

**Этапы становления таможенного дела и таможенной политики
в России (на примере периодизации истории таможенного дела Ю.Г.
Кисловского).**

Ассистент кафедры «Таможенное дело» Котихина А.С.

В данной статье мы попытаемся предложить собственную периодизацию истории правового регулирования таможенных отношений в России в X-XX вв. Однако предварительно считаем целесообразным проанализировать вариант периодизации, предложенный Ю.Г. Кисловским.

Ю.Г. Кисловский при создании своей периодизации во многом базировался на исследованиях Н.М. Карамзина. В основу периодизации легло предположение об объективности процессов истории таможенного дела и таможенной политики как важного института государства или группы государств в интересах создания условий для развития цивилизации.

Ю.Г. Кисловский выделяет одиннадцать периодов в развитии истории таможенного дела. *Первый период* (VI-VII вв.) – зарождение торгово-пошлинных отношений у славянских народов, проживающих на днепровском торговом пути в доисторической Руси. Особенность этого периода, по мнению ученого, состояла в том, что усилилась консолидация проживающих на пути «из варяг в греки» народов, увеличился товарообмен в южном (Византия), восточном (Хазарский каганат), северном (Скандинавия) и западном (западнославянские и германские государственные объединения) направлениях[1].

Второй период (VIII – начало IX в.) – эволюция торговых обрядностей в период становления Древнерусского государства. Рассматриваемый период сопровождается развитием внешней торговли на основе сбора «полюдь» и развития товарного производства в натуральном хозяйстве. В процессе изготовления орудий труда для земледелия, развития скотоводства, осуществления ирригационных и строительных работ происходит изменение структуры экономики, значительно расширяется торговля с сопредельными государствами.

Претерпевали изменения и пошлинные обрядности: осуществлялась дифференциация видов пошлин и закрепление за каждым мытником (таможенником) его обязанностей. На Руси появлялись данщики, осменики, мытники, пошлинники. Осуществлялся обмен и обогащение опытом сбора пошлин в ходе торговых отношений.

Третий период (вторая половина IX – первая половина XII в.) – время формирования торгово-пошлинных обрядностей в Киевской Руси. Древняя Русь с центром в Киеве превращалась в государство, занимающее в мировой цивилизации одно из ведущих мест в экономике, внешней

торговле и культурно-социальном развитии. Внешнеторговые отношения на Руси получили широкое развитие. Получила развитие и система торгово-пошлинных отношений, которые становились обязательным атрибутом государства как при торговых сделках внутри страны, так и за ее пределами. Пошлинные обрядности проявляли себя как объективный, обязательный элемент внешней торговли и оказывают влияние на взаимоотношения с другими государствами. Это находило отражение в договорах Руси с Византией 907, 911, 944 гг., в редакциях Русской Правды, в Судебнике князя Владимира, в летописи «Повесть временных лет» и в других древних источниках.

Четвертый период (конец XII – середина XIII в.) – угасание сложившейся системы пошлинных обрядностей. Из-за роста производительных сил и их несоответствия производственным отношениям наметился экономический и политический кризис Киевского государства. Так произошла первая национальная катастрофа, одним из последствий которой стал распад сложившейся системы торгово-пошлинных обрядностей в виде мытных сборов.

Пятый период (вторая половина XIII – начало XIV в.). В связи с захватом Руси монголо-татары ввели тамгу, усилился сбор дани, пошлины росли, сбор осуществлялся в пользу татарских князей.

К началу XIV в. складывались новые таможенные отношения. На их характер наложили отпечаток оживление хозяйства великих и удельных княжеств, развитие ремесленного производства, развитие живописи, архитектуры, градостроительства. Особенностью этого периода является укрепление власти феодалов.

Шестой период (XV-XVII вв.) - для него был характерен процесс складывания таможенных обрядностей. Этому способствовало освобождение от монголо-татарского ига, территориальное и политическое объединение русских земель и в конечном счете образование Московского централизованного государства как сословно-представительной монархии, под властью Москвы, возникновение предпосылок экономического развития государства, зарождения всероссийского рынка. В это время объективно встал вопрос о реформировании таможенного дела. К началу XVI в. таможенное дело представляло собой, по образному выражению К.В. Базилевича, "Механический конгломерат долголетних исторических напластований". Местные князья творили суд таможенный, бесправный. Попытки русских царей упорядочить таможенные сборы, законодательно закрепить таможенные правила не всегда достигали цели. В указанный период предпринимались усилия для реформирования таможенных обрядностей. Это просматривается в содержании царских таможенных грамот. Среди них Уставная грамота по сбору таможенных пошлин в городе Суздале (1606), «Память Новгородским таможенным головам о взимании пошлин с немецких людей, приезжающих из Швеции» (1612),

«Таможенная грамота Никольскому Песношскому монастырю на взимание пошлины в селе Рогачеве» (1621), «Таможенная грамота о сборе пошлин в селе Холму в пользу Бежецкаго Антониева монастыря» (1641), Именной указ «О высылке Английских купцов из России и по приезде им токмо к Архангельску, за многие несправедливые и вредные их для торговли Российской поступки, особенно же за учиненное в Англии убийство Короля Карла I» (1649).

Документы показывают стремление государственной власти оказывать влияние на таможенное дело и назревшую необходимость его централизации.

Наступал период реформирования таможенного дела. Определяющую роль в решении этой задачи сыграл вышедший 25 октября 1653 г. Именной указ царя Алексея Михайловича с боярским приговором "О взимании таможенной пошлины с товаров в Москве и городах, с показанием по сколько взято и с каких товаров". Царским указом вместо различных таможенных сборов вводилась рублевая пошлина. Дальнейшему развитию таможенного законодательства послужил Новоторговый устав 1667 г. В последней четверти XVII в. в дополнение к нему было издано около восьмидесяти законодательных и нормативных актов, регламентирующих таможенное дело в Московском государстве. В 1668 г. был принят документ, учреждающий централизованную сдачу таможенных сборов в царскую казну.

Седьмой период (XVIII в.) – период завершения таможенной реформы, организации централизованного управления таможенными. Их укомплектование осуществлялось по принципу вольного найма и носило сословный характер. Важным шагом в развитии таможенного дела явилось принятие первого протекционистского тарифа России в 1724 г. В тот же период в свет вышел ряд документов, регламентирующих оформление и контроль грузов на море, что нашло отражение в Морском пошлинном уставе 1731 г. В 1755-1757 гг. завершение таможенной реформы привело к ликвидации внутренних таможен. Результаты реформы были закреплены в Уставе таможенном 1755 г.

Во второй половине рассматриваемого периода таможенное дело осуществлялось на основе включения механизма таможенного регулирования. Это время характеризовалось поисками наиболее приемлемой системы таможенного обложения и определением направлений таможенно-тарифной политики. Таможенное дело оказало влияние на экономические преобразования в стране, рост промышленности и торговли. Доходы от внешней торговли выросли более чем в 3 раза, во столько же увеличились и таможенные доходы.

Восьмой период (XIX в.) связан с поисками наиболее приемлемой таможенно-тарифной политики. Он, по мнению Ю.Г. Кисловского, состоит из трех этапов.

Первый этап связан с переходом к протекционизму. В 1819 г. был принят фритредерский таможенный тариф, который, как отмечал министр финансов России Канкрин Е.Ф., убил русскую промышленность.

Второй этап – 1850-1870-е годы – попытки решить задачи развития внешней торговли на основе фритредерского таможенного тарифа, осуществить ряд мероприятий по оздоровлению финансовой системы государства. В конце этапа наметились протекционистские тенденции, которые привели к пересмотру взглядов на место и роль таможенного дела в государстве.

Принятие умеренного тарифа 1868 г. и введение некоторых элементов протекционизма способствовали экономическому развитию страны. Решающую роль в этом процессе сыграла отмена крепостного права в 1861 г.

Страна выходила из общенационального кризиса. Большое значение имело принятие протекционистского таможенного тарифа, начало которому положила золотая пошлина 1877 г. Это позволило перейти к осуществлению второго этапа промышленного переворота.

Третий этап – вторая половина XIX в. – происходило широкое использование таможенного механизма регулирования внешней торговли в интересах индустриализации страны. Значительно вырос уровень таможенного законодательства, в нем были обоснованы деятельность таможенной охраны, а также пограничной и корчемной стражи. К концу XIX в. таможенное законодательство вполне отвечало потребностям государства и мировым стандартам.

Девятый период (конец XIX – начало XX в.). На рубеже XIX – XX вв. поляризация общественного мнения и связанная с этим борьба идей привели к победе приверженцев протекционизма, которые рассматривали протекционистскую таможенную политику как объективную потребность качественно нового этапа экономического развития Российского государства и средство защиты от экономической экспансии промышленно развитых стран. Был принят протекционистский тариф 1891 г., что вызвало обострение отношений России и Германии и привело к «таможенной войне». Таможенное дело оказалось на острие экономических противоречий, вызванных протекционистскими тарифами. На повестку дня вновь встал вопрос о выборе направленности таможенной политики.

Под давлением Германии Россия пошла на уступки. В 1894 г. был заключен, а затем в 1904 г. пролонгирован конвенционный тариф, в результате чего Россия потеряла самостоятельность в таможенной политике и, по образному выражению Шапошникова Н.Н., свернула с мирового магистрального экономического пути развития.

В то же время, в начале XX в. усиливался рост таможенных доходов. Это происходило за счет активного ввоза на российский рынок

иностранных товаров, получивших право конкурировать с товарами, производимыми в стране.

В начале XX в. активизировалась нормотворческая таможенная деятельность. К дискуссии о целесообразности протекционизма и путях выхода из кризиса таможенной системы была привлечена широкая общественность.

Десятый период (1921-1991) – переход от протекционизма к государственной монополии на внешнюю торговлю. Его можно условно разделить на три этапа.

Первый этап (1921-1927) – включение таможенного механизма регулирования внешней торговли в период НЭПа.

Второй этап (конец 1927 – 1949) – таможенная служба Советского государства выполняла роль контролера: отвечала за пропуск и регистрацию товаров и пассажиров. Ее численность сократилась после НЭПа в три раза

Третий этап (1949-1986) деятельности таможенного ведомства СССР – Главного таможенного управления Министерства внешней торговли – характеризуется некоторым подъемом в связи с созданием Совета Экономической Взаимопомощи в рамках стран народной демократии, а затем социалистического содружества. В этот период были унифицированы таможенное законодательство и правила таможенного контроля, усилено внимание к подготовке кадров, создан межгосударственный высший интеграционный таможенный орган в виде ежегодных совещаний руководителей таможенных служб и их центральный печатный орган – журнал «Социалистический таможенный контроль».

Таможенные службы социалистических стран внесли значительный вклад в осуществление экономических реформ и экономического роста своих государств и подготовили условия для перехода регулирования внешнеэкономических связей в условия рыночной экономики.

Четвертый этап (1986-1991) – функционирование таможенной службы в условиях начала либерализации внешней торговли и перехода к рыночной экономике. Он наступил до распада СССР и связан с реорганизацией таможенной службы и преобразованием ее в Государственную таможенную службу.

На базе Главного таможенного управления было создано Главное управление Государственного таможенного контроля, выведено из подчинения Министерства внешнеэкономических связей и переподчинено Государственной внешнеэкономической комиссии, а последняя – Совету Министров СССР. Этот шаг способствовал расширению прав таможенных органов и позволил им участвовать в формировании таможенной политики. В связи с изменениями функций и новыми обязанностями руководящего таможенного органа был подготовлен и введен в действие

новый Таможенный кодекс СССР, включен механизм таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности; восстановлен таможенный контроль, увеличен штат таможенных органов, создан институт повышения квалификации таможенных работников, выделены средства для обустройства пунктов перехода, таможен и решения социальных вопросов.

Одиннадцатый период (октябрь 1991 – 2001) – создание, становление и развитие таможенной службы Российской Федерации. Здесь можно условно выделить три этапа. Начало *первому этапу* (25 октября 1991 г. – середина 1993 г.) было положено изданием Указа Президента Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 25 октября 1991 г. о создании Государственного таможенного комитета РСФСР в составе Государственного таможенного комитета СССР.

В ходе этого этапа был упразднен таможенный комитет СССР, введена новая структура таможенных органов. Создавались таможенные границы между суверенными государствами. Потребовались огромные усилия по созданию новой структуры таможенных органов, изменению принципов размещения таможенной инфраструктуры. Ставка была сделана на внутренние таможни. Возросла роль региональных таможенных учреждений.

Таможенные органы России были преобразованы в федеральные органы исполнительной власти, органы регулирования внешнеэкономической деятельности, на них возлагаются решения многочисленных задач. Они стали правоохранительными. Эти положения получили законодательное закрепление в Таможенном кодексе РФ, в Законе РФ «О таможенном тарифе»[2].

Изложенная периодизация истории таможенного дела имеет, на наш взгляд, ряд существенных недостатков. Во-первых, Ю.Г. Кисловский связывает периоды развития таможенного дела с развитием торговых отношений, а не с изданием нормативно-правовых актов в сфере таможенного дела.

Во-вторых, рамки выделяемых периодов определены не введением таможенных реформ, таможенных преобразований или изданием законодательных актов в сфере таможенного дела, а объемами внешнеторгового оборота. Отсюда и нечеткость, размытость границ различных периодов.

В третьих, этапы формирования таможенной службы в России у Ю.Г. Кисловского не имеют четко обоснованного значения и не определены конкретными временными рамками.

Также мы полагаем, что первые два периода (VI-VII. и VII-IX вв.) выделяемые Ю.Г. Кисловским, не относятся к становлению таможенной службы в Древней Руси, а характеризуют лишь произошедшие экономические преобразования.

Пятый период периодизации истории таможенного дела Ю.Г. Кисловским оценен неверно, он связывает его с татаро-монгольским игом, но при этом недооценивает роль монголов в формировании таможенных обрядностей. Именно с формированием татаро-монгольского ига на Руси появился глагол «тамжить» и мытники стали называться таможенниками, а место где, происходил сбор мыта, стало называться таможней.

В целом периодизация Ю.Г. Кисловского носит общеисторический, а не историко-правовой характер. Полагаем, что историко-правовая периодизация должна быть более формализованной. Ее критерием должно быть развитие законодательства, регулирующее ту или иную сферу общественных отношений (в нашем случае – таможенных). Соответственно начало и окончание определенных периодов должно обуславливаться принятием нормативно-правовых актов, оказавших существенное влияние на дальнейшее развитие таможенных отношений.

Исходя из указанного критерия, можно выделить в истории правового регулирования таможенных отношений в России в X – XX вв. пять периодов.

Первый период – 907-1596 гг. Данный период характеризовался возникновением таможенного дела на Руси, формированием таможенной политики и таможенной системы. Начало периода связывается нами с заключением торговых договоров Руси с Византией 907 и 911 гг. Именно в них впервые была предпринята попытка классификации таможенных платежей. Другим важным нормативно-правовым актом первого периода, повлиявшим на развитие таможенных правоотношений, стала Русская Правда, созданной Ярославом Мудрым в XI в.. Русская Правда стала собственно русской юридической основой отечественных таможенных правоотношений[3]. В середине XV века начиналось формирование государственной иерархичной системы таможенной службы. В соответствии с Указом Федора Иоанновича и Бориса Годунова 1596 года все частные мыты были переданы в ведение «голов» и «целовальников». Таможенные головы выбирались из первостатейных купцов и служили на безвозмездной основе, а целовальников привлекали на службу из рядов торгового посадского населения. Как таможенной голове, так и целовальнику строго запрещалось производить какие-либо торговые операции, что было сделано в целях противодействия коррупции[4].

Второй период – 1649-1718 гг. характеризовался складыванием первых таможенных формальностей, а также тем, что таможня в обозначенный период имела как государственный, так и частноправовой характер. Регулирование таможенных отношений производилось на договорных началах купечества, которые закреплялись в уставных грамотах. Предшественником таможенной реформы явилось положение главы IX Соборного уложения 1649 г., которое содержало в себе 20 статей, регулирующих порядок исчисления и взимания таможенных пошлин и

платежей. В статьях Соборного Уложения впервые были закреплены права и обязанности таможенников по осуществлению контроля за перемещением товаров[5]. В 1653 г. был издан Торговый устав, упорядочивший исчисление таможенных пошлин, заменив многочисленные таможенные сборы единой рублевой пошлиной[6], а в Новоторговом уставе 1667 г. были закреплены процедуры документального таможенного оформления, которые имеют некоторое сходство с современной процедурой таможенного оформления товаров и транспортных средств[7].

Третий период – 1718-1918 гг. характеризовался активной деятельностью Петра I в сфере таможенного дела, промышленным развитием России, появлением впервые таможенной охраны на море, а также активными таможенными реформами графа Шувалова и Екатерины II. Таможенная политика в указанный период колебалась от протекционизма к фритредерству. В 1718 г. была учреждена коммерц-коллегия, к компетенции которой относилось ведение таможенных дел. В ее ведение перешли портовые и пограничные таможни, взимание таможенных сборов и ведение судебного процесса по таможенным делам[8]. Не менее важным в этот период был Морской пошлинный устав принятый в 1724 г. Этот документ закрепил таможенную охрану на море и усовершенствовал практику исчисления таможенных платежей[9]. В интересах отечественной промышленности высокими таможенными пошлинами облагались импортные товары, производство которых в России или уже было освоено или налаживалось. Вывозимые из России товары облагались 3% пошлиной, кроме промышленного сырья и полуфабрикатов, необходимых для российских фабрик. Таможенные реформы графа Шувалова проведенные в 1753-1758 гг. унифицировали практику взимания таможенных платежей, посредством утверждения Указа Екатерины II «Об уничтожении внутренних таможенных и мелочных сборов» 1753 г. и издания Таможенного устава 1755 г. Последний уделял особое внимание борьбе с контрабандой. Разработанный Е.Ф. Канкрином Таможенный тариф 1892 г. ввел положение о составлении тарифов, которыми предусматривались ценовые пошлины и, как исключение, пошлины с меры и веса. Кроме того, тариф упорядочил охрану границ на море. Таможенный устав 1910 г. не ввел ничего принципиально нового, а лишь конкретизировал и ужесточил порядок борьбы с контрабандой. В выделяемый период сложилась единая система таможенных органов.

Четвертый период – 1918-1964 гг. связан с нормативно-правовым регулированием таможенного дела в Советской России и СССР. В это время вследствие введения в действие декрета СНК РСФСР от 29 июня 1918 г. «О разрешении на ввоз и вывоз товаров», Постановления СНК РСФСР от 11 июля 1920 г. «Об организации внешней торговли и

товарообмена РСФСР» и Таможенного кодекса СССР 1928 г. происходят качественные изменения функций таможенных учреждений.

Указанный период характеризовался национализацией внешней торговли, комплексными таможенными реформами, складыванием совершенно новой для стран мирового сообщества социально-политической экономики (особенно после образования в 1949 г. Совета экономической взаимопомощи), которая оказывала колоссальное влияние на таможенное дело. В этот период также происходила разработка основ социалистической таможенной политики, которая складывалась под влиянием острой борьбы за сами принципы, сущность таможенной политики и законодательства в период социализма[10]. В сентябре 1934 г. была введена новая иерархическая структура управления таможенным делом, в которой каждый отдел занимался строго определенным кругом вопросов вопросами. Сложившаяся к концу 1930-х гг. структура таможенных органов с незначительными изменениями просуществовала до середины 1980-х годов. Совет экономической взаимопомощи значительно обогатил таможенную практику.

Пятый период – 1964-1991 гг. характеризовался попытками систематизации и унификации таможенного законодательства. Значительно расширилась законодательная база в области регулирования таможенных правоотношений. Принятый в 1964 г. Таможенный кодекс СССР определял таможенную политику в условиях взаимного сотрудничества во внешнеэкономических связях[11]. В 1970 – первой половине 1980-х гг. таможенное законодательство пополнялось отдельными правовыми актами, направленными на предотвращение контрабанды валюты и культурных ценностей, рационализацию процедуры таможенного оформления, также заключались международные соглашения и конвенции, сохранившие свое юридическое значение до настоящего времени.

25 октября 1991 г. была образована таможенная служба России. С этого времени начался новый современный этап истории правового регулирования таможенных отношений в России.

Примечание

1. *Ключевский В.О.* Соч. Т. 1. СПб., 1923.
2. *Кисловский Ю.Г.* История таможенного дела и таможенной политики России./ Под редакцией Жерихова А.Е. – М., 2004
3. История дипломатии. М. 1959.Т.1.
4. Лодыженский К.Н. История русского таможенного тарифа. СПб., 1886.
5. Соборное Уложение 1649г.// Полное собрание законов Российской империи. Собр.1.Т.1. СПб., 1830.

6. О взимании таможенных пошлин в Москве 1653г.//Свод законов Российской империи. 1857. Т.6. Уставы таможенные.
7. Новоторговый устав 1667. // Полн.собр.законов Российской империи. Собр.1.Т.1.№408.
8. *Минаева Т.* Наследство Петра. Таможня. 2008. №11.
9. *Лодыженский К.Н.* История русского таможенного тарифа. СПб., 1887.
10. Таможенный кодекс СССР 1928г.// СЗ СССР.1929.№1.Ст.1
Таможенный кодекс СССР 1964г.// Ведомости ВС СССР 1964.№20.Ст.242.