

Г.А. Жолобова\*

## ПРОБЛЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ В РОССИЙСКОМ МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 1881–1913 гг.

**Аннотация.** В статье подняты актуальные проблемы защиты прав потребителей пищевой товарной продукции, волновавшие наших соотечественников и столетие назад. На примере опыта правовой организации борьбы с фальсификацией сливочного масла показаны трудности и пути их решения. Изучение архивных документов и анализ нормативно-правовых актов Российской Империи 1881–1913 гг. позволили автору выявить специфику отечественного механизма правового регулирования, призванного противодействовать распространившейся фальсификации продовольственных товаров и недобросовестной конкуренции на рынке продуктов питания.

**Ключевые слова:** юриспруденция, закон, торговля, продукты, масло, маргарин, потребитель, фальсификация, запрет, надзор, торговец, ответственность.

7 февраля 2012 г. исполнилось 20 лет со дня принятия российского Закона о защите прав потребителей, который сегодня действует в новой редакции от 18.07.2011 г. №242-ФЗ. Необходимость подобного нормативно-правового акта остро ощущалась еще 100 лет назад, в дореволюционной России. Тогда, в самом начале XX в., в Министерстве внутренних дел, Министерстве финансов, а затем и в Министерстве торговли и промышленности началась работа с целью пересмотра «действующих у нас узаконений, касающихся преследования продажи продуктов, качество коих не соответствует тому, за что продукты эти выдаются. Сюда относятся законы как о фальсификации, так и, вообще, о подделке и имитации съестных, кормовых, удобрительных и других обращающихся в торговле продуктов, о продаже товаров не того качества и не в том количестве, как условлено, словом, вообще об обманной торговле»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Российский государственный исторический архив (РГИА). Фонд 23 (Министерство торговли и промышленности). Опись 7. Дело 431. Лист 1.

Современники отмечали, что «всеобщее введение свободы промыслов, а в том числе и свободы торговли», во второй половине XIX в. на практике привело к широкому распространению «самых разнообразных и изысканных форм» недобросовестной конкуренции<sup>2</sup> и разного рода фальсификаций, обнаружить которые без специальных лабораторных исследований обыкновенный покупатель был не в состоянии. «Особенно в городах потребители подвергаются серьезной опасности для здоровья и даже жизни от употребления фальсифицированных продуктов. Продается фальсифицированное молоко, масло, какао, кофе, чай, сметана, мука и пр.»<sup>3</sup>.

Российское законодательство на рубеже XIX–XX вв. не отвечало требованиям всесторонней защиты прав потребителей, на-

<sup>2</sup> Там же. Л. 46. Заключение Лодзинского биржевого комитета от 31 мая 1905 г. по вопросу о недобросовестной торговле.

<sup>3</sup> Соболев М.Н. Очерки экономической политики промышленности и торговли. Харьков, 1916. С. 211.

© Жолобова Галина Алексеевна

\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права ГОУ ВПО Оренбургского института (филиала) права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [galina-zholobova@mail.ru]

460000, г.Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50

блюдалось и некоторое отставание в этом вопросе от других стран: Германии, Австрии, Англии, и пр.<sup>4</sup>

Устав врачебный в составе Свода законов Российской империи ограничивался лишь общими запретами на торговлю «съестными припасами и напитками в испортившемся и вообще во вредном для здоровья виде». К такому относился сырой и недопеченный хлеб, спитый или копорский чай («иван-чай»), мясо палого или больного скота и издохших птиц. Кроме того, запрещалось «надувать» мясо, окрашивать пищевые продукты и «лакомства» вредно действующими на здоровье веществами<sup>5</sup>.

Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 12 мая 1893 г. были пересмотрены карательные статьи, ограждавшие народное здравоохранение, и внесены изменения и дополнения в Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями и в Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. В соответствии с этими изменениями, «за приготовление для продажи, хранение в торговом или промышленном помещении, или продажу съестных припасов или напитков, вредных для здоровья или испортившихся, а равно за выделку посуды из вредных для здоровья материалов, виновные, сверх уничтожения припасов, напитков или посуды, подвергаются: аресту не свыше трех месяцев, или денежному взысканию не свыше трехсот рублей»<sup>6</sup>. Если же следствием таких действий становилось причинение кому-либо смерти, виновные, по Уложению о наказаниях уголовных и исправительных, «сверх определенного за проступок наказания и запрещения навсегда продавать или готовить напитки или что-либо съестное и выдвывать посуду для приготовления или

хранения сих припасов, передаются, если они христиане, церковному покаянию по распоряжению духовного их начальства»<sup>7</sup>.

Потенциальная возможность получить компенсацию вреда пострадавшим потребителем некачественных продуктов питания, вероятно, существовала, хотя прямых указаний на это закон не имел. Во всяком случае, это право вытекало из общих норм о возмещении ущерба, содержащихся в отдельных статьях Свода законов гражданских «О вознаграждении за вред и убытки, причиненные преступлением или проступком» и «О вознаграждении за вред и убытки, последовавшие от деяний, не признаваемых преступлениями и проступками»<sup>8</sup>. Так, ст. 684 содержала нормы о том, что: «Всякий обязан вознаградить за вред и убытки, причиненные кому-либо его деянием или упущением, хотя бы сие деяние или упущение и не составляли ни преступления, ни проступка, если только будет доказано, что он не был принужден к тому требованиями закона, или правительства, или необходимою личною обороною, или же стечением таких обстоятельств, которых он не мог предотвратить»<sup>9</sup>.

Требования Врачебного устава, сохранившиеся от давно минувших времен, носили на себе печать архаизма. Нарушения же этих правил, связанные с продажей испорченных и вредных для здоровья продуктов питания, по постановлению суда карались чаще всего небольшими штрафами.

Надзор за исполнением постановлений о торговле и санитарных норм лежал на губернской администрации, врачебных управлениях, полиции, земском и городском самоуправлении. Однако современники сетовали на то, что «к сожалению, до сих пор органы местного самоуправления посвящали очень мало внимания надзору за доброкачеством пищевых продуктов. В немногих городах учреждены особые санитарные комиссии,

<sup>4</sup> Министерство финансов, а позже – Министерство торговли и промышленности с 1905 г. проводило сбор и изучение действовавшего законодательства и разрабатываемых законопроектов по борьбе с «фальсификациями и обманной торговлей», а также о защите прав потребителей в Германии, Австрии, Англии, Франции, Соединенных Штатах, Дании. РГИА. Ф. 23. Оп. 7. Д. 431.

<sup>5</sup> Свод законов Российской империи. Устав Врачебный. Т. XIII. (Издание 1905 года), ст. 660–667. СПб., 1905. С. 124–125.

<sup>6</sup> ПСЗ–III. Т. XIII. № 9590 Мая 12 1893 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменении действующих карательных постановлений об охране народного здоровья». С. 264. Свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолжениями в одной книге / под ред. Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб., 1900. Т. XV. (Издание 1885 г.) Устав о наказаниях, налагаемых Мировыми Судьями, ст. 115 (по Прод. 1895 г.). С. 190.

<sup>7</sup> ПСЗ–III. Т. XIII. № 9590 мая 12 1893 г. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменении действующих карательных постановлений об охране народного здоровья», Раздел II. С. 265. Свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолжениями в одной книге / под ред. Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб., 1900. Т. XV. (Издание 1885 г.) Уложение о наказаниях, уголовных и исправительных, ст. 865 (по Прод. 1895 г.). С. 78.

<sup>8</sup> Свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолжениями в одной книге / под ред. Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб., 1900. Т. X. Ч. 1. (Издание 1900 г.) Свод Законов Гражданских. С. 50–54.

<sup>9</sup> Там же. С. 54.

базарные надзиратели и санитарные врачи, на обязанности которых лежит надзор за продажей предметов продовольствия. Для того чтобы иметь возможность проверять доброкачественность товаров, кое-где учреждены городские лаборатории для исследования пищевых продуктов. В большей части городов и поселений, где отсутствует какой-либо надзор органов самоуправления, все дело остается в руках полиции, фактически почти не вмешивающейся в эту важную область обеспечения народного здоровья»<sup>10</sup>.

Официальные власти также осознавали всю серьезность сложившейся проблемы. В этой связи в 1909 г. Министерство торговли и промышленности в своем представлении Совету министров, составленном за подписью В. Тимирязева, указывало: «Фальсификация пищевых продуктов получила в настоящее время настолько широкое распространение, что не только существенным образом затрагивает интересы потребителей и нередко причиняет значительный вред их здоровью, но также вследствие безнаказанности, во многих случаях, подделки и выгоды ее для недобросовестных лиц, наносит крупный ущерб многим отраслям сельского хозяйства, промышленности и торговли. Ввиду сего, вопрос о борьбе с фальсификацией пищевых продуктов приобретает ныне все большее значение и нуждается в постоянном тщательном изучении, тем более, что способы фальсификации беспрестанно изменяются и совершенствуются, причем подделка захватывает все большие категории продуктов. Указанное обстоятельство вызывает, в свою очередь, необходимость в издании новых законов о фальсификации, изменении действующих узаконений и вообще принятии различных мер против этого общественного зла»<sup>11</sup>.

Тем не менее в период 1881–1913 г. российские власти не отличались активностью в принятии законов о защите прав потребителей. В той или иной степени эти мотивы прослеживаются только в единичных нормативных актах, касавшихся отдельных продуктов питания: маргарина и искусственного масла, сахара (или искусственных сладких веществ) и чая. Да и то, несмотря на акцент официальных документов на защиту прав потребителей как ведущую цель правового регулирования торговли данными продуктами, на деле это составляло отнюдь

не единственный, и, по сути, не главный государственный интерес. Красной нитью эта задача проходила, пожалуй, только через закон<sup>12</sup> от 8 апреля 1891 г., определивший условия производства и продажи маргарина и получаемого из молока и маргарина искусственного масла<sup>13</sup>, которые были призваны противодействовать «фальсификации коровьего масла». Именно на этом предмете правового регулирования в представленной работе мы остановимся подробно.

Производство маргарина и искусственного масла разрешалось только в специализированных промышленных заведениях, устроенных исключительно для этой цели, и должно было осуществляться под контролем особых надзирателей, назначаемых Министерством финансов<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Здесь и далее под законами, принятыми до 23 апреля 1906 г., когда вступила в силу новая редакция Основных государственных законов, автор понимает Высочайше утвержденные мнения Государственного Совета. Подробнее см.: Жолобова Г.А. Правовое регулирование торгово-промышленных отношений в пореформенной России 1881–1913 гг. М, 2007. С. 21–28.

<sup>13</sup> «Под названием “маргарин”, в смысле настоящего закона, разумеется продукт, получаемый из свежего говяжьего жира выделением из него части стеарина по способу Межъ-Мурье. Под наименованием «искусственное масло» разумеется продукт, получаемый при обработке по способу Межъ-Мурье ста весовых частей маргарина со ста весовыми частями молока или с десятью весовыми частями сливок». См.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание Третье (ПСЗ–III). Т. XI. № 7606. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О производстве и продаже маргарина и искусственного масла», ст. 1. С. 163. Нормы этого закона были включены путем инкорпорации в Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 2. Устав о промышленности (Изд. 1893 г.), ст. 258, Примечание 2. С. 1228–1229, а также Т. XIII. (Издание 1892 г.). Устав врачебный, ст. 642–650. См.: Свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолжениями в одной книге / под ред. Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб., 1900. Т. XIII. (Издание 1892 г.). Устав врачебный. С. 162–163.

<sup>14</sup> С 1 января 1912 г. Высочайше утвержденным одобрением Государственным Советом и Государственной Думой законом от 15 декабря 1911 г. должность надзирателей промышленных заведений, выделяющих маргарин и искусственное масло, с окладом в одну тысячу двести рублей в год «в том числе 480 руб. жалованья, 480 руб. столовых и 240 руб. квартирных», учреждалась при Министерстве торговли и промышленности. Расходы на содержание надзирателей по-прежнему относились на средства государственного казначейства, с последующим их возмещением владельцами заведений, выделяющих маргарин и искусственное масло. См.: ПСЗ–III. Т. XXXI. №36218 15 декабря 1911 г. Высочайше утвержденный одобренный Государственным Советом и Государственной Думой закон «Об учреждении должностей: 1) инспекторов для надзора за частными

<sup>10</sup> Соболев М.Н. Очерки экономической политики промышленности и торговли. Харьков, 1916. С. 213.

<sup>11</sup> РГИА. Ф. 1276 (Совет министров (1905–1917)). Оп. 5. Д. 200. Л. 5–6.

Запрещалась фальсификация сливочного масла путем окрашивания маргарина и искусственного масла под цвет сливочного «коровьего» масла, смешивания маргариновых продуктов или иных жиров с маслом с целью их продажи, выпуск их в продажу или даже хранение в местах производства или продажи «коровьего» масла. Соответственно, не допускалась и торговля маргарином и искусственным маслом из молочных лавок.

Эти меры защиты прав потребителей, избранные правительством с учетом уровня образованности (а точнее — неграмотности) большинства населения, призваны были создать препоны не только фальсификации, но и умышленному или неумышленному введению покупателей в заблуждение.

Обязательным условием организации торговли этими продуктами было наличие «на видных местах» соответствующего торгового заведения вывески с надписью, что в нем производится торговля маргарином и искусственным маслом. Кроме того, «посуда и вообще всякие помещения, в которых хранятся для продажи маргариновые продукты, должны иметь на видных местах ясную и прочную надпись «маргарин» или «искусственное масло». Если маргариновые продукты продаются целыми бочками или ящиками, то надпись должна заключать в себе, кроме того, имя или фирму заводчика»<sup>15</sup>. Привоз этих продуктов из-за границы воспрещался.

Закон устанавливал юридическую ответственность за нарушение порядка производства и торговли маргарином и искусственным маслом: «За смешение маргарина, искусственного масла или иных жиров с коровьим маслом, с целью торговли такими смесями, а также за хранение сих смесей в местах производства или продажи коровьего масла, виновные, сверх отобрания упомянутых смесей, подвергаются аресту не свыше одного месяца, или денежному взысканию не свыше ста рублей. За несоблюдение прочих установленных правил о производстве и продаже маргарина и искусственного масла, виновные, сверх отобрания означенных продуктов, подвергаются денежному взысканию не свыше ста рублей»<sup>16</sup>.

заводами и складами взрывчатых веществ и 2) надзирателей промышленных заведений, выделяющих маргарин и искусственное масло». С. 1290–1291.

<sup>15</sup> ПСЗ–III. Т. XI. № 7606, ст. 5. С. 163.

<sup>16</sup> Там же. С. 164. Эти нормы были включены путем инкорпорации в Свод законов Российской империи. Т. XV. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, ст. 1151. См.: Свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолже-

Во исполнение закона от 8.04.1891 г. министром финансов 29 июля 1893 г. были утверждены Правила о надзоре за производством маргарина и искусственного масла<sup>17</sup>.

Однако опыт реализации закона 1891 г. свидетельствовал о том, что поставленная цель не была достигнута, и, несмотря на законодательные запреты, подпольная фальсификация масла продолжала оставаться весьма распространенным явлением. Биржевые комитеты высказывали озабоченность тем, что маргариновые заводы «стали подгонять маргарин под внешний вид и цвет настоящего сливочного масла, заведя при этом однородную с последним упаковку и окраску продукта. Эта на первый взгляд незначительная хитрость дает возможность недобросовестным торговцам сбывать маргарин неопытному обывателю за настоящее коровье масло тем более, что допущенная ст. 642–650 т. XIII Уст. Пр. возможность сдабривания маргарина молоком, дает возможность заводам подгонять маргарин и под вкус настоящего коровьего масла. Таким образом, покупатель вводится в заблуждение упаковкой, внешним видом, вкусом и окраской и только химический анализ может уберечь его от обмана»<sup>18</sup>.

В результате вопрос о пересмотре принятого недавно закона о производстве маргарина не был снят с повестки дня. Он неоднократно поднимался биржевыми комитетами<sup>19</sup> и торговцами маслом<sup>20</sup>, вновь и вновь заявлявшими о необходимости окраски маргарина, по примеру Австралии и Штатов Северной Америки, в розовый или иной яркий цвет, а также об ужесточении санитарного городского и полицейского надзора за торговлей маргарином и искусственным маслом и привлечении членов биржевых комитетов и лиц, торгующих маслом, к его организации<sup>21</sup>.

ниями в одной книге / под ред. Ф. Волкова, Ю.Д. Филиппова. СПб., 1900. Т. XV. С. 190.

<sup>17</sup> Собрание Указаний и Распоряжений Правительства. 1893 г. № 139. Ст. 1144.

<sup>18</sup> РГИА. Ф. 23. Оп. 9. Д. 59. Л 1 об.

<sup>19</sup> Например, в Представлениях Биржевого комитета С.Петербургской яичной и масляной биржи за №295 от 17 августа 1907 г., направленном в Отдел Торговли Министерства торговли и промышленности, а также Биржевого комитета С.Петербургской яичной, масляной и курятно-дичной биржи от 26 февраля 1908 г., направленном министру торговли и промышленности. Там же. Л 1–2 об., Л 7–7 об.

<sup>20</sup> Например, в телеграммах Сибирских экспортеров сливочного масла, направленных из Омска министру торговли и министру земледелия 11 февраля 1908 г. Там же. Л. 9–11.

<sup>21</sup> Их деятельность особенно активизировалась в 1907 г. после того, как министерство торговли и про-



Предложение обязать заводы окрашивать весь производимый ими маргарин в какой-либо яркий (за исключением желтого) цвет, резко отличавший его от окраски настоящего коровьего масла, обсуждалось еще на этапе разработки законопроекта об условиях производства и продажи маргарина и искусственного масла. В 1890 г. он был представлен Министерством государственных имуществ «на уважение» Государственного Совета под рабочим названием, созвучным своей главной цели: «О мерах против фальсификации коровьего масла». Тогда министр финансов Действительный тайный советник Вышнеградский в своем отзыве высказал опасение, «что непривычка к употреблению в пищу окрашенного в яркий (красный) цвет маргарина на столько может сократить сбыт его, что и самое производство маргарина делается невозможным. Ввиду сего, а также вследствие заявления владельцев маргариновых заводов о том, что окраска в яркий цвет (для какой-либо цели Медицинским Советом было рекомендовано безвредное красящее вещество, а именно корень «альканны») придает этому продукту крайне неприятный вид, бывш. Министр Государственных Имуществ отказался от предъявления обязательства окрашивать маргарин в какой-либо яркий цвет»<sup>22</sup>.

В мае 1908 г. этот вопрос был поднят снова, став предметом обсуждения Второго Всероссийского Съезда представителей биржевой торговли и сельского хозяйства. Съезд обратил внимание, что «главным недостатком масляной торговли является подпольная фальсификация масла, действительно наполняющая рынок продуктами, не имеющими ничего общего ни с коровьим маслом ни с маргарином и нередко являющимися прямо вредными для здоровья; означенная фальсификация достигла в настоящее время весьма значительных размеров, во много раз превышающих все производство маргарина в России»<sup>23</sup>. В этой связи большинство членов Съезда нашло неприемлемым сделанное на Съезде предложение относительно обязательной окраски маргарина, «находя, что подобная окраска совершенно незаслуженно подорвала бы репутацию и сбыт маргарина, вселяя в покупателей недоверие к этому продукту. Подобная окраска, по мнению большинства членов Съезда, не принесла бы никакой

пользы для упорядочения масляной торговли <...> единственно правильным путем борьбы с фальсификацией масла и вообще с обманом при его продаже, являлось бы, как это и признается в иностранных государствах, установление соответственного санитарного надзора и достаточно строгих кар за всякое деяние, направленное к введению в заблуждение покупателей относительно качества и рода приобретаемого ими продукта»<sup>24</sup>. Резолюция же Съезда от 21 мая 1908 г. гласила, что «Съезд признал желательным:

1) пересмотр законов о фальсификации масла и маргарина с обращением особенно-го внимания на то, чтобы эта фальсификация каралась возможно строгим образом,

2) усиление надзора за продажей маргарина, каковой продукт весьма часто сбывается за масло. При этом Съезд высказался за особую форму бочки, чтобы легче отличить масло от маргарина и за то, чтобы при продаже маргарина в кусках на видном месте имелся ярлык с надписью крупными буквами «маргарин» или «искусственное масло».

3) Пункт 6 закона о маргарине (1891 г.) сохранить.

4) Отменить п. 7 закона о маргарине, о запрещении продажи масла и маргарина вместе.

5) Чтобы участие представителей специальных Бирж было обязательным при торгово-санитарных осмотрах торговых заведений, а также заводов масла и маргарина.

6) Чтобы Биржевым Комитетам специальных Бирж была предоставлена инициатива для организации торгово-санитарного надзора»<sup>25</sup>.

Однако эти пожелания съезда, как, впрочем, и представления других заинтересованных лиц, не нашли поддержки в Министерстве торговли и промышленности. Рассмотрев их, чиновники пришли к выводу, что все необходимые законодательные меры для установления контроля за торговлей маргарином и искусственным маслом уже предусмотрены действующими нормами (законом о производстве и продаже маргарина и искусственного масла от 8 апреля 1891 г. и Правилами о надзоре за производством маргарина и искусственного масла, утвержденными министром финансов 29 июля 1893 г.). Главная же проблема сводится лишь к наблюдению за тем, чтобы действующие правила действительно исполнялись, а не оставались мертвой буквой. По мнению Отдела промышленности меры борьбы с фальсификацией должны «иметь в

мышленности дало свое согласие на постройку в С.Петербурге и Риге заводов для производства маргарина. Там же. Л 1, 7–7 об.

<sup>22</sup> Там же. Л 4 об–5.

<sup>23</sup> Там же. Л 15 об.

<sup>24</sup> Там же. Л 15 об–16.

<sup>25</sup> Там же. Л 16–16 об.

виду главным образом торговлю маргарином и искусственным маслом, с целью парализовать возможность продавать не маргарин, а разные недоброкачественные продукты под видом маргарина и искусственного масла»<sup>26</sup>.

Вышеизложенное позволяет заключить, что правовое регулирование отношений в сфере производства и торговли маргарином, в конечном итоге строилось в соответствии с задачами охраны интересов сельского хозяйства: ведь рост производства маргарина и искусственного масла должен был увеличить спрос на употребляемые при этом сельхозпродукты: сало, молоко и сливки. Кроме того, из анализа документов становится очевидным, что, помимо защиты прав потребителей, о чем было прямо заявлено в документах Министерства финансов, власти стремились соблюсти баланс интересов сельского хозяйства и пищевой промышленности, маслоделов и производителей маргарина. Этим, на наш взгляд, и объясняется тот факт, что, урегулировав в законодательном порядке особенности производства и реализации маргарина, Министерство торговли и промышленности не сочло нужным проводить дальнейшие его ограничения в угоду торговцам сливочным маслом, так же как и делать какие-то послабления в интересах торговцев маргарином, влекущие за собой возможность введения в заблуждение неграмотного потребителя (не разрешив, к примеру, продажу натурального масла и маргарина из одного торгового помещения).

Таким образом, развитие маргаринового производства в России соответствовало интересам, как промышленности, так и сельского хозяйства, и сдерживать его какими-либо законодательными препонами правительство не желало. Тормозом же производственного роста как масла, так и маргарина, во многом выступала крайне слабая постановка дела санитарного надзора, о чем в центральные ведомства с мест регулярно поступала убедительная информация.

Так, датский подданный Генрих Кухсе, проживавший в Одессе, в прошении на имя министра торговли и промышленности о необходимости организации надзора за масло-топленными заводами, обозначил проблемы, существовавшие в начале XX в. в торговле топленым маслом. В своем письме от 27 ноября 1908 г. он сообщал о том, что российские санитарные комиссии если и возбуждали вопросы о фальсификации масла, то делали это очень неумело. Осмотр производился не

на заводах, где перетапливалось масло, а в торговых точках: «<...> возьмут из бочонка около ½ фунта масла и делают анализ. И пока они сделают, то за это время торговец продаст всю бочку масла, а комиссия находит масло фальсифицированным, штрафует его, ну на ста рублей, а этот торговец обращается к тому, кто перетапливал масло, т.е. фабриканту, за получением заплаченных им ста рублей. Фабрикант без разговору ему платит. Да почему бы он и не заплатил, ибо он за это время сфабриковал и продал несколько тысяч пудов такого смешанного масла и заработал от 2<sup>x</sup> до 4<sup>x</sup> рублей на пуд! Почему, согласно закона, не конфискуется вся партия найденного масла до анализа и впоследствии не отбирается, как говорит закон? Этим бы только и можно прекратить зло, чего до сего времени не делалось. И фабрикация фальсифицированного масла смело продолжается. Безнаказанно примешивают в большинстве случаев 25% сала от разных животных, не пренебрегая даже от палых от разных болезней, и 25% растительных масел, подкрашивая и подводя под цвет натурального коровьего масла. Пишут на бочонках “топленое коровье масло” очищенное на таком то заводе. Но, наконец, наступило время, как видим из газеты «Новое время» от 2/15 июля сего года № 11603, где говорится, что Г. Пристав г. С.Петербурга В.Н. Касаткин, получив сведения 28 июня о тайном заводе искусственного масла на окраине города за Волковой деревней в Салотопенном заводе Кулагина, отправился туда с понятными, где нашел сало, кокосовое масло, подсолнечное масло и коровье масло — все те продукты, какие вообще принято подмешивать в коровье масло, опечатав все, что нашел в заводе. Т.е. поступил согласно букве закона и передал следственной власти. Если бы таких Г. Приставов побольше в России, тогда бы не было фальсификации, а то к несчастью она широко развита. И обмануты тысячи многие людей, а может быть и отравляются, так как поступает сало всякое, не исключая и от палых животных. Отсюда может быть являются разные заразные болезни, холера и другие, и никто не обращает внимания. Для примера укажу Томскую губернию, откуда вывозится топленого русского и других масел коровьих до 2<sup>x</sup> миллионов пудов в разные места, в том числе в зимнее время, и привозится в С. Петербург. И все это топленое масло фабрикуется точно так же, как и открытое в С. Петербурге, на салотопенных заводах, или, наоборот, на салотопенных перетапливается сало, под предлогом, что оно готовится для мыла, так как

<sup>26</sup> Там же. Л 4 об.

вместе устроены и мыловаренные заводы, а на самом деле все это сало идет на примесь в масло, и эти сотни тысяч пудов сала, а также и растительных масел, стоящий материал от 5 до 6 рублей, продается в примеси по 14 рублей <...> А санитарную комиссию иногда можно видеть ходящей по мелким лавочкам, где и находят недоброкачественную селедку, составляют протокол, и этим кончается ее деятельность ревизии. А там, где миллионные производства недоброкачественных товаров, там ее никто никогда не видит. Почему, это не мне судить <...> От этого неурюстройства страдают интересы сельского хозяйства, потому что на рынке нет правильной конкуренции, <...> потребитель страдает в гигиеническом и экономическом отношениях: платит деньги за чистое масло, а потребляет какую то отвратительную смесь. <...> По моему этот вопрос общегосударственной важности <...><sup>27</sup>.

Далее датчанин высказывал предложение по вопросу об организации надзора за маслотопенными заводами, без чего законы против фальсификации масла не достигали своих целей. Особый интерес вызывает его предложение принять закон, «который вытекает сам собой из потребности народа»: об исследовании «правительственными лабораториями» произведенной продукции с наложением клейма на бочонках и выдачей свидетельств, подтверждающих качество масла, выпускаемого в продажу, «<...> и без свидетельства, в котором бы говорилось о составных частях масла, железные дороги не принимали бы к перевозке масла коровьего, надзор поручить жандармской железнодорожной полиции, и что если бы где-нибудь в розничной продаже оказалось масло без свидетельства — конфисковать его, сколько бы его не было, и кроме того, штрафовать купившего от завода и продавшего заводчика масло без свидетельства <...><sup>28</sup>. Т. о., с точки зрения современных категорий, датчанин фактически предлагал ввести обязательную сертификацию масла.

Доводы, указанные Генрихом Кухсе, были поддержаны в отзыве, составленном в ответ на официальный запрос Министерства торговли и промышленности А. Клепиковым — надзирателем маргаринового завода «С.Ф. Ныркова и Ко» на Московских городских бойнях. В 1909 г. он представил в Отдел

Промышленности письмо следующего содержания: Вопрос, поднятый г. Кухсе, имеет бесспорно громадное государственное значение. Существование чрезвычайной фальсификации топленого масла, крайне вредно отзывающейся на интересах русского потребителя, а отчасти и на экспортной торговле России, вряд ли может подлежать какому-либо сомнению. Указываемые г. Кухсе факты находят полное подтверждение себе, между прочим в исследовании коровьего топленого масла, произведенном в 1903 г. Московской городской санитарной станцией по предложению Г. Московского Губернатора. Исследованию были подвергнуты 329 проб масла, доставленных базарными смотрителями врачами из различных крупных и мелких торговых заведений Москвы. «Натуральным продуктом было признано лишь 178 проб, т.е. 54,1% общего числа, тогда как 142 пробы, или 43,2% общего числа, оказались фальсифицированными, подмешанными посторонними жирами. 9 проб отнесены к разряду подозрительных. (Двенадцатый годовой отчет Московской Городской санаторной<sup>29</sup> станции за 1903 г. Изд. 1906 г.) <...> Большинство упоминаемых в отчете санитарной станции маслотопенных заводов, занимающихся фальсификацией «русского» масла, продолжает благополучно существовать до настоящего времени. Судя по отзывам лиц, близко стоящих к масляной торговле, есть основание думать, что за последние годы фальсификация масла в Москве уменьшилась, зато таковая значительно увеличилась на месте производства масла, в Сибири, причем к маслу начали примешивать новый продукт, кокосовое масло.

Закон 8 апреля 1891 г., поставив в надлежащие рамки производство маргарина и искусственного масла, в сущности совершенно не затрагивает вопроса о фальсификации коровьего масла, так как для последней цели маргарин, как продукт сравнительно дорогой, не употребляется, а специального надзора за маслотопенными заводами не установлено. Статья 115<sup>1</sup> Уст. о нак., которая, при выполнении требования о конфискации, казалось бы, могла служить надежным оружием в борьбе с фальсификацией масла, в настоящее время не ведет к цели вследствие того, что возбуждение дел по этой статье предоставлено исключительно полиции, слишком обремененной другими обязанностями.

Ввиду вышеизложенного я вполне присоединяюсь к мнению автора прошения г. Кухсе

<sup>27</sup> РГИА. Ф. 23. Оп. 7. Д. 474. Л. 96–98. Здесь и далее знаки препинания, полностью отсутствующие в оригинале письма, расставлены в соответствии с правилами современной пунктуации Г.А Жолобовой.

<sup>28</sup> Там же. Л. 98 об–99.

<sup>29</sup> В оригинале документа имеет место опечатка: вместо «санаторной» следует читать «санитарной» (сноска Г.А. Жолобовой).

о необходимости принятия особых мер для борьбы с фальсификацией “русского масла” и полагаю, что эти меры должны выразиться в следующем:

1. За всеми маслостопенными заводами должен быть установлен специальный надзор по образцу надзора, существующего за маргариновыми заводами, причем лица, осуществляющие этот надзор, должны быть снабжены правом возбуждать дела по 115<sup>1</sup> ст. Уст. о нак. независимо от полиции. Ввиду многочисленности и вместе с тем незначительности маслостопенных заводов один надзиратель мог бы обслуживать несколько заводов.
2. В центральных пунктах производства масла и торговли им, каковыми являются Томск, Курган, Москва, С.Петербург и некоторые другие города, должны быть учреждены лаборатории для регулярного исследования доставляемых городскими надзирателями проб масла.
3. Для достижения наилучших результатов в этом деле в местных правительственных органах печати должны опубликовываться наименования фирмы тех промышленных и торговых предприятий, в которых будет обнаруживаться фальсификация.

Я полагаю также, что производители масла, заинтересованные в сбыте доброкачественного продукта, охотно дадут необходимые для осуществления надзора средства, в целях уничтожения своих недобросовестных конкурентов.

Предлагаемые меры могут, конечно, привести к некоторому вздорожанию топленого масла, но потребитель едва ли может быть в претензии на это, если у него будет уверенность, что под видом коровьего топленого масла он не получит ничего иного, кроме натурального продукта; что же касается менее состоятельного потребителя, то потребность такого в масле может быть удовлетворяема продуктами, установленными законом 1891 г.; вместе с тем законом могут быть допущены другие виды искусственного масла, приготовляемого по определенным нормам, под специальным надзором и продаваемого под особым наименованием<sup>30</sup>.

Эти предложения были оценены Отделом промышленности, как «вполне целесообразные», но каких-то решительных действий по организации на должном уровне санитарного надзора так и не последовало. А ведь именно проблема отсутствия работающей системы надзора в России уже становилась тормозом

развития целой отрасли пищевой промышленности. Например, в 1906 г. даже Городская санитарная комиссия С.Петербурга и Совецание торгово-санитарных врачей признали ее главным основанием своего вывода о нежелательности открытия в столице маргаринового завода. Так, официальное заключение, составленное 28 мая 1906 г. для Медицинского совета академиком Данилевским по поводу открытия маргаринового завода в С.-Петербурге гласило: «<...> при решении настоящего вопроса сталкиваются между собой, с одной стороны, интересы экономические и промышленные, с другой — интересы санитарные. <...> Поэтому, если Медицинский совет <...> придет к заключению отрицательному в поставленном вопросе, то все же отказ в открытии завода должен быть формулирован условно т.е. при настоящем устройстве санитарной части в Империи. При предполагаемой реформе этого ведомства условия санитарного надзора могут стать иными, вполне способными ограждать потребителя от каких-либо опасностей для его здоровья.

Не должно забывать, что маргарин это и вполне заботливо правильно производимый всегда раньше и теперь признается полезным, обогащающим рынок дешевым и вполне здоровым жировым пищевым продуктом.

На основании вышесказанного я прихожу к следующим заключениям:

- I. Стремление торговых людей устроить маргариновый завод есть важный признак недостатка на рынке скоромного масла, способного удовлетворить существующую потребность хозяйства.
- II. Маргарин, правильно вполне добросовестно изготовляемый, способен без малейшего вреда для здоровья заменить во многих случаях в хозяйствах коровье масло.
- III. В настоящее время, вследствие легкости злоупотреблений в производстве маргарина и отсутствия фактического и почти непрерывного санитарного надзора за подобным производством, — устройство завода и продажа маргарина — нежелательны.
- IV. Последнее заключение не должно отнять возможности разрешения устройства завода и продажи маргарина тогда, когда условия общегосударственного санитарного надзора будут изменены против настоящего.
- V. Устройство завода было бы допустимо и в настоящее время, при неизменном условии постоянного, непрерывного посредством особого лица надзора за

<sup>30</sup> Там же. Л. 102–103.



накопленными частями производства маргарина»<sup>31</sup>.

Однако для решения этих, казалось бы, очевидных проблем необходимы были дополнительные бюджетные средства и деловая активность на местах, а как раз в этом Россия исследуемого периода испытывала хронический дефицит.

Отчетливое понимание официальными лицами недостаточности проводимых мер по защите прав потребителей, в том числе и в сфере правового регулирования производства и продажи продуктов питания, на рубеже XIX–XX вв. активизировало законотворческую деятельность. Работа по подготовке соответствующих законопроектов параллельно велась различными министерствами и ведомствами. Так, в ноябре 1906 г. Управляющий Отделом торговли сообщал министру торговли и промышленности о том, что «в настоящее время в Отделе выработан проект общего закона против обмана в торговле, на основании коего предполагается нормировать продажу наиболее важных товаров, в том числе пищевых продуктов и напитков»<sup>32</sup>. А 28 апреля 1907 г. на заключение биржевых комитетов был разослан проект «закона об обеспечении доброкачественности пищевых и вкусовых средств и напитков», разработанный Управлением главного врачебного инспектора МВД<sup>33</sup>. В ответ Биржевыми Комитетами была высказана масса критических замечаний, поддержанных впоследствии Министром торговли и промышленности И. Шиповым<sup>34</sup>.

В январе 1907 г. редактор ежемесячного журнала «Вестник виноделия» В.Е. Таиров писал: «Центральные правительственные учреждения в последние два года проявляют необычайно кипучую деятельность по законодательной части. Даже самые тихия ведомства увлеклись работой и наперерыв друг перед другом выдвигают и разрешают вопросы, долгие годы ожидавшие очереди, почти забытые. Однако, такая лихорадочная спешность имеет и свою отрицательную сторону, — она, естественно, не может не отражаться в иных случаях на качестве работы, которая не всегда поэтому выливается в формы, вполне соответствующие изменившимся условиям жизни, и это тем чаще, чем упорнее игнорируется частная инициатива и общественная самодеятельность. Между тем, в нашей обширной

стране, все еще не достаточно изученной в Петербурге, широкая и целесообразная творческая работа правительства мыслима только при искреннем и энергичном возбуждении и поощрении общественной инициативы и предприимчивости. Работа в центре и работа на местах должны идти рука об руку и общими силами стремиться к осуществлению того *большого дела*, которое, во всей своей совокупности, составляет задачу переживаемого исторического момента, т.е. *создание и обеспечение величия страны и блага населяющих ее народов*»<sup>35</sup>.

Т. о. назрела необходимость в объединении законотворческих усилий центральных ведомств, а также привлечении к работе над законопроектом специалистов и лиц, непосредственно заинтересованных в производстве пищевых продуктов и торговле ими. Тем временем, в сентябре 1908 г. Всемирным Обществом Белого Креста в Женеве был созван первый Международный конгресс по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов. Для представительства России на этом Конгрессе в мае 1908 г. инициативной группой от торгово-промышленных и общественных организаций был образован временный Русский комитет для выработки программы действий на Конгрессе. В состав Комитета вошли представители Совета съезда биржевой торговли и сельского хозяйства, Совета съезда промышленности и торговли, биржевых комитетов, С.-Петербургской Городской Санитарной комиссии, ученых обществ и учреждений, С.-Петербургского столичного врачебного Управления и других заинтересованных ведомств. В ходе обсуждения программы действий Комитет пришел к заключению, что помимо участия в работе Международного конгресса, было бы желательным для всестороннего изучения обозначенной проблемы и предварительной разработки необходимых мероприятий по ее разрешению учредить в России постоянную организацию. В соответствии с этим решением, уполномоченные Организационного бюро комитета член Государственного Совета князь П.Н. Трубецкой и граф А.А. Бобринской обратились в Министерство торговли и промышленности с ходатайством **об учреждении** в его ведении постоянного **Комитета по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов** и представили проект Положения об этом Комитете.

5 мая 1909 г. этот проект вместе с представлением об учреждении Комитета по борьбе

<sup>31</sup> РГИА. Ф. 1294 (Медицинский совет при Министерстве внутренних дел). Оп. 10. Д. 331. Л. 3–5.

<sup>32</sup> РГИА. Ф. 23. Оп. 7. Д. 431. Л. 141 об.

<sup>33</sup> РГИА. Ф. 23. Оп. 7. Д. 474. Л. 2, 15–15 об.

<sup>34</sup> Там же. Л. 89–92 об.

<sup>35</sup> Таиров В.Е. По поводу одного законопроекта о фальсификации пищевых продуктов // Вестник Виноделия. Одесса, 1907 г. № 1. С. 3.

бе с фальсификацией пищевых продуктов был подан в Совет министров за подписью министра торговли и промышленности В. Тимирязева<sup>36</sup>. Мотивировочная часть представления, обосновывающая актуальность такой организации, гласила: «...весьма важным является привлечение к участию в разработке и практическом проведении соответственных мероприятий, — в целях возможного устранения из торговли поддельных или недоброкачественных продуктов, — с одной стороны, компетентных специалистов: профессоров, врачей-гигиенистов, химиков и проч., а с другой — лиц, непосредственно заинтересованных в производстве пищевых продуктов и торговле ими, при совместном участии коих могли бы быть вырабатываемы мероприятия, которые при практическом применении их окажутся действительными, как средство борьбы с могущей принести вред здоровью населения фальсификацией и, вместе с тем, необременительными для торговли и промышленности».

Признавая ввиду изложенного, что учреждение по инициативе заинтересованных кругов особой организации, имеющей целью содействие Правительству, а также городам и земствам в борьбе с фальсификацией пищевых продуктов, может оказаться несомненно полезным, как в интересах охранения народного здоровья, так и ограждения торговли и промышленности от недобросовестной конкуренции, — Министр Торговли и Промышленности не встречал бы препятствий к учреждению Комитета по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов, на основании прилагаемого при сем проекта положения оно *«...»*<sup>37</sup>.

18 июня 1909 г. Николай II утвердил данное Советом министров разрешение на его создание,<sup>38</sup> а 28 июня 1909 г. на основании этого акта министр торговли и промышленности утвердил Положение о Комитете по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов. Его компетенция включала широкий круг вопросов: установление понятия о нормальных пищевых продуктах, обращающихся в России; формирование единообразных методов исследования пищевых продуктов, раскрытие способов фальсификации и разработку практических мер борьбы с ней; содействие

земским, городским и другим общественным и частным учреждениям и лицам в организации планомерной борьбы с фальсификацией; возбуждение перед Правительством ходатайств; участие и постоянное представительство в международных конгрессах и организациях по вопросам борьбы с фальсификацией, подготовку материалов к международным съездам; содействие заключению международных соглашений о законодательных нормах и мерах борьбы с фальсификацией, а также методах исследования пищевых продуктов; организацию съездов, конкурсов, музеев и выставок; сбор и распространение необходимых сведений по организации борьбы с фальсификацией, организацию чтений, докладов, курсов, издание книг; устройство лабораторий для исследования пищевых продуктов и научного изучения вопросов фальсификации и пр.<sup>39</sup>

Для выполнения этих задач Положение предусматривало учреждение в различных пунктах империи местных отделений Комитета<sup>40</sup>, а также органов научно-технического характера: статистических и справочных бюро, испытательных станций, библиотек, специальных комиссий и др.

Комитет должен был состоять из почетных, действительных членов и членов-корреспондентов. В почетные члены предполагалось избирать лиц, оказавших особое содействие делу борьбы с фальсификацией пищевых продуктов своими трудами или пожертвованиями. Действительными членами Комитета могли быть входящие в его состав по указанию соответствующих учреждений представители: ведомств, земских и городских общественных управлений, ученых обществ и высших учебных заведений, торгово-промышленных общественных учреждений (Биржевых Комитетов, Комитетов Торговли и Мануфактур и пр.), сельскохозяйственных

<sup>39</sup> РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 200. Л. 8–9; ПСЗ–III. Т. XXIX. Ч. 2. Штаты и табели. К №32150. Утвержденное, 28 июня 1909 г., министром торговли и промышленности Положение о Комитете по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов. С. 220.

<sup>40</sup> Положение установило, что вне С.Петербурга, при наличии не менее 5 проживающих в данном городе действительных членов Комитета им, с разрешения общего собрания Комитета, предоставляется возможность образовать местное отделение, компетенция которого определялась особой инструкцией, утверждаемой собранием. РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 200. Л. 14–15. Положение о Комитете по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов, §22; ПСЗ–III. Т. XXIX. Ч. 2. Штаты и табели. К №32150. Утвержденное 28 июня 1909 г., министром торговли и промышленности Положение о Комитете по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов, §22. С. 221.

<sup>36</sup> РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 200. Л. 2–15.

<sup>37</sup> Там же. Л. 6–7.

<sup>38</sup> ПСЗ – III. Т. XXIX. № 32150. Июня 18. 1909 г. Высочайше утвержденное положение Совета министров «Об учреждении Комитета по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов». С. 501.

и торгово-промышленных организаций, имеющих целью «объединение своих членов на почве экономических интересов (сельскохозяйственных Обществ, Союзов сельскохозяйственных Обществ, Товариществ, Съездов, Торговых Палат и т.п.), но не производящих непосредственно торговых операций»<sup>41</sup>; а также отдельные предприятия и лица, избираемые Комитетом по рекомендации двух его членов. Члены-корреспонденты должны были приглашаться Комитетом с правом совещательного голоса из числа лиц, могущих содействовать борьбе с фальсификацией в России<sup>42</sup>.

Созданный Комитет включился в работу по сбору информации о зарубежном и отечественном опыте обеспечения надлежащей торговли пищевыми продуктами и изучению поступавших с мест предложений для выработки общих мер борьбы против фальсификации продуктов питания<sup>43</sup>.

В 1914 г. в Государственную Думу был внесен **законопроект «об обеспечении доброкачественности пищевых продуктов и напитков»**. Проект предусматривал запрет на изготовление, продажу, хранение и раздачу (в том числе бесплатную) вредных для здоровья, испорченных, недоброкачественных, не соответствующих торговому обозначению или «подделанных под наружный вид других товаров» пищевых и вкусовых продуктов и напитков. К таковым относились, кроме прочих, продукты и напитки, «выделанные из веществ, полученных от животных, больных заразными болезнями, или от растений и плодов, зараженных болезнями, могущими

причинить вред здоровью»<sup>44</sup>. Воспрещалось изготовление и продажа посуды и предметов упаковки из материалов, «могущих передать вредные свойства пищевым продуктам и напиткам», равно как и хранение последних в такой посуде и упаковке. Министру внутренних дел по соглашению с министром торговли и промышленности и главноуправляющим землеустройством и земледелием проект предоставлял право: «1) запрещать некоторые способы приготовления, хранения и укупорки продуктов и напитков, 2) объявлять списки дозволенных искусственных вкусовых средств, консервирующих и красящих веществ и эссенций и списки воспрещенных для изготовления посуды и упаковки материалов и красок, 3) устанавливать понятия нормальных продуктов и нормального их состава, а также, если нужно, приемы их изготовления, 4) устанавливать правила надзора за изготовлением, хранением и продажей суррогатов и пр.»<sup>45</sup>. Прежде эти вопросы зачастую решались в законодательном порядке, но с учреждением в 1906 г. Государственной Думы и наделением законодательными правами Государственного Совета передача подобных полномочий по принадлежности, в ведение соответствующего министра, была вполне оправдана. Ведомственное регулирование призвано было обеспечить более гибкое и своевременное реагирование властей на запросы повседневности. Подтверждалось также право земских и городских органов самоуправления издавать в установленном порядке обязательные постановления в развитие общих положений закона.

Реализации этих норм должна была способствовать организация санитарного надзора. В поселениях, имевших более 25 тыс. жителей, органы местного самоуправления обязаны были создавать общественные лаборатории для исследования пищевых продуктов и напитков или пользоваться частными лабораториями, которые будут признаны достаточно компетентными. Таким лабораториям надлежало проводить экспертизу образцов продуктов, отбираемых органами надзора как по собственной инициативе, так и по требованию частных лиц, в местах их производства, хранения или торговли.

Проект предусматривал ужесточение наказания за неисполнение санитарных требований. Умышленное изготовление или продажа вредных для здоровья продуктов карались тю-

<sup>41</sup> ПСЗ–III. Т. XXIX. Ч. 2. Штаты и табели. К №32150. Утвержденное, 28 Июня 1909 г., Министром Торговли и Промышленности Положение о Комитете по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов. §7 г). С. 220.

<sup>42</sup> РГИА. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 200. Л. 9–10; ПСЗ–III. Т. XXIX. Ч. 2. Штаты и табели. К №32150. Утвержденное, 28 Июня 1909 г., Министром Торговли и Промышленности Положение о Комитете по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов. С. 220.

<sup>43</sup> Комитетом по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов был подготовлен и в 1912 г. издан в Типографии Редакции периодических изданий Министерства Финансов «Свод действующих санитарно-уголовных узаконений и правительственных распоряжений, касающихся фальсификации пищевых продуктов и напитков. С приложением соответствующих статей из Уголовного Уложения, Высочайше утвержденного 22 марта 1903 г. и из Положений о Губернских и Уездных Земских Учреждениях и Городового». Свод действующих санитарно-уголовных узаконений и правительственных распоряжений, касающихся фальсификации пищевых продуктов и напитков. СПб., 1912. (35 с.)

<sup>44</sup> Соболев М.Н. Очерки экономической политики промышленности и торговли. Харьков, 1916. С. 213.

<sup>45</sup> Там же.

ремным заключением до 6 месяцев (повторное деяние — до 1 года) и штрафом до 300 руб. В случае допущения тех же нарушений, повлекших смерть или тяжкое расстройство здоровья, виновному грозило заключение в арестантском отделении от 2,5 до 3,5 лет и лишение всех особых, лично и по состоянию присвоенных, прав и преимуществ. «За изготовление пищевых и вкусовых продуктов и напитков, внешние свойства или состав коих изменен для уподобления их другим продуктам, по свойствам и составу от них отличным, виновный подвергается: // в 1-й раз тюремному заключению от 1 до 6 месяцев и, кроме того, по усмотрению суда денежному взысканию от 50 до 300 рублей. // во 2-ой и последующие разы тюремному заключению до 1 года и, кроме того, по усмотрению суда денежному взысканию от 100 до 300 рублей»<sup>46</sup>. При осуждении за вышеуказанные преступления суд мог вынести постановления о конфискации товаров, предметов и приборов, посредством которых было совершено преступление; об опубликовании приговора за счет осужденного в одном из частных временных изданий; о выставлении приговора на видном месте торгово-промышленного помещения на срок до 6 месяцев; о лишении виновного права производить соответствующий род торговли на срок от года до пяти лет<sup>47</sup>.

Также был подготовлен **законопроект о торговле маслом и его суррогатами**. Предполагалось установить, что коровье (сливочное) масло должно содержать не менее 82% масляного жира, топленое масло — не менее 98%. Из консервирующих веществ проект допускал только возможность использования поваренной соли, но и то, не более 3%. Особые требования предъявлялись к содержанию в чистоте всех предметов, сосудов и упаковочных материалов, используемых при производстве, перевозке, хранении и продаже масла. Для обеспечения надзора за исполнением вводимых правил проект предлагал установить обязательную регистрацию всех промышленных и сельскохозяйственных маслоделен и маслодельных заводов органами земского и городского самоуправления и обязательное клеймение масла с целью определения места его производства<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> РГИА. Ф. 23. Оп. 7. Д. 474. Л. 118. Статья 8 Проекта закона «Об обеспечении доброкачественности пищевых и вкусовых продуктов и напитков» к докладу Комиссии от 12 марта 1911 г.

<sup>47</sup> Там же. Л. 120–121.

<sup>48</sup> Соболев М.Н. Очерки экономической политики промышленности и торговли. Харьков, 1916. С. 214.

Претворение в жизнь подобных норм могло бы стать еще одним шагом на пути формирования механизма правового регулирования отношений в сфере защиты прав потребителей продуктов питания. Однако как раз в этот период Россия начала погружаться в сложный водоворот событий Первой Мировой войны, повлекший за собой обострение экономических и внутривосточных проблем. В результате, несмотря на осознание властями необходимости общего закона о защите прав потребителей продовольственных товаров и определенную работу в этом направлении, усилия, предпринятые в начале XX в., так и не увенчались успехом. Но, история, как известно, не терпит сослагательного наклонения, и факт остается фактом: законопроекты так и не стали законами.

Вышеизложенное позволило прийти к следующему заключению.

В интересах общественного здоровья государство даже в условиях свободы «торгового промысла» признавало необходимым вмешиваться в торговлю продуктами питания, устанавливая обязательные требования к их производству и реализации. Такое вмешательство во многом было продиктовано необходимостью обеспечения населения доброкачественными, свежими и нефальсифицированными продуктами, а также защитой предпринимателей от недобросовестной конкуренции.

Во 2-й половине XIX в. нормы Свода законов, содержавшие общие запреты на торговлю продукцией, не отвечавшей этим требованиям, на практике оказывались недостаточными для достижения обозначенных целей. В условиях погони за прибылью нечистых на руку дельцов пышным цветом расцветала фальсификация наиболее востребованных продуктов питания и торговля некачественным «съестным» товаром. Для решения этой проблемы в наиболее тревожных сферах российское правительство пошло по пути принятия специальных нормативных актов.

В законодательной деятельности 1881–1913 гг. проблема защиты прав потребителей продуктов питания решалась в немногочисленных нормативно-правовых актах и фактически сводилась к мерам борьбы с фальсификацией отдельных видов пищевой продукции: чая, сахара и сливочного масла. Избранный путь принятия законов казуального характера позволял власти обеспечить «индивидуальный» подход к выбору способов защиты прав потребителей тех или иных продуктов.

При этом, если в отношении маргарина и искусственного масла задача нормативного



регулирования состояла в первую очередь в предотвращении фальсификации коровьего масла, то ведущим мотивом регламентации торговли чаем и сахарином был фискальный интерес. Уровень активности государства в решении проблемы находился в прямо пропорциональной зависимости от приоритета этого фискального интереса в иерархии задач регулирования торговли конкретным видом продукции, что в конечном итоге обуславливало и степень его эффективности.

Предложенные правовые меры борьбы против фальсификации сливочного коровьего масла через регламентацию производства и продажи маргарина и искусственного масла оказались недостаточными для достижения желаемых результатов. Обеспечение защиты прав потребителей требовало системного под-

хода: кроме разработки общего закона, необходимо было усилить санитарный надзор, наладить его активную и ответственную работу, а также расширить систему исследовательских лабораторий. Этим же целям могло служить внедрение обязательной сертификации наиболее фальсифицируемых продуктов питания, как способ подтверждения качества и безопасности пищевой товарной продукции.

Но все эти мероприятия, широко обсуждавшиеся в правительственных верхах, требовали дополнительных средств и активизации деятельности на местах, в чем Россия исследуемого периода испытывала перманентный дефицит. Без должной же организации надзора, обеспечивающего исполнение действующих норм, даже принятые законы зачастую оставались мертвой буквой.

#### Библиография:

1. Жолобова Г.А. Правовое регулирование торгово-промышленных отношений в пореформенной России 1881–1913 годов. М., 2007.
2. Соболев М.Н. Очерки экономической политики промышленности и торговли. Харьков, 1916.
3. Таиров В.Е. По поводу одного законопроекта о фальсификации пищевых продуктов // Вестник виноделия. Одесса. 1907. №1.

#### References (transliteration):

1. Zholobova G.A. Pravovoe regulirovanie torgovo-promyshlennykh otnosheniy v poreformennoy Rossii 1881-1913 godov. M., 2007.
2. Sobolev M.N. Ocherki ekonomicheskoy politiki promyshlennosti i torgovli. Khar'kov, 1916.
3. Tairov V.E. Po povodu odnogo zakonoproekta o fal'sifikatsii pishchevykh produktov // Vestnik Vinodeliya. Odessa. 1907. №1.

*Материал получен редакцией 7 сентября 2012 г.*