ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ СПИРТНЫХ НАПИТКОВ НАСЕЛЕНИЕМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

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

Проблемы правового регулирования производства и реализации алкогольной продукции невозможно рассматривать без анализа основных источников права изучаемого периода. «Будучи одним из фундаментальных понятий теории права, источник права... имеет большое теоретическое и практическое значение»¹. Отечественная правовая наука и практика исходят из того, что источником права является внешняя форма его выражения, т.е. нормативный правовой акт, содержащий общие правила поведения субъектов – физических лиц либо коллективных образований – органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и т.д. Исследование проблем законодательства в сфере производства и реализации алкогольной продукции и его эволюции представляет одну из наиболее интересных и сложных проблем теории и истории. Мы будем опираться на высказанные в литературе точки зрения по данному вопросу.

В современной юридической науке понимание закона отличается от трактовки его в XIX в. В теории права законом считается «принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, выражающий государ-

ственную волю по ключевым вопросам регулирования общественной и государственной жизни»².

Систематизация российского законодательства царским рескриптом от 31 января 1826 г. возлагалась на специально образованное для данной цели II Отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. Деятельность нового учреждения не была регламентирована каким-либо актом³. Как известно, систематизация российского законодательства была предпринята М.М. Сперанским. В 1826 г., будучи во главе II Отделения императорской канцелярии, он предлагал провести ее в три этапа. Сначала – составление общего собрания законов: полного и достоверного, способного служить источником для других систематизаций; затем – систематизация законодательства в тематических книгах свода законов, обеспечивающая обобщенное представление актов по одному и тому же предмету («своды или приведение законов в порядок»). Конечный этап – составление уложений как собраний кодифицированных актов, уложений, которые «не изобретаются, но слагаются из прежних законов с дополнением и исправлением их сообразно нравам и обычаям и действительной потребности государства»⁴.

Деятельность II Отделения началась с собрания всех действовавших актов в едином сборнике. К 1830 г. завершилось издание Первого собрания Полного собрания законов Российской Империи (далее – ПСЗ РИ), где в хронологическом порядке («по порядку времени») располагались тексты законов, указов, распоряжений – «все постановления, ко всегдашнему исполнению от верховной власти или именем ее от учрежденных ею мест и правительств происшедшие, по всем частям государственного управления без всякого изъятия»⁵, – изданных с 1649 г. по 1825 г. Начинается Первое собрание ПСЗ РИ с Соборного Уложения царя Алексея Михайловича (29 января 1649 г.) и до принятия актов по окончании царствования Александра I – 3 декабря 1825 г. В Первое собрание ПСЗ РИ вошли наряду с опубликованными и те акты, которые еще не были обнародованы через Правительствующий Сенат, и даже некоторые из тех, в обнародовании которых Сенатом было отказано по мотивам несоответствия их принятия установленному порядку⁶.

Первое собрание ПСЗ РИ составили 45 объемных томов (48 книг) законодательных текстов и приложений (40 томов текста и 5 томов приложений, куда были включены в том числе указатели вошедших в собрание актов).

Приложения к Первому собранию ПСЗ РИ включают два указателя – хронологический и алфавитный; книги штатов, книгу тарифов; а также книгу чертежей и рисунков гербов городов, рисунков монет, мер, весов, планов межевания, строения городов и сел. Первый указатель содержал перечень актов по порядку их номеров с указанием даты утверждения и места расположения в соответствующем томе ПСЗ РИ. Алфавитный указатель обеспечивал поиск акта по ключевым словам и содержал: а) алфавитный перечень слов и б) предметный. В алфавитном указателе к ключевому слову давалась информация о томе ПСЗ РИ, номере и заголовке акта, где это слово имело определяющий смысл, а также делались отсылки к словам, имеющим смысловую зависимость от данного ключевого слова. Книги штатов и тарифов содержали приложения в виде таблиц к текстам законов, помещенных в ПСЗ РИ. Они обозначались под теми же порядковыми номерами, что и соответствующие законы. Книга чертежей и рисунков гербов городов составила отдельный том (46) Собрания, не включенный в общую нумерацию.

Тогда же началось издание Второго собрания Полного собрания законов, куда были включены тексты узаконений, изданных после 12 декабря 1825 г. Второе собрание, по времени включающее акты с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г., охватывает период царствования императоров Николая I и Александра II. Второе ПСЗ РИ состоит из 55 томов законодательных текстов, дополнений к ним, алфа-

витного указателя к собранию, хронологического к первым 25 томам. Всего 125 книг.

В отличие от Первого, где в отдельные тома включались узаконения, изданные за довольно длительный период (например, в I т. – с 1649 по 1675 г., в III т. – с 1689 по 1699 г., в XVI т. – с 1762 по 1765 г.), в каждый том Второго собрания ПСЗ РИ (за исключением I тома) включались акты, изданные за год. Некоторые тома состояли из двух или трех книг (отделений), включавших как законодательные тексты, так и приложения; в отдельных томах законодательные тексты и приложения печатались в разных отделениях.

Приложения ко Второму собранию ПСЗ РИ издавались и по ходу его опубликования: например, в 1851 г. к двадцати пяти томам Второго собрания ПСЗ РИ был составлен хронологический указатель. В 1855 г. вышли в свет два тома дополнительных узаконений за 1825-1850 гг. Второе собрание ПСЗ РИ заканчивается алфавитным указателем, включающим 4 части.

Третье собрание ПСЗ РИ начинается актом, датированным 1 марта 1881 г. Общее построение третьего собрания не было завершено, поскольку в 1917 г. издание ПСЗ РИ прекратилось. Всего было опубликовано 50 книг – 33 тома текстов законодательных актов. Последний (33) том вышел в свет в 1916 г. и содержал узаконения за 1913 г. Почти все тома Третьего собрания ПСЗ РИ подразделяются на два отделения: тексты законодательных актов публиковались в I отделении, во II – приложения (штаты, таблицы, чертежи, описания гербов, медалей и т.д.) и дополнения, где публиковались акты, не вошедшие в ранее изданные тома ПСЗ, и указатели – алфавитный (предметный) и хронологический.

Опубликованные законы имели одинаковую структуру. Весь правовой материал Собрания располагался последовательно по времени утверждения актов и имел единую нумерацию для каждого из трех Собраний. Каждый из помещенных в ПСЗ РИ актов имел свой порядковый номер. Начиная с 1830 г. порядковый номер дополнительно выносился на поле страницы, рядом с текстом акта. За номером следовало указание дня его утверждения, затем – форма акта (именной, сенатский и др.)⁷ и его заголовок⁸. В названии отражалась проблема, которой посвящен документ. Далее следовал текст документа. Он включал в себя, как правило, преамбулу, в которой пояснялись причины появления документа, сам текст, излагавший суть указа. Затем шло распоряжение о порядке обнародования документа и в конце обязательное упоминание о личной подписи императора или информация о его «соизволении». С 1908-1909 гг. в конце документа указывались место пребывания Николая II (Царское село), а также лицо, скрепившее документ. В некоторых актах, помимо дня утверждения,

указывался и день его обнародования. Год издания и персона монарха, в период царствования которого акт был издан, обозначались постранично. В первых трех томах Первого собрания ПСЗ РИ год издания включенного в Собрание узаконения указывался в виде дроби: в числителе – год от сотворения мира, в знаменателе – от Рождества Христова. Акты, изданные первоначально на двух языках, в Собрание помещались в том же виде.

Законодательные акты, представленные в ПСЗ РИ, можно разделить на два типа: многосложные и немногосложные. Многосложные законодательные акты включали в себя тексты нескольких актов: манифест и устав, условия на содержание питейных откупов в нескольких губерниях и др. Немногосложные законы состояли из текста-повеления об обнародовании закона и приведении его в исполнение. Как правило, это «именные указы, данные Сенату».

Формы законов были определены в ст. 53 закона «О священных правах и преимуществах верховной самодержавной власти»⁹. По форме законы подразделялись на «уложения, уставы, учреждения, грамоты, положения, указы (инструкции), манифесты, указы, мнения Государственного совета, доклады». К сожалению, в законе не раскрывались содержание и структура большинства указанных форм.

При анализе I-III Собраний мы выделили наиболее существенные разновидности законодательных актов: манифесты, мнения Государственного совета, разного рода (именные, сенатские) указы, уставы, высочайше утвержденные доклады, записки учреждений или должностных лиц, положения (комитета министров и др.), условия, правила (основные, дополнительные), инструкции.

Высшим видом законодательного акта были манифесты. Они могли издаваться только монархом и за его подписью. Эти акты были обращены ко всем учреждениям и ко всему населению. Их действие считалось обязательным для всех. В форме манифеста обнародовались наиболее важные события и решения в масштабах страны: крупные политические мероприятия всеобщего значения, извещения о каких-либо особых внутривнутриполитических событиях и др. В истории алкогольного законодательства XIX в. был опубликован один манифест. 2 апреля 1817 г. императором Александром I был утвержден Манифест, вводивший с 1 января 1819 г. в 29 Великороссийских губерниях новую систему питейных сборов.

Вторым по значению видом законодательных актов считались именные указы. Они издавались только монархом по крупным вопросам государственного значения и за его подписью. В них, как правило, содержались конкретные внутривнутриполитические и правовые решения, адресованные к конк-

ретным государственным учреждениям или высшим государственным лицам (Сенату, коллегии, губернаторам и т. п.).

Третьим по значению видом законодательных актов были указы, изданные монархом или от его имени высшим государственным учреждением – Сенатом. В последнем случае оформился особый подвид этих актов – сенатские указы. Указы были обращены на решение строго конкретного дела или случая государственной практики, введение или упразднение, изменение каких-либо учреждений, норм или принципов временного характера. Указы содержали не только правовые нормы, но и административные распоряжения монарха. Они адресовались конкретному лицу и ведомству и считались обязательными лишь для них. Сенатские указы были самым массовым видом законодательных актов.

Высшим законосовещательным органом при императоре с 1810 г. был Государственный совет. В статьях 96-105 главы IV и статьях 115-117 главы VI манифеста «Образование Государственного совета» определялись порядок прохождения закона в Государственном совете, а также структура закона. Государственный совет пользовался «всею свободой мнений, обязан был со всею точностью вникать в силу вопросов». «Мнение Государственного совета должно содержать в себе определенное заключение по делу; иначе оно не может быть представлено на высочайшее усмотрение» (Ст. 98). Положения, требующие утверждения императора, «ежели» заключение Государственного совета было принято единогласно, или император «желал принять заключение большинства», излагались в виде *мнений* (курсив наш. – А.Б.). Мнения Государственного совета имели четко определенную форму. Они состояли из следующих блоков: определение формы закона (мнение Государственного совета), краткого описания сути дела (в виде оглавления или вопроса), решения, принятые советом. Мнения Государственного совета подлежали обязательному утверждению монарха. Согласно ст. 117 форма подписи императора излагалась словами: «Быть по сему».

В рамках реализации плана финансовых преобразований Государственный совет решал проблемы финансовой выгоды государства в алкогольной реформе. Если в 1818-1863 гг. «мнения Государственного совета» регулировали только финансовую сторону политики государства в сфере производства и реализации алкогольной продукции, то с 1863 г. «мнения Государственного совета» содержали административные распоряжения по устройству и реорганизации винокуренных заводов, казенных палат, распоряжения о правах и обязанностях евреев, вносили изменения и дополнения в действующие Положения о питейном сборе и т.д.

Следующим по значению видом законодатель-

ных актов были положения. В ПСЗ РИ опубликованы два рода положений: во-первых, «высочайше утвержденные положения», выражающие волю монарха. Проект документа, как правило, исходил из Государственного совета или Сената. Положения включало в себя несколько глав и отделений: общие и частные постановления.

Во-вторых, положения, изданные от имени различных комитетов (министров, военного, кавказского, сибирского и др.). Рассмотрение дела в комитете министров начиналось с представления записки. Она содержала в себе указание даты поступления в министерство и рассмотрения, характеристики обстоятельства дела, необходимые справки по вопросу, обязательно перечислялись законы, регулирующие тот или иной пункт дела, решения министра, а также общее заключение министерства. Положения комитетов обязательно подписывались императором. Этот вид документов был направлен на регламентацию норм или принципов конкретного дела как общероссийского, так и местного характера. Положения комитета министров содержали и административные распоряжения монарха. Они были вторым по численности видом законодательных актов.

Среди законодательных актов можно выделить также уставы. В ПСЗ РИ включены две группы уставов. Первая группа это уставы как отрасль материального права (Уставы «О питейном сборе» 1817 г., 1830 г., 1866 г.). Вторая группа регулировала какую-либо сферу деятельности¹⁰.

В уставах первой группы получили развитие такие основные институты, как питейная продажа (питейные заведения, права и обязанности держателей питейных заведений), производство алкогольной продукции, права и обязанности откупщиков (1817-1863 гг.), ответственность за нарушение правил и т.д.

Во второй половине XIX в. в России складывается система законодательного регулирования акционерных отношений. В рамках вино-, пиво- и медоваренной промышленности появляются товарищества и акционерные общества, действующие на основе уставов. В уставах получили развитие такие основные институты акционерного права, как организация и компетенция органов управления, формирование уставного и запасного капитала, права акционеров и членов товарищества, виды акций, реорганизация и ликвидация общества или товарищества. Отсутствие строгих требований к содержанию уставов позволяло определить правовой статус каждого общества или товарищества в соответствии с его особенностями.

6 июня 1894 г. было утверждено мнение Государственного совета о введении в России казенной монополии. Пункт X положения «О казенной продаже питей» предусматривал учреждение «в рай-

онах казенной продажи питей для надзора за производством питейной торговли в интересах народного здоровья и народной нравственности» Попечительств «О народной трезвости». Государственный совет в Соединенных Департаментах государственной экономии, законов и гражданских и духовных дел, рассмотрев представление министра финансов по проекту Устава Попечительств «О народной трезвости» «мнением положил» представить его на высочайшее утверждение. 20 декабря 1894 г. Устав Попечительств о народной трезвости был утвержден императором. Устав включал в себя 24 статьи и регулировал порядок организации Попечительств, устанавливал права и обязанности их членов, порядок работы губернских и уездных комитетов, порядок и источники финансирования деятельности.

В период существования откупной системы основным документом, регламентирующим порядок питейных сборов и функционирования откупной системы, были Условия. Условия для содержания питейных сборов и Условия на питейный откуп имели ограничения территориальные и по сроку действия. Условия издавались для групп губерний или для отдельной губернии. Они действовали только в течение четырех лет и каждые четыре года пересматривались. Условия состояли из глав и отделов. В них получили развитие такие нормы, как пошлинный сбор с напитков, права помещиков, особенности продажи отдельных видов алкогольной продукции, порядок открытия и функционирования отдельных типов питейных заведений, правила производства, реализации и хранения алкогольных напитков, права, обязанности и ответственность откупщиков, меры по предотвращению корчемства и др.

Самостоятельным видом законодательных актов были Правила и которые устанавливали порядок и условия производства и реализации алкогольных напитков, взимания акциза с них, взыскания за нарушения постановлений по питейному сбору и др. В преамбуле к Правилам указывались дополнительные сведения о форме акта. Правила делились на основные и дополнительные. Дополнительные Правила вносили изменения и дополнения в действующие. Этот вид законодательных актов разрабатывался в Министерстве финансов, рассматривался в Сенате и утверждался императором. Как обычно, Правила адресовались конкретным государственным учреждениям или должностным лицам для руководства и исполнения.

Следующим видом законодательных актов были инструкции. Инструкции устанавливали порядок и способы осуществления торгов на акцизные статьи по питейным сборам, разъясняли порядок установки и работы контрольных виноизмеряющих приборов на винокуренных заводах, про-

изводства и клеймения питейных мер, порядок делопроизводства в казенных палатах и др.

¹ Марченко М.Н. Источник права: понятие, содержание, система и соотношение с формой права / М. Н. Марченко // Вестн. МГУ. Сер. 11, Право. – 2002. – № 5. – С. 3.

² *Общая теория права и государства* / под ред. В. В. Лазарева. – М., 1996. – С. 36.

³ См.: Тельберг Г. Участие Николая I в кодификационной работе его царствования / Г. Тельберг // Журнал Министрства юстиции. – 1916. – № 1. – С. 241–244.

⁴ Сперанский М. М. Объяснительная записка содержания и расположения свода законов гражданских / М. М. Сперанский // Архив исторических и практических сведений, относящихся до России, издаваемый Н. Калачевым. – СПб., 1859. – Кн. 2. – С. 2.

⁵ Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Собр. 1: С 1649 по 12 декабря 1825 гг.: в 45 т. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1830. Т. I. С. XVIII.

⁶ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. СПб., 1898. С. 317.

⁷ В заголовках ряда документов наименование разно-

видности объединено со словесным Высочайшим утверждением в единую формулировку, например: «Сенагский, с прописанием высочайшего повеления». Создание Государственной думы и реорганизация Государственного совета в феврале 1906 г. привели к появлению новой формулировки формы законодательных актов: «Высочайше утвержденные законы, одобренные Государственным советом и Государственной думой».

⁸ В заголовках некоторых документов наименование разновидности и название слиты в единую формулировку, например: «Высочайше утвержденное положение о казенной продаже питей».

⁹ См.: Свод законов Российской империи: Неофициальное издание. СПб.: Издание высочайше утвержденного товарищества «Общественная польза», 1897. – Т. 1. – Ч. 1. – Ст. 5.

¹⁰ См.: Устав Калининского пивоваренного и медоваренного товарищества: высочайше утвержденный от 21 сентября 1862 г. № 38702 // ПСЗ РИ: в 55 т. Собр. 2. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1865. Т. XXXVII. Отд. II. – С. 97–99; Устав Российского акционерного общества пиво- и медоварения: высочайше утвержденный от 27 июля 1873 г. № 52523 // ПСЗ РИ: в 55 т. Собр. 2. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В. канцелярии, 1876. Т. XLVIII. Отд. II. – С. 129–136 и др.

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ АРХИТЕКТУРНО-СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИИ

А.В. Кропачева, преподаватель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Исторически так сложилось, что строительство объектов недвижимости производственного и иного назначения было залогом экономического и социального развития людских поселений, представляя собой один из самых дорогостоящих и трудоемких видов созидательной деятельности.

С давних времен все цивилизованные страны уделяли много внимания таким вопросам, как здоровое, светлое, просторное, безопасное, недорогое здание или сооружение. В связи с этим появился строительный надзор, который в истории нашей страны осуществляли различные органы государственной власти.

Впервые должность генерал – архитектора была учреждена Петром I. Он издал также правила возведения в городах построек, наблюдение за которым было возложено на полицейскую канцелярию.

В период царствования Петра I законодательство, регулировавшее отношения по использованию земель и недвижимого имущества, претерпело значительные изменения. Впервые была предпринята попытка системного подхода к обеспечению строительного надзора. В числе источников права того периода можно назвать указ, который стал первым юридическим основанием контроля

строительной деятельности. Указ устанавливал наказание в виде казни через повешенье «без различия персоны» в отношении тех, «кто впредь будет чинить какой вред в строительном деле».

В XVII в. контроль и надзор за строительной деятельностью не был разделен. Они относились к полицейским обязанностям воевод больших и малых городов. Контроль носил финансовый характер и заключался в уведомлении царя о понесенных расходах либо утверждении царем сметы на строительство и наделении воеводы определенными полномочиями по управлению им. Существовало два вида построек: от казны и за мирской счет. Первый состоял в том, что воевода был обязан назначить ответственных за строительство (из числа дворян, боярских детей или выборных целовальников) и уведомлять государя о его ходе, а также понесенных расходах. При втором виде построек воевода давал «предписания», не вмешиваясь в вопросы финансирования¹.

Таким образом, фактически городской воевода и был прообразом ныне действующих органов государственного архитектурно-строительного надзора.

В конце XVII в. наметилась тенденция к обособлению надзорной деятельности в строительстве