

*В.Я. Гончарук, голова Держдепартаменту регулювання  
виробництва та обігу алкоголю та тютюну  
Міністерства фінансів України*

**ДОРЕВОЛЮЦІЙНА ЮРИДИЧНА ДУМКА ПРО РЕГУЛЮВАННЯ ВИРОБНИЦТВА  
І ОБІГУ АЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ  
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

Навряд чи можна знайти іншу проблему, з одного боку, настільки обійдену увагою істориків держави та права, а з іншого – складну з точки зору тонкощів правового регулювання і суттєву за суспільним впливом, як питання виробництва та продажу алкогольних напоїв. Можливо, саме воно є одним з найбільш істотних і, водночас, найменш тривіальних аргументів на користь тези про обмеженість нормативістських підходів до правових феноменів у суспільстві, та й права, як однієї з основних гносеологічних категорій. Проблема правового регулювання ринку алкоголю є красномовним прикладом соціальної ролі права, що проявляється одночасно і в господарсько-економічній (розвиток сільського господарства та однієї з найважливіших галузей харчової промисловості – гуральництва і виноробства), і у фінансово-економічній (наповнення державного бюджету, накопичення капіталу для інвестування в економіку), і у власне соціальній (питання споживання алкоголю та його вплив на суспільні процеси) сфері.

Соціальне значення виробництва і реалізації спиртних напоїв талановито і яскраво показано визначним російським правознавцем-міжнародником В.В.Похльобкіним. Його монографія [1] є взірцем історико-соціологічного підходу до дослідження винятково складного для з'ясування явища людського буття в умовах відсутності необхідних джерел юридичного походження. Переконаливо довішив пріоритет Росії як історичної батьківщини горілки, вчений не розв'язав (та й не ставив перед собою) завдання дослідити все розмаїття юридичних норм, що регулювали її виробництво і продаж протягом п'яти століть. Природно, що не звертались до цієї проблеми й інші правознавці радянської та пострадянської доби, котрі перебували і перебувають в полоні традиціоналістських уявлень. Вони зводяться до того, що історія виробництва й обігу алкогольних напоїв – це лише невеличка частка соціально-економічної історії, а їх правове регулювання – вузько частковий випадок фінансового права.

Та досить проаналізувати, яку ж питому вагу мали доходи держав світу від оподаткування алкоголю в їх бюджетах, як протягом століть уряди й інші політичні структури прагнули впливати завдяки спиртним напоям на соціальну обстановку, яку роль експорт – імпорт спирту й вина грали у зовнішньоекономічній діяльності, щоб зробити висновок про те, що алкоголь відігравав і відіграє в історії різних народів світу набагато значнішу роль, ніж це прийнято вважати. Пригадавши слов'янський фольклор, звернувшись до найдавніших джерел вітчизняної історії, проаналізувавши побут

українського й інших народів у його історичній динаміці, мусимо погодитись, що алкоголь, як би це не було сумно усвідомлювати, об'єктивно став суттєвим (звісно, більш негативним, ніж позитивним) соціальним регулятором. Як наслідок, юридичні норми, котрими держава прагнула спрямувати це малокероване і часто непередбачуване явище в потрібне їй річище, становлять предмет не тільки історико-правового, а й загальноправознавчого інтересу. Склалось так, що більша (принаймні, значна) частина населення Європи (і не тільки її) вважала вживання тих чи інших алкогольних напоїв (горілка, джин, віскі, шнапс, коньяк, виноградне вино, пиво, мед та ін.) невід'ємною частиною свого буття, складником приватного життя. У той же час держава, переслідуючи власні інтереси, прагнула саме цим каналом втрутитись у нього, маніпулювати як настроями, так і доходами своїх громадян у потрібному їй напрямку.

З розвитком ринкових відносин, піднесенням промислового виробництва, прискоренням технічного прогресу значення винокурного, пивоварного, виноробного промислів об'єктивно знижувалась, але навряд чи можна сказати, що в будь-якому соціумі вдалось реально (а не удавано) кардинально знизити суспільну роль обігу алкогольних напоїв. У той же час втрата державою контролю за «алкогольним» ринком загрожує і сьогодні не тільки бюджетними збитками (а відтак і зниженням рівня соціальної захищеності населення), хворобами і смертю внаслідок споживання неякісної продукції, а й справжньою деградацією нації.

Слід зауважити, що сто і більше років тому вчені – фахівці з фінансового права добре усвідомлювали це. Яскравим підтвердженням тому є творчий доробок дореволюційних російських науковців.

Виробництво і обіг алкогольних напоїв на теренах українських земель у складі Російської імперії регулювалися двома основними групами нормативно-правових актів: загальним законодавством, що регламентувало промислове виробництво (як податкове, так і так зване «фабричне» – тобто господарське) та торгівлю (норми торговельного, того ж-таки податкового, адміністративного права), відповідними підзаконними актами, а також спеціальним законодавством і підзаконними актами. Зауваживши, що питання щодо першої групи нормативно-правових актів є в різних аспектах об'єктом величезного масиву юридичних та історико-правових досліджень дореволюційного періоду, зосередимося передусім на аналізі спеціальних праць, яких також було написано до 1917 р. чимало. Природно, що більша частина їх авторів зверталися до загальноросійського масштабу розгляду «алкогольної» проблеми.

Правові аспекти регулювання виробництва і продажу спиртних напоїв зачіпаються практично в кожній з цих праць, за винятком хіба що тих, котрі присвячені технічним і технологічним процесам виготовлення горілки, вина чи пива [Див., наприклад: 2–6 та ін.], діяльності окремих підпри-

емств[7–9 та ін.] тощо – в цих роботах автори, як правило, детально аналізують в першу чергу технічні норми.

У кінці 60-х рр. XIX ст. з'явилась спеціальна робота відомого російського історика й етнографа, народника, учасника сумнозвісної «Нечаєвської справи» І.Г.Прижова (видана в 1868 р., останнє на сьогодні перевидання здійснене в Москві у 1992 р.)[10]. Монографія справляє неоднозначне враження. Поруч з опрацюванням великої кількості джерел, в тому числі архівних, правових пам'яток, відсутній належний довідково-бібліографічний апарат, а досить цікаві й оригінальні узагальнення сусіднують з відвертою публіцистикою, що, безумовно, знижує наукову цінність роботи. До позитивних її сторін варто віднести аналіз правових актів та застосування норм права на тлі загальних соціальних, політичних, культурницьких процесів. В монографії питанням правового регулювання виробництва спиртних напоїв практично не приділено уваги, поверхньо показано і регламентацію оптової торгівлі спиртним. Основний акцент, відповідно до назви, робився на історичній ретроспективі роздрібного та «розпивочного» продажу, яскраво змальовано відкупну систему з її органічними вадами. Декілька розділів книги І.Г.Прижова спеціально присвячені аналізу, зокрема історико-правовому, організації й здійснення «питної» торгівлі на етнічних українських землях в різні періоди.

Незважаючи на цілком зрозумілу, з точки зору радикально-народницьких переконань автора, ідеалізацію вільного шинкарства в козацькій Україні, а також вільної корчми, як старослов'янського громадського зібрання, саме І.Г.Прижову належить заслуга вперше, яскраво і досить аргументовано показати принципову відмінність системи правового регулювання виробництва і продажу спиртних напоїв на Україні порівняно з усією Російською імперією. У той же час з точки зору рівня історико-юридичного аналізу правових актів монографія І.Г.Прижова заслуговує на істотну критику.

Інші роботи, створені в цей період, відзначалися поєднанням юридичних і економічних підходів. Загальних праць до кінця 80-х рр. написано не було, розглядалися окремі аспекти і напрями правового регулювання виробництва і продажу алкогольних напоїв. Зокрема, заслуговують на увагу роботи, спрямовані на посилення ролі органів місцевого самоврядування, як найбільш тісно пов'язаних з населенням, в здійсненні регламентації продажу спиртних напоїв, перш за все, міцних. Особливий інтерес викликали праці О.П.Шипова [11, 12]. Аналіз існуючої акцизної системи він поєднав з обґрунтуванням пропозиції з розширення компетенції земських установ щодо здійснення «питної операції». Зауваживши на недоліки «вільної торгівлі», він запропонував оригінальну концепцію державної монополії на продаж алкогольних напоїв, котра реалізовувалась би через механізм земських управ.

Не обійшов увагою акцизну реформу 1861 р. і О.А.Головачов у досить відомій в колах фахівців з вітчизняної історії права другої половини XIX ст.

праці «Десять років реформ, 1861–1871» [13]. Аналізуючи «великі реформи» з точки зору ліберальної дворянської опозиції, автор, з одного боку, зауважує, що скасування відкупів не змінило самої суті «питного» податку, котрий залишився формою прихованого визиску «величезної більшості населення» – споживачів алкогольних напоїв у Російській імперії. З іншого – О.А.Головачов високо оцінював саме «Положення про питний збір» 4 липня 1861 р., вказуючи, що подальші законодавчі акти Російської імперії лише знижували «сталість» акцизної системи. Ним уперше наголошено на безпосередньому органічному зв'язку скасування кріпосного права і питних відкупів, котрі відбулись протягом чотирьох з половиною місяців: «Після вирішення селянської справи, уряд негайно замінив цю [відкупну – В.Г.] систему податком на виробництво і продаж напоїв і здійснило цю реформу з повним успіхом» [13, с.55].

Оригінальна робота була створена А.Хоткевичем і видана в 1879 р. [14] «Питна справа» в Російській імперії до такої міри була адміністративно регульована масивним законодавством, що мало хто з дослідників акцентував увагу на тому, що все-таки виробництво і продаж спиртних напоїв належать до приватно-правової сфери. І саме акцизна система, скасувавши відкупні як форму монополії держави, дала потужний поштовх активному перетворення алкоголю на об'єкт цивільно-правових відносин. В подальшому ця вельми цікава проблематика (актуальна і спробою поєднання методів аналізу одного об'єкту з точки зору фінансового (податкового) і цивільного права) продовження в інших роботах не знайшла.

У монографії М.С.Терського [15], робиться спроба поєднати в одному дослідженні як юридичний аналіз «питного законодавства», так і з'ясування економічних і соціальних наслідків реалізації його норм на практиці. Роботу відкриває значний за обсягом історико-юридичний нарис, де особливу увагу приділено специфіці правового регулювання виробництва і продажу спиртних напоїв у національних районах імперії, зокрема, в Україні. Цікавим і цілком вірним є зауваження автора, що: «...До приєднання до Росії в названих місцевостях існували стосовно цієї торгівлі порядки, цілком відмінні від застосовуваних власне в Московській державі...», як наслідок: «...способи вилучення казною питного доходу ... встановились різні, відповідно до місцевих звичаїв...» [15, с.2].

М.С.Терський досить детально зупиняється на подіях підготовки та здійснення акцизної реформи 1861 р., зауважує, що подальші дії законодавця в значній мірі змінили сам первісний дух «Питного уставу», сформованого на підставі положення 1861 р. Цю тезу він підкріплює досить детальним і кваліфікованим аналізом відповідних законодавчих актів 60-х–80-х рр. Автор монографії також звертає увагу на незастосовність загальноросійського визначення сільськогосподарського винокуріння до України

Питання правого регулювання монополії держави на обіг предметів споживання (в першу чергу спиртних напоїв) особливо активно досліджу-

валось в 90-х рр., коли актуальним стало її впровадження в Російській імперії. Саме в цей час була створена велика кількість юридичних, економіко-юридичних, історико-правових досліджень [16–21]. Останні з двох перелічених робіт належали перу високопоставленого урядовця Міністерства фінансів Російської імперії, кваліфікованого правознавця М.О.Осипова. Прагнення до апології монополії, показу її як радикального засобу боротьби і подолання «пияцтва російського», бажання підкреслити переваги нового способу регулювання обігу алкоголю в масштабах величезної імперії істотно знизили науковий рівень цих фундаментальних за обсягом робіт, надали їм характер не стільки цінного юридичного дослідження, скільки історико-правового джерела.

Як і будь-яке складне соціально-правове явище, державна монополія на обіг алкоголю в Російській імперії, що вводилась на території українських губерній в 1897-1898 рр., не могла мати однозначних оцінок. При цьому прагнення «підняти» результат під заздалегідь визначені параметри, приховати негативні моменти в реалізації нового законодавства, прикрасити дійсність і прибільшити ефективність його юридичних норм давали додатковий потенціал в дискусії для противників монополії. Серед них було чимало ліберально настроєних представників російської професури. Керуючись політичними уподобаннями, принципово виступаючи проти посилення ролі державно-правового регулювання економічних процесів, вони впадали в інші крайнощі – не помічали переваг монополії, того, що в цілому вона відповідала тогочасним соціальним потребам.

Прикладом такого підходу є монографія професора Петербурзького університету В.О.Лебедева [22]. У ній, вже традиційно для цього роду революційних досліджень, дається екскурс в історію проблеми, при цьому автором наведено новий фактичний матеріал. Особливу увагу він приділив аналізу ролі органів місцевого самоврядування в регулюванні виробництва і особливо продажу спиртних напоїв. Оригінальним внеском В.О.Лебедева у дослідження історико-правових аспектів проблеми саме на українському матеріалі є звернення до аналізу змісту і реалізації Тимчасових правил щодо роздрібного продажу питва для м. Одеси (1875 р.). Автор робить висновок, що введення монополії не внесло ніякого позитивного результату порівняно з часом дії законодавства, яке визначало підвалини акцизної системи.

Серед наукових студій початку ХХ ст., в котрих порушувалося питання правового регулювання виробництва і продажу спиртних напоїв в Російській імперії і, зокрема, в українських губерніях, особливе місце посідає монографія П.Х.Шванебаха «Наша податна справа» [23]. В розділах, спеціально присвячених питанням правового регулювання виробництва і продажу спиртних напоїв автору вдалось ближче, аніж його попередникам (апологетам як монополії, так і акцизної системи) вдалось підійти до об'єктивного юридичного аналізу проблеми. Ним показано і позитивні, і негативні моменти, пов'язані з обома системами, обґрунтовується висно-

вок про те, що як би там не було, а головним чинником, що спонукав уряд імперії до такої кардинальної зміни законодавства, був усе-таки фіскальний інтерес. При цьому П.Х.Шванебах наголошує, що позитивні характеристики «питної» монополії в значній мірі обумовлені специфікою політико-правового розвитку саме Російської імперії: «Важко передбачити, наскільки могла б бути вдалою казенна торгівля спиртом за кордоном...» [23, с.75].

Найбільш успішним юридичним дослідженням теоретичних та практичних проблем державної монополії на обіг алкоголю, на нашу думку, є фундаментальна двотомна монографія М.І.Фрідмана [24]. Перший том було присвячено переважно теоретичним питанням. У ньому розглядалися погляди правознавців та законотворчі дії в зарубіжних країнах щодо розробки проблеми введення монополії держави на обіг алкоголю. В цій частині своєї праці автор переважно використовував формально-догматичний та порівняльно-правовий методи дослідження. В другому томі М.І.Фрідман звернувся вже до вітчизняного досвіду, що збагатило його роботу аналізом правозастосовчої практики. Цей другий том становить собою фактично самостійну фундаментальну (627 с.) монографію, котра має неабияку наукову цінність і незаслужено забута сьогодні тільки внаслідок «невчасності» її появи – вона побачила світ напередодні Лютневої революції.

Головним достоїнством цієї книги є досить вдала сироба провести синтетичне дослідження – те, що сьогодні називається «на стику наук». Юридичний аналіз проблеми підкріплюється історико-правовим нарисом, економічними і соціологічними дослідженнями. Не все вдалось зробити авторові на однаковому рівні – так, економіко-теоретичний аналіз проблеми, проведений у спеціальних розділах, помітно поступається юридичному. Разом з тим, незаперечною заслугою М.І.Фрідмана є те, що він завдяки копійчному аналізу великого нормативного та статистичного матеріалу довів, що монополія держави на обіг алкоголю стала кроком вперед порівняно з акцизною системою, виявилась в тогочасних соціально-правових умовах Російської імперії позитивним явищем. Автор не дав чіткого формулювання, однак самі положення його роботи підводять до думки про те, що монополія є найліпшим інструментом регулювання саме алкогольного ринку на певному етапі розвитку держави і суспільства – принаймні доти, поки вони не набудуть якостей, здатних забезпечити жорсткий контроль і регулювання немонопольного, вільного обігу алкогольних напоїв. На нашу думку, для цього потрібен дуже високий рівень розвитку громадянського суспільства, культури населення, а, отже, не тільки державного, а у першу чергу громадського контролю. Важливою є і думка М.І.Фрідмана про неприпустимість переслідування політичних чи вузько групових соціальних інтересів при розв'язанні проблеми формування і вдосконалення правових основ державної монополії на обіг алкоголю.

Отже, ми розглянули лише окремі з кількох десятків робіт, створених дореволюційними російськими правознавцями, в яких досліджувались пи-

тання правового регулювання виробництва та обігу спиртних напоїв. Ці праці різняться за своїми методологічними підходами, ідеологічними уподобаннями авторів. Вони, на нашу думку, досить рельєфно характеризують та ілюструють загальні риси, притаманні дореволюційній юридичній думці. У той же час розв'язуючи саме цю, часткову правознавчу проблему, вчені (скоріш за все, в повній мірі не усвідомлюючи це) вийшли за рамки панівного в дореволюційній правовій думці формально-юридичного методу, зробили спробу поєднати його з соціологічним підходом, вийшли на рівень дослідження соціальних характеристик правових явищ. Вказана обставина і обумовлює особливе методологічне та історико-юридичне значення цих наукових досліджень.

#### Список літератури:

1. Поклебкин В.В. История водки. М., 1991.
2. Кеппен П. О виноделии и винной торговле в России. СПб., 1852.
3. Соколов С.И. Винокурение: Руководство для русских винокуренных заводчиков, винокуров и чинов акцизного надзора. СПб., 1887.
4. Андреев В.Н. Очерк коньячного производства в России // Труды технического комитета Российского императорского сельскохозяйственного общества. Т.IV. СПб., 1891.
5. Массальский В.И. Виноделие в России. СПб., 1890.
6. Ганевич Н.М. Пивоваренное производство в России. СПб., 1909.
7. Кашин В. Шаровский винокуренный завод и ректификация // Описание Гутянского имения Л.Е.Кениг. X., 1897. Ч.2.
8. Яковенко И. Кленовский винокуренный завод // Описание Гутянского имения Л.Е.Кениг. X., Ч.2. 1897. Ч.2.
9. Материалы по оценке фабрик и заводов Харьковской губернии. X., 1910. Т.2. Вып.1: Винокуренные заводы, сахарные, рафинадные, пивоваренные, солеваренные, казенные винные склады.
10. Прыжов И.Г. История кабаков в России. М., 1992.
11. Шипов А.П. Опыт практического изложения некоторых начал финансовой науки. СПб., 1868.
12. Шипов А.П. Наше земство и наша винно-акцизная система. СПб., 1870.
13. Головачев А.А. Десять лет реформ, 1861–1871. СПб., 1872.
14. Хоткевич А. Уставы о пошлинах и питейном сборе по отношению к гражданскому праву. М., 1879.
15. Терский Н.С. Питейные сборы и акцизная система в России: Исторический очерк и настоящее положение: Опыт сравн. иссл-я главнейш. рез-тов акциз. с-мы и ее значения для государства, казны и населения. СПб., 1890.
16. Гурьев А.Н. Питейная монополия. СПб., 1893.
17. Иловайский С.И. Казенные монополии как способ обложения предметов потребления. Одесса, 1896.
18. Гредингер М.О. К вопросу о винной монополии // Юрид. газета. 1896. 31 марта; 4 апр.; 7 апр. та ін.
19. Гредингер М. Основы питейной монополии в России. Изд.2-е, доп. и пересм. Пернов, 1897.
20. Осипов Н.О. Винная монополия. СПб., 1899.
21. Казенная продажа вина /Изд. Глав. упр-я неоклад. сборов и казенной продажи питей. СПб., 1900.
22. Лебедев В.А. Питейное дело. СПб., 1898.
23. Шванебах П.Х. Наше податное дело. СПб., 1903.
24. Фридман М.И. Винная монополия. Пг., 1915–1916. Т.1–2.

*Надійшла до редколегії 07.10.2000*