

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И РЕАЛИЗАЦИИ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ В XIX - НАЧАЛЕ XX ВВ.

А. Г. Быкова, доцент кафедры теории и истории государства и права Омского юридического института, кандидат исторических наук

В отечественной юридической науке под системой деятельности полиции принято понимать такие структурные элементы, как цель, средства, объект и субъект. Цель полицейской деятельности - это реализация полицейской функции государства, что определяется необходимостью установления и поддержания внутригосударственной безопасности и правопорядка. Средства и методы осуществления полицейской деятельности (средства достижения цели) - это прежде всего меры государственного принуждения (предупредительные меры, пресечения, меры юридической ответственности). Профилактика правонарушений направлена на выявление, нейтрализацию и устранение причин и условий конкретных правонарушений. Меры пресечения (задержание, принудительное лечение и др.) используются для того, чтобы прекратить противоправные действия, не допустить новых правонарушений, предотвратить наступление вредных последствий. Общим основанием административного задержания служит административный проступок. Субъекты полицейской деятельности - это специальные органы, наделенные особой компетенцией и уполномоченные от имени государства осуществлять меры физического принуждения с целью установления и поддержания внутригосударственной безопасности и правопорядка. Объекты полицейской деятельности - поведение субъектов общественных отношений, на которые направлены меры государственного физического принуждения.

В XIX - начале XX вв. центральным полицейским учреждением являлось министерство внутренних дел. Непосредственное заведование государственной полицией было возложено на одного из товарищей министра внутренних дел. Важнейшим структурным подразделением МВД был Департамент полиции, образованный в 1883 г. Департамент полиции вел дела «по охранению общественной безопасности и порядка и предупреждению и пресечению преступлений, по устройству полицейских учреждений и наблюдению за их деятельностью, по надзору за питейными заведениями, пресечением корчемства, по утверждению уставов разных обществ и разрешении публичных чтений, выставок и т.д.».

Органы внутренних дел использовали все многообразие форм административной деятельности.

На протяжении XIX в. правительство совместно с министерствами внутренних дел и финансов совершенствовало законодательство, регламентирующее деятельность полиции по применению мер процессуального обеспечения, возбуждению и расследованию дел об административных правонарушениях.

В современной юридической литературе указывается, что впервые разработка вопроса об административной деятельности полиции в борьбе с пьянством начинается с 1876 г.¹ Позволим не согласиться с данным тезисом. Анализ законов и правительственных распоряжений XIX в. позволяет утверждать, что уже в 1817 г. правительство

начинает понимать необходимость введения административных мер в области реализации алкогольной продукции. После введения акцизной системы мы можем говорить о совершенствовании законодательства, направленного на ограничение пьянства.

12 сентября 1862 г. министром финансов по соглашению с министром внутренних дел была утверждена Инструкция полиции об обязанностях по питейному сбору. Данной инструкцией определялись «общие обязанности полиции по наблюдению за заведениями для выделки и продажи акцизных напитков и особые обязанности полиции по содействию акцизному управлению в охране доходов казны».

К общим обязанностям полиции, согласно ст. 96 Устава «О питейном сборе», относились, во-первых, «непосредственное наблюдение за исполнением таких правил Положения о питейном сборе и общих узаконений, нарушение которых не влечет за собою прямого ущерба казенного интереса, но которые установлены для охранения прав частных лиц, общественной и частной безопасности, нравственности, благочиния и народного здравья», во-вторых, производство по делам дознаний, следствия и разбирательства на основании общих законов о порядке действия полицейской власти и особых правил о взысканиях за нарушение постановлений о питейном сборе и судопроизводстве по этим делам»².

К особым обязанностям полиции, согласно ст.ст. 102 и 103 Положения «О питейном сборе», относились меры «в отношении охранения интересов казны, а именно: а) надзор в тех местах, где не существует особой торговой полиции, за выделкою и продажей питей по установленным патентам; б) повсеместное предупреждение продажи питей не из установленных в положении месте; в) содействие акцизному управлению. за надзором за исполнением заводчиками правил о порядке производства питей и выпуска их из заводов и складов и преследования нарушителей Положения «О питейном сборе»; г) производство дознаний, расследований и разбирательства о взысканиях за нарушение постановлений о питейном сборе».

Пределы власти полиции при исполнении обязанностей по питейному сбору ограничивались теми правилами, «какие в данных местностях для этого установлены». В заключение в ст.ст. 32, 33 говорится, что, если возникнут какие-либо вопросы при применении правил данной инструкции, «полиция должна представить сведения на разрешение начальнику губернии и довести их до сведения управляющего акцизными сборами». В свою очередь и управляющий акцизными сборами должен был сообщать сведения обо всех администра-

тивных мерах и распоряжениях, которые принимаются в дополнение или разъяснение законов о питейном сборе».

Разработка нового проекта инструкции началась после введения в империи казенной винной монополии. Руководящим принципом для разработчиков служило Положение «О казенной продаже питей» от 6 июня 1894 г.³ Результатом работы стала «Инструкция полициям, по наблюдению за правильным производством торговли пиятиями в местностях, в коих введено положение о казенной продаже питей», разработанная министерствами внутренних дел и финансов и утвержденная министром финансов.

По содержанию документ мало чем отличался от упомянутого выше. Новым, пожалуй, было только то, что в качестве меры воздействия на нарушителя было предусмотрено составление протокола. Прослеживается и детальная характеристика каждого из этапов составления протокола. В условиях реформирования отечественного судопроизводства были четко разграничены компетенции акцизного управления и судебных органов различных уровней. Из компетенции акцизных управлений было изъято расследование нарушений общественной безопасности, благочиния и народного здравия. На основании третьей главы Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (издание 1893 г.), такие нарушения подлежали передаче городским или мировым судьям, земским начальникам, уездным членам окружных судов или судебным следователям. Формулировки статей новой Инструкции 1894 г. были более четки и достаточно лаконичны, что выгодно отличало ее от предыдущей⁴.

Рассматривая вопрос о правовой основе борьбы с пьянством и деятельности полиции в этом направлении, необходимо обратиться к памятникам уголовного законодательства. На протяжении XIX - в начале XX вв. основными памятниками уголовного законодательства были Уложение «О наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г., Устав «О наказаниях, налагаемых мировыми судьями» 1864 г., Устав уголовного судопроизводства 1864 г. и Уголовное уложение 1903 г.

Общим основанием административного задержания служит проступок. Так, ст. 282 Уложения о наказаниях предоставляла право задерживать лиц при появлении их на улице или в «присутственном месте» в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство или общественную нравственность, сроком от трех до семи дней. В данном случае под административно наказуемым появлением в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство или общественную нравственность, законодатель понимал такое поведение лица, которое «осмелится неприличными словами или каким-либо действием оказать неуважение».

Российское законодательство разрешало содержание заводов и питейных домов для производства и реализации алкогольной, слабоалкогольной и спиртосодержащей продукции. Занятие такого рода деятельностью требовало соблюдения многочисленных правил, за нарушение которых в качестве меры наказания предусматривалась конфискация и денежные взыскания – штрафы.

На протяжении XIX в. правила открытия и содержания разных видов предприятий торговли неоднократно пересматривались. Анализ нормативной базы показывает, что в каждом из направлений государственной политики в сфере производства и реализации алкогольной, слабоалкогольной и спиртосодержащей продукции можно выделить несколько общих черт работы питейных заведений. Их не разрешалось открывать и содержать в зданиях, занимаемых учебными заведениями; принадлежащих священнослужителям; не ближе 266 м от церквей и монастырей; на расстоянии 320 м для питейных заведений и 160 км для трактиров – от военных казарм, кадетских корпусов, батальонов, полубатальонов военных кантонистов, госпиталей; 5 км – от казенных оружейных, селитренных и пороховых заводов.

Перевод питейных домов на другое место (в границах одного населенного пункта) допускался только по представлению местного полицейского начальства и с разрешения казенной палаты. Перевод из одного города в другой, а также из города в село и обратно не допускался.

Питейная продажа была запрещена вблизи храмов, монастырей, кладбищ; при Перекопских, Генических, Кинбурнских соляных озерах, а также по дорогам, по которым перевозили соль; при ветряных мельницах вне селений; на участках земли Новороссийского края – с населением менее 10-15 человек мужского пола. В Санкт-Петербурге питейные заведения не разрешалось открывать на Дворцовой набережной, на Невском проспекте – от Адмиралтейской площади до Аничкова моста, на Большой Морской – от Невского проспекта до Почтамтского переулка, на Миллионной – от Невского проспекта до Мошкова переулка, на Малой Морской – от Невского проспекта до Кирпичного переулка⁵. В 1874 г. к этому списку были добавлены еще и театры⁶.

В целях уменьшения пьянства запрещалось торговать алкогольной продукцией в воскресные и табельные дни во время Божественной литургии и крестных ходов, сельских и волостных сходов, слушаний дел в волостных судах, во время Сырной и Светлой недель, народных гуляний.

Указ Сената от 29 сентября 1852 г. разрешил торговлю спиртными напитками для рабочих и расквартированных войск на всем протяжении строительства железной дороги Санкт-Петербург – Варшава. Положение «О продаже казенного вина и изделий

из него в Великорусских губерниях на четырехлетие с 1855 по 1859 год» от 8 февраля 1854 г. отменило эту норму⁷. Для их открытия на этой территории необходимо было специальное разрешение Главного управления путей сообщения и публичных зданий.

Отпускать напитки можно было только за наличные деньги, строго запрещалась продажа в долг, в обмен или под залог. Торговля алкогольной и спиртосодержащей продукцией в будние дни должна была производиться с 7 до 22 часов – в селениях и до 23 часов – в городах. В воскресные и праздничные дни (первые три дня Рождества, первые три дня Пасхи, все храмовые, в том числе и местные, праздники) торговля должна начинаться с 11 часов или по окончании литургии. Если в населенном пункте несколько церквей, то продажа напитков разрешалась только после окончания богослужения в наиболее чтимом храме. Продажа спиртосодержащей продукции запрещалась во время крестных ходов, в период работы волостных и сельских сходов и разбирательств дел в волостных судах. В 1901 г. правила торговли 1897 г. были пересмотрены. 12 февраля 1901 г. С. Ю. Витте утвердил «Правила о торговле в казенных винных лавках и о соблюдении в них благочиния», в которых были определены время и порядок такой торговли. Новые правила сократили время торговли. В селениях в течение апреля-августа торговля производилась до 22 часов, а в остальное время года – до 20 часов. Были изменены и правила торговли во время волостных и сельских сходов и разбирательства дел в волостных судах. Во время их заседания не дозволялось производить торговлю только в казенных винных лавках, которые находились на расстоянии ближе 533,4 м от места схода и суда⁸.

Дальнейшее изменение времени торговли в казенных винных лавках последовало в 1905 и 1907 гг. Циркулярным предписанием от 14 апреля 1905 г. № 1341 Главное управление установило 13-часовой режим работы казенных винных лавок⁹. Циркуляром от 14 декабря 1907 г. № 1669 министр финансов уведомил управляющих акцизных сборов о том, что с 1 января 1908 г. устанавливалось единое время работы винных лавок – с 7 до 20 часов. В субботние и воскресные дни торговля заканчивалась в городах в 18 часов, вне городов – в 17 часов. В праздничные дни, в дни храмовых праздников торговля в городах в казенных винных лавках начиналась после окончания богослужения в наиболее чтимом местном храме и продолжалась до 17 часов, в остальных селениях – с 12 до 15 часов. Торговля была запрещена в первый день Пасхи, на Страстной неделе, во время крестных ходов¹⁰. За несвоевременное открытие или закрытие винной лавки продавец подвергался штрафу в размере 5 рублей и предупреждался, что в случае повторения подобного проступка он будет уволен¹¹.

В компетенцию правоохранительных органов входило также предупреждение продажи напитков в неустановленных местах. Согласно Уставу «О питейном сборе», в ренсковых погребах и портерных лавочках запрещалась распивочная продажа спиртосодержащих напитков. Несмотря на запрещение осуществлять в портерных лавочках распивочную продажу пива, держатели лавочек часто нарушали положения устава. Для предотвращения этого явления министр финансов в рапорте в Правительствующий Сенат подчеркивал, что для прекращения распивочной продажи пива в портерных лавочках необходимо усилить ответственность держателей. Предлагалось распространить на них § 149 Устава об ответственности винопродавца. За нарушение предписывалось взыскивать штраф за каждое ведро напитков, имеющихся в лавочке: в первый раз по 6 рублей, во второй – 12 рублей, в третий – 24 рубля и лишать держателя лицензии. При этом все напитки поступали в пользу казны¹². За распивочную продажу водок в ренсковых погребах устав предусматривал штраф в размере 50 рублей. 30 июня 1825 г. Правительствующий Сенат опубликовал Закон «О штрафах за распивочную продажу напитков из ренсковых погребов». Он предусматривал взыскивать штраф с держателей погребов за незаконную продажу водок как иностранного, так и российского производства¹³. Анализ законодательства XIX в. позволяет утверждать, что нарушение правил предоставления помещений для распития алкогольных напитков относилось к разряду менее опасных и было наказуемо Уставом «О наказаниях, налагаемых мировыми судьями».

Одной из обязанностей полицейских органов было осуществление контроля над исполнением положений законодательства об ограничении посещений разных категорий населения питейных заведений.

В период действия откупной системы ст. 28 Условий на питейный откуп позволяла посещать трактирные заведения только лицам «в пристойной одежде и наружной благовидности. Солдат, людей в ливрее и крестьян в простом крестьянском одеянии. вообще в развратном одеянии, замеченных в наглых, дерзких и буйных поступках, в заведения не впускать»¹⁴. Запрещалось также посещение трактирных заведений женщинам. За эти нарушения с держателей взыскивался штраф: первый раз – 25 рублей, второй – 50, третий – 100 рублей за каждого человека, в последующие – хозяин лишался лицензии на содержание заведения.

Специальным циркуляром от 24 октября 1898 г. Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей позволило допускать в казенные винные лавки нижних воинских чинов и продавать им алкогольную продукцию. В этом

отношении Главное управление пошло на нарушение Устава «О воинской повинности». Устав запрещал нижним воинским чинам не только посещать питейные заведения, но и покупать алкогольные напитки. На совместном заседании начальника управления и военного министерства было принято соглашение, по которому «не признано нужным делать какие-либо распоряжения относительно воспрещения впуска нижних чинов в казенные винные лавки, ввиду неимения в Уставе «Об акцизных сборах», равно и в законоположениях по казенной продаже питей постановления о воспрещении впуска»¹⁵.

Правоохранительные органы следили и за соблюдением правил ведения торговли. В апреле 1854 г. были введены в действие новые правила реализации акцизной алкогольной и спиртосодержащей продукции из частных заведений, не подлежащих откупу. Держатели ренсковых погребов, водочных магазинов, пивоваренных заводов и заведений, которым разрешена реализация алкогольных, слабоалкогольных и спиртосодержащих напитков на вынос, обязаны иметь установленные законом меры (ведра, полуведра, четверть ведра, рюмки и другую посуду). Кроме того, покупатели имели право подавать жалобы о продаже алкогольной продукции неустановленными мерами¹⁶.

Правоохранительные органы должны были проводить целевые мероприятия по выявлению нарушений в сфере реализации алкогольной продукции. На протяжении XIX – в начале XX вв. в ходе проверок постоянно выявлялись случаи фальсификации алкогольной продукции. В качестве мер воздействия на нарушителей были предусмотрены штраф в размере от 3 до 100 рублей, тюремное заключение на срок до года¹⁷. С 1880-х гг. фамилия, имя и отчество виноторговцев, у которых была обнаружена фальсифицированная алкогольная продукция, публиковались в центральной и местной периодической печати. По данным Медицинского департамента МВД, только в 1888 г. в Российской Империи были выявлены более 4 тысяч случаев реализации фальсифицированной алкогольной продукции. Из них в Москве были зарегистрированы 147 случаев, Санкт-Петербурге – 305 случаев, Бессарабской губернии – 150 случаев, Одесской губернии – 165 случаев, Екатеринославской губернии – 128 случаев¹⁸.

Держателям питейных заведений запрещалось продавать напитки в долг в счет будущего урожая, под заклад одежды, посуды, продуктов питания¹⁹, а также по долговым обязательствам или за произведенные для них работы. Расчет производился только за наличные деньги. За неисполнение этого требования виновный подвергался наказанию на основании высочайше утвержденного Положения Комитета министров от 17 апреля 1845 г. «О мерах к прекращению корчемства вином из

Привилегированных губерний» и ст. 731 Уложения о наказаниях в первый, второй и третий раз – денежному штрафу в размере от 25 до 100 рублей, в четвертый и последующие разы – свыше 100 рублей или аресту от трех недель до трех месяцев²⁰. Несмотря на эти меры, откупщики продолжали отпускать вино в долг, что заставляло правительство неоднократно принимать документы ограничительного характера²¹.

Чины полиции обязаны были проводить профилактические мероприятия по выявлению причин и условий правонарушений в сфере производства алкогольной продукции. Свод законов Российской Империи в редакции 1832, 1842, 1857, 1876, 1893 и 1901 гг. содержал в себе раздел о взысканиях за нарушения постановлений о питейных сборах. Основными правонарушениями в этой сфере были, во-первых, открытие винокуренного, водочного или пивоваренного заводов при отсутствии лицензии, во-вторых, несоблюдение правил технологического производства. За преступления и проступки в сфере производства алкогольной продукции законодательством были предусмотрены штраф, тюремное заключение на срок от трех месяцев до двух лет, конфискация виноматериалов и технологического оборудования завода, лишение права на винокурение в течение года, ликвидация завода. Субъектами противозаконных действий в сфере производства являлись заводчики, откупщики (до 1863 г.), арендаторы заводов и работники заводов.

Несмотря на то, что деятельность полиции по искоренению пьянства не приносила ощутимых результатов, она была необходима. Сами по себе эти негативные явления не представляли общественной опасности, но они наносили ущерб общественному спокойствию.

Таким образом, в XIX в. на фоне создания системы правоохранительных органов происходила разработка нормативной базы, регламентирующей деятельность органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконного производства и оборота спиртосодержащей и алкогольной продукции.

общей полиции России (XVIII-начало XX вв.): автореф. дис. – канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д., 2003.

² Инструкция полициям об обязанностях их по питейному сбору: утв. 12 сентября 1862 г. – СПб.: [Б.и.], 1862. – С. 1-2.

³ См.: ПСЗ РИ. Собр. 3. – 1898. – Т. XIV. – С. 404-410.

⁴ См.: Соколов С. И. Казенная продажа питей. Законоположения и правительственные распоряжения по казенной продаже питей. – СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1896. – С. 240-243.

⁵ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. – 1867. – Т. XXXIX. – Отд. I. – С. 906.

⁶ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. – 1876. – Т. XLIX. – Отд. II. – С. 51.

⁷ См.: О продаже казенного вина и изделий из него в Великорусских губерниях на четырехлетие с 1855 по 1859 год: высочайше утвержденное положение от 8 февраля 1854 г. № 27912 // ПСЗ РИ. Собр. 2. – 1855. – Т. XXIX. – Отд. I. – С. 77-175.

⁸ См.: Правила о торговле в казенных винных лавках и о соблюдении в них благочиния: утвержденные министром финансов от 12 февраля 1901 г. // Справочная книга для продавцов казенных винных лавок, заключающая в себе сборник правительственных распоряжений, касающихся продавцов. – Екатеринбург: Губ. тип., 1902. – С. 31-32.

⁹ См.: ГАОО. Ф. 92. Оп. 1. Д. 49. Л. 69.

¹⁰ См.: Отчет Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей за 1907 г. – СПб.: Издание Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей по статистическому отделению, 1909. – Вып. 1. – С. 44.

¹¹ См.: ГАОО. Ф. 92. Оп. 1. Д. 8. Л. 93.

¹² См.: ПСЗ РИ. Собр. 1. – 1830. – Т. XXXVIII. – С. 140.

¹³ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1. – 1830. – Т. XL. – С. 359.

¹⁴ ПСЗ РИ. Собр. 2. – СПб., 1831. – Т. V. – Отд. I. – С. 779-780.

¹⁵ Отчет Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей за 1907 г. – СПб.: Издание Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей по статистическому отделению, 1909. – Вып. 1. – С. 44.

¹⁶ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. – 1855. – Т. XXIX. – Отд. I. – С. 419-420.

¹⁷ См.: ГАОО. Ф. 71. Оп. 1. Д. 4. Л. 27-28, 33.

¹⁸ См.: Отчет медицинского департамента МВД за 1888 г. – СПб.: Тип. МВД, 1889. – С. 34.

¹⁹ В ходе расследования незаконной продажи вина в Березовском округе Тобольской губернии было выявлено, что вино для инородцев продавалось многими купцами округа под видом торговли хлебом и товаром. Вино обменивалось на птицу и шкуры // ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 1155. Л. 9-11.

²⁰ См.: О мерах к прекращению корчемства вином из Привилегированных губерний: высочайше утвержденное положение комитета министров от 17 апреля 1845 г. № 18935 // ПСЗ РИ. Собр. 2. – 1846. – Т. XX. – Отд. I. – С. 333-336; Уложение о наказаниях уголовных и исправительных по изданию 1885 г. Изд. 15. – СПб.: Тип. М. Меркушева, 1910. – С. 527.

²¹ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2. – 1849. – Т. XXIII. – Отд. I. – С. 115-116.

¹ См.: Лысенко В. В. Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности (теоретический и историко-правовой анализ): автореф. дис. – д-ра юрид. наук. – СПб., 1998; Иванова Е. А. Правовые основы организации и деятельности