новым Приамурским генерал-губернатором Гондатти, остались «гласом вопиющего» и не нашли поддержки ни в Министерстве финансов, ни в Совете Министров. Официальное объяснение товарища Министра финансов И. Новицкого заключалось в следующем: «... несомненно, что самым главным препятствием к ограничению распространения в Камчатской области потребления крепких напитков, как это отмечено и генерал-губернатором, служит полное отсутствие наблюдения и противодействия этому злу со стороны местной полиции, состоящей из стражников управления государственными имуществами и казачьей команды с зауряд-хорунжими во главе, которая, по отзыву местных властей, почти поголовно сама предаётся пьянству. При таких условиях является вполне основательное сомнение в том, чтобы могли оказать существенную пользу какие-либо новые законодательные меры, если надзор за их исполнением будет страдать теми же недостатками, которые замечаются в настоящее время»³⁵. Таким образом, предложения Приамурского

³³ РГИА. Ф. 1276. Оп. 8. Д. 100. Л. 13. Объяснительная записка Министра Финансов в Совет Министров от 16 февраля 1912 г. № 327 «По ходатайству Приамурского Генерал-Губернатора об установлении правил ввоза, хранения и обращения крепких напитков в Камчатской области». С. 1.

³⁴ Там же. Л. 13 об. (С. 2).

³⁵ Там же. Л. 15 об. (С. 6).

генерал-губернатора об установлении дополнительных ограничений в обращении спиртных напитков на территории Камчатской области остались без последствий главным образом в виду невозможности обеспечить в этой местности фактический надзор за их соблюдением.

Итак, в конце XIX — начале XX вв. особые правовые нормы принимались в отношении виноторговли в винодельческих районах и территориях, где производилось винокурение из винограда и других ягод и фруктов. Главная цель правового регулирования этой сферы в исследуемый период состояла в облегчении условий фруктово-виноградного винокурения на садовладельческих заводах и поощрении виноделия. Первоначально Закон от 12 июня 1884 г. ограничил право реализации виноградного спирта в Черноморском округе, в Кубанской и Терской областях и Ставропольской губернии только оптовыми поставками в оптовые склады, а в Закавказском крае — кроме того, и в духаны. Однако эти ограничения, на практике оказавшиеся весьма стеснительными как для местного сельского населения, так и для заводчиков, вскоре были отменены. В 1887 г. новые Временные правила о фруктово- и виноградоводочном производстве расширили виноделам льготы по продаже без взятия патента виноградного вина собственного производства оптом и в розницу, а также льготы, касавшиеся отпуска с заводов и продажи фруктового и виноградного спирта. При этом открытие погребов русских виноградных вин было разрешено только в винодельческих и соседних с ними губерниях, где население привыкло к употреблению виноградных вин, а также в тех местностях, где это признавалось возможным Министром финансов по соглашению с Министром государственных имуществ. Такие местности были определены циркулярами Министра финансов. В прочих губерниях открытие таких погребов дозволялось в случае действительной потребности в них «по местным условиям» и лишь с особого разрешения Министерства финансов.

Особые ограничения торговли спиртными напитками действовали на территории российских национальных окраин. Строго разрешительный порядок, направленный против алкоголизации местного населения, был установлен на ввоз и продажу хлебного вина и других крепких напитков в калмыцких улусах и в калмыцких кочевьях области войска Донского. Из казахских территорий, где торговля алкоголем была запрещена, лишь в отдельных местностях Акмолинской и Семипалатинской областей она допускалась в строго разрешительном порядке. Запрещался провоз крепких напитков для продажи (за незначительным исключением) в киргизские орды, в стойбища и на ярмарки сибирских кочевых и бродячих инородцев. При этом для самих

сибирских инородцев не существовало запрета на покупку вина в местах дозволенной продажи и провоз его к своим семействам для собственного домашнего употребления. В целях предотвращения спаивания местного населения и правильной организации соответствующих работ, были введены серьезные ограничения торговли алкогольной продукцией вблизи от золотых приисков и при соляных источниках Сибири.

Проблема стачки винопромышленников, установивших во второй половине 80-х гг. XIX в. монопольные цены на алкоголь в Сибири была успешно решена благодаря принятию 5 декабря 1889 г. закона об открытии в Сибири казенных ведерных лавок без разрешительных приговоров сельских обществ. Этот пример, наряду с успешным решением подобной проблемы частных соглашений в Пермской губернии, с помощью одной только угрозы введения там казенной продажи, был показательным в том, что для борьбы с частной монополией порой достаточно было создать на проблемных территориях конкуренцию путем введения казенной торговли водкой, без придания ей монопольного характера.

Тем не менее правительство, утвердившись в решении, что наилучшим способом достижения государственных задач, лежащих в сфере алкогольной политики, станет максимальное ограничение свободы торговли спиртными напитками, на большей части Российской империи ввело казенную винную монополию на крепкие спиртные напитки: спирт, водку и водочные изделия. При этом торговля немонапольными напитками, оплаченными акцизом (пивом, медом, портером, брагой и т.п.), а также виноградным вином, согласно ст. 526 действующего Устава об акцизных сборах, составляла «предмет вольного промысла». Определенной цены этим напиткам и числа мест их продажи по-прежнему не назначалось³⁶. Государственная монополия на торговлю спиртом, водкой и водочными изделиями оказала благотворное влияние на развитие винокурения в России, прежде всего имеющего сельскохозяйственный характер, что вызывалось, однако, не столько интересами народного хозяйства, сколько домогательствами небольшой, но весьма влиятельной, группы землевладельцев.

Стеснен был ввоз крепких напитков в Приморскую и Камчатскую области, не вошедшие в зону казенной продажи питей. Однако принятые в разное время административными распоряжениями властей Дальнего Востока меры про-

³⁶ Уставы об акцизных сборах по официальному изданию 1901 г., измененные и дополненные по действующим Продолжениям и позднейшим узаконениям, с сенатскими и министерскими разъяснениями и с приложением правил и инструкций Министерства финансов, а также алфавитно-предметного и хронологического указателей / сост. А.М. Нюренберг. М., 1912. С. 181.

тив торговли этими напитками, не имели успеха как вследствие сильного пристрастия к алкоголю «камчадалов» (оседлых инородцев, крестьян, казаков и «пришлых поселенцев»), так и вследствие его контрабандного ввоза. Принятых же законодательных мер, по свидетельству местной администрации, было недостаточно для ограждения местного населения от спаивания, так как содержащиеся в нем ограничения касались только кочевых и бродячих инородцев. Поэтому администрация Камчатки в целях укрепления борьбы с пьянством в начале XX в. выходила

с инициативой установления временных правил для ввоза, хранения и обращения крепких напитков в Камчатской области, с подчинением ей всех жителей, как инородцев всех разрядов, так и русского, в том числе пришлого, населения. Но предложения Приамурского генерал-губернатора об установлении дополнительных ограничений в обращении спиртных напитков на территории Камчатской области не были поддержаны центральной властью, осознающей невозможность обеспечить в этой местности фактический надзор за их соблюдением.

Библиография:

1. Казенная продажа вина. Издание Главного Управления Неокладных Сборов и казенной продажи питей. — СПб., 1900.
2. Краткий очерк 50-летия акцизной системы взимания налога с крепких напитков и 50-летия деятельности учреждений, заведывающих неокладными сборами. — СПб., 1913.
3. Министерство Финансов 1802–1902 гг. Ч. II. — СПб., 1902.
4. Правила о торговле крепкими напитками. — СПб., 1892.
5. Терский Н.С. Питейные сборы и акцизная система в России. Исторический очерк и настоящее положение. — СПб., 1890.
6. Фридман М.И. Винная монополия. Т. II. Винная монополия в России. Пг., 1916.

Материал поступил в редакцию 10 апреля 2014 г.

PARTICULARS OF LEGAL REGULATION OF TRADING OF ALCOHOLIC DRINKS IN WINE-PRODUCING AREAS

Zholobova Galina Alekseevna

PhD in Law, candidate for doctor's degree, Department of State and Law History,
Kutafin Moscow State Law University
[galina-zholobova@mail.ru]

Abstract

Basing on the analysis of the legislation of 1881–1913, as well as on the study of the Finance Ministry's documents there has been presented the retrospective account of the particulars of domestic policy regulating trade of alcoholic drinks in wine-producing areas and in the remote areas of the Russian Empire. There have been exposed concrete measures of the governments of the Russian tsars Alexander III and Nicholas II worked out with the active involvement of the Finance Ministry aimed at the improvement of legal regulation of alcohol trading under the excise taxes and preserving the basics of free trading and further transition to the state wine monopoly. These measures were envisaged to increase the «drinking» state income and provide for the development of domestic wine production and agricultural alcohol production, on the one part, and to take counter measures against the growing people's alcohol addiction, or «safeguard the people's sobriety and the people's morals» — on the other hand. The author has shown that the search of new legal decisions providing the implementation of the regulatory tasks connected with alcohol trading which consistently brought the authorities to the increasing restriction of alcohol trading. But certain obstacles, which had nothing to do with law, hindered the realization of these norms.

Keywords

A law, alcoholic drinks, spirits, trade, patent, supervision, excise duty, state, monopoly, grape wine, vodka.

References

1. Legitimate sale of wine. The publication of the Chief Office of the Excise Duties and authorized sale of alcoholic beverages. — SPb., 1900.
2. A short essay on the 50-th anniversary of imposing of the excise tax system over the spirits production and the 50-th anniversary of the agencies governing tax free production. — SPb., 1913.
3. The Finance Ministry's activities in the period of 1802-1902 Part II. — SPb., 1902.
4. The rules governing trade of spirits. — SPb., 1892.
5. Tersky N.S. Drinking fees and excise system in Russia. Historical essay and present situation. — SPb., 1890.
6. Friedman M.I. Wine monopoly. T. II. Wine monopoly in Russia. — Pg. 1916.

The material was received on April 10, 2014.