

УДК 339.534(091)

DOI 10.17238/ISSN1815-0683.2017.1.76

В. Г. БАЛКОВАЯ

# Нормативная база деятельности таможенной системы в Российской империи XVIII века\*

Статья посвящена анализу совершенствования нормативной базы деятельности российских таможен в XVIII в. Данный процесс показан как составляющая общей бюрократизации государственного управления в условиях становления Российской империи.

**Ключевые слова:** таможенное законодательство, Российская империя, таможня, таможенная служба, таможенная реформа, таможенный устав, именной указ.

V. G. Balkovaya

The Regulatory Framework for Customs System Activities in the Russian Empire of the 18<sup>th</sup> century

The paper analyses the development of the regulatory framework for Customs offices in the 18<sup>th</sup> century. The author describes this process as a part of general bureaucratization of the government management under conditions of rise of the Russian Empire.

**Keywords:** customs law, the Russian Empire, customs, customs service, customs reform, customs code, Imperial Majesty's Edict.

Сопутствующим фактором перехода к абсолютизму стало усиление бюрократизации системы государственного управления, чему в значительной степени способствовало изменение характера правового регулирования. В новых условиях в публично-правовой сфере

---

\* Характеристика законодательства более раннего периода дана в работе: Балковая В. Г. Нормативное регулирование таможенного дела в условиях приказной системы управления (1649–1710 гг.) // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2016. № 4. С. 111–121.

правовой обычай окончательно был вытеснен актами законодательства, т. к. система прямых волеизъявлений, непосредственно спускаемых от государства к обществу, позволяла лучше выразить абсолютистский характер власти. Вследствие этого значительно возросло количество законодательных актов во всех сферах государственного управления, причем особенно активно принимались акты учредительного и регламентирующего характера. Именно с этого времени возникновение и ликвидация государственных органов, изменение их компетенции и правил функционирования приобрели юридическое обоснование в виде актов законодательства.

При переходе к абсолютной монархии в наибольшей степени изменился характер высшей власти, т. к. «его величество есть самовластный монарх, который никому на свете о своих делах ответу дать не должен» [1, с. 325]<sup>1</sup>. В новых исторических условиях личные приоритеты монарха обуславливали направления деятельности государства и определяли формы и методы ее осуществления. Это справедливо и для таможенного дела, где каждое новое правление было отмечено значительными изменениями таможенной политики, отражавшими личные предпочтения монарха, причем иногда смена политического курса происходила достаточно резко от жесткого протекционизма и запретительства до полной либерализации внешней торговли. Все это невозможно было бы осуществить без развитой системы законодательства.

Исходя из вышеизложенного можно утверждать, что нормативная база таможенного дела в XVIII в. претерпела серьезные трансформации, выразившиеся в изменении круга субъектов правотворчества, развитии системы источников права, расширении сферы урегулированных правом общественных отношений.

Утверждение абсолютизма сопровождалось крупномасштабной реформой государственного механизма. Начало комплексу государственных преобразований было положено в 1711 г. учреждением Правительствующего сената, заменившего Боярскую думу в качестве высшего государственного органа при монархе. Далее, в 1716–1719 гг., вместо приказов были учреждены коллегии, игравшие роль центральных органов ведомственного управления. На Камер-коллегию в организационном отношении были замкнуты внутренние таможи, на Коммерц-коллегию – таможи, ориентированные на внешнюю торговлю. Эти центральные финансовые органы существовали в течение всего XVIII в., издавая нормативные

---

<sup>1</sup> Все ссылки на нормативные источники приводятся по следующему изданию: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1: 1649–1830 гг.: в 45 т. СПб.: II отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.

правовые акты в таможенной сфере. Кроме того, существовал круг органов, учреждавшихся в отдельные правления и расформировывавшихся после их окончания: Комиссия о коммерции (1727–1730; 1760, 1763–1796), Кабинет министров (1731–1741), Комиссия о пошлинах (1758–1760), Главная государственная над таможенными сборами канцелярия (1763–1796). Каждый из них также издавал нормативные акты для таможенной службы России, вследствие чего система источников таможенного дела XVIII в. была чрезвычайно сложной и запутанной.

В сфере текущего законодательства важнейшей тенденцией стал отказ от понимания указа в качестве акта главы государства. В традиционном значении продолжали приниматься именные указы, но наряду с ними появились указы Правительствующего сената, указы коллегий, указы губернских и провинциальных канцелярий. Многообразие издававшихся в XVIII в. указов вело к юридической неопределенности и затрудняло процесс применения права. Помимо указов в таможенной сфере издавались и другие нормативные правовые акты текущего законодательства: доклады Коммерц-коллегии и Камер-коллегии, резолюции Кабинета министров, высочайше утвержденные доклады председателя Главной над таможенными сборами канцелярии.

Акты текущего законодательства закрепляли приоритеты отдельных исторических периодов, позволяли своевременно отреагировать на вызовы времени. Круг урегулированных ими общественных отношений был чрезвычайно широк – регулирование товаропотоков [2], организационные основы таможенного дела [3–6], оплата труда штатных таможенников [7], таможенное регулирование отдельных территорий [8], организация таможенно-пошлинного обложения [9], изменения таможенной инфраструктуры [10–11], борьба с таможенными нарушениями [12–13] и проведение налоговых амнистий [14].

Среди актов текущего законодательства высшей юридической силой обладали нормативные указы императора и Правительствующего сената, а в правление Анны Иоанновны также – резолюции Кабинета министров (1731–1741). Необходимо отметить, что именно они составляют наиболее многочисленную группу источников за указанный период. В развитие содержащихся в них норм принимались акты центральных органов, компетентных в сфере таможенного дела, прежде всего среди них необходимо отметить акты Коммерц-коллегии. Можно говорить о появлении в XVIII в. подзаконного правотворчества в современном понимании, т. к. эти акты принимались во исполнение и развитие норм, содержащихся в указах императора и Правительствующего сената. Среди актов Коммерц-коллегии, вошедших в Полное собрание законов Российской

империи, необходимо прежде всего отметить инструкции должностным лицам таможенной системы, наиболее ранние из которых датируются уже 1722 г. [15–16]. В условиях отсутствия кодифицированного акта в сфере таможенного дела инструкции, обращенные к лицам, возглавлявшим таможенные округа, и подробно постатейно описывающие проведение оформительских процедур, в тот исторический период фактически имели значение таможенного устава. Отметим, что большинство указов Коммерц-коллегии носило не нормативный, а распорядительный характер и непосредственно рассылалось в таможи, где некоторые из них сохранились во внутреннем делопроизводстве.

Подзаконный характер носили также и акты, исходящие от Комиссии о коммерции [17] и высочайше утвержденные доклады председателя Главной над таможенными сборами канцелярии [18].

Важной тенденцией в развитии государственного управления в XVIII в. было увеличение числа кодифицированных актов, имеющих сложную структуру, регулирующих достаточно широкий круг общественных отношений и содержащих нормы учредительного и регламентирующего характера. Эти акты в новых условиях должны были закреплять процедуры в сфере государственного управления.

В таможенном деле назрела необходимость перехода от фрагментарной и случайной к полной и поэтапной регламентации таможенных процедур в едином нормативном акте. В Российской империи ранее всего были кодифицированы акты, закреплявшие процедуры морского оформления. Они содержали нормы как морского права, связанные с прибытием в порты и убытием из них, так и регламентировавшие таможенное оформление судов. В определенной мере они продолжали традиции Новоторгового устава 1667 г., в то же время при их разработке был использован европейский опыт, поэтому уровень этих актов более высок.

Наибольшее внимание правовому регулированию морской торговли было уделено в 1720-е гг., когда впервые были урегулированы нормами отечественного законодательства многие формы отношений в этой сфере. Было принято два регламента в сфере морской торговли [19–20] и устав о лихтерах (маломерных судах, применявшихся при разгрузке товаров, прибывших морским путем) [21]. То есть ранее всего законодательно были урегулированы новые общественные отношения, где процедуры только формировались. Традиционные процедуры оформления по-прежнему не имели кодифицированного закрепления.

Лишь в 1755 г. в Российской империи был принят первый в истории Таможенный устав [22], утвердившийся в дальнейшем в качестве ведущего отраслевого источника права. Таможенный устав был кодифицированным

актом со сложной структурой, включавшим в себя учредительные, регулятивные и охранительные нормы, сгруппированные по институтам. Вплоть до 1817 г. этот нормативный правовой акт стал ведущим отраслевым источником права, заложив традицию кодифицированный акт в сфере таможенного дела называть уставом (эта традиция действовала до 1928 г.; последний Таможенный устав СССР был принят уже в 1924 г.).

Другую важную группу нормативных правовых актов, появившихся в XVIII в., составили таможенные тарифы. Первый таможенный тариф в современном понимании был принят в правление Петра I в 1724 г. и предназначался для регулирования европейской торговли, прежде всего морской внешней торговли через порты Балтики. Всего же за XVIII в. в Российской империи было принято двенадцать тарифов и Таксы 1754 г., имевшие значение временного тарифа. Их характер колебался от жесткого протекционизма до полного фритредерства.

Изучая интенсивность правотворчества, можно увидеть резкую хронологическую границу между первой и второй половинами XVIII в. – в первой половине было принято всего два тарифа (1724 и 1730 гг.), а во второй – десять (1752, 1757, 1761, 1766, 1775, 1777, два тарифа в 1782, 1796, 1797 гг.) и Таксы 1754 г., исполнявшие роль временного тарифа после ликвидации внутренних таможен и до принятия постоянного. Чертой, разделившей эти два периода, стала таможенная реформа Петра Шувалова (1753–1757 гг.), приведшая к полной переориентации таможенного дела на регулирование внешней торговли. Как видно из статистики, в новых условиях роль тарифов в этой сфере значительно возрастает.

Анализируя тарифы по географическому принципу, можно отметить особое внимание правительства к развитию Европейской торговли – в XVIII в. было принято семь таких тарифов (1724, 1730, 1757, 1766, 1782, 1796, 1797 гг.) Из этого видно, что Российская империя стремилась позиционировать себя прежде всего как европейское государство. Азиатская торговля (Сибирская и Прикаспийская) регулировалась тремя тарифами – 1752, 1761 и 1777 гг. Присоединение в правление императрицы Екатерины II выходов к Черному морю поставило задачу урегулировать приграничную торговлю этих территорий, что было сделано в двух тарифах по Черноморской торговле (1775 и 1782 гг.)

Большинство тарифов было принято Россией самостоятельно, и ставки обложения были определены произвольно (таких тарифов одиннадцать). Лишь один тариф XVIII в. стоит особняком по отношению к этой тенденции – это тариф по Черноморской торговле 1782 г., который носил конвенционный характер, являясь результатом международного договора между Российской империей и Портой Оттоманской. Ставки этого тарифа были выработаны по согласованию сторон.

Значительный интерес представляет анализ тарифов XVIII в. с позиций курса таможенной политики России. В предшествующий период она носила, прежде всего, фискальный характер, т. е. имела главной целью наполнение государственной казны. В XVIII в. в Россию проникают новые экономические теории – протекционизм и фритредерство, что приводит к принятию тарифов различной направленности. Наиболее ярко это видно на примере регулирования Европейской торговли, где таможенная политика Российской империи в XVIII в. несколько раз меняла линию: от жесткого протекционизма (тариф 1724 г.) через умеренный протекционизм (тарифы 1730 г. и 1757 г.) к фритредерству (тарифы 1766 г. и особенно 1782 г.), а затем к жестким запретительным тарифам 1796 г. и 1797 г. Примечательно, что эти достаточно резкие повороты в регулировании внешней торговли в какой-то мере были обусловлены состоянием международных отношений, но в гораздо большей степени они отражали личные пристрастия правящего монарха, что объяснимо в условиях абсолютной монархии. Напротив, тарифы по Сибирской торговле так резко не изменялись и по-прежнему сохраняли фискальную направленность.

Таким образом, XVIII в. стал временем формирования механизмов таможенно-тарифного регулирования внешней торговли. Определение размеров пошлин носило произвольный характер, еще не имело научного обоснования и в значительной степени определялось субъективными пристрастиями правивших монархов, поэтому характер тарифов колебался в широком диапазоне от жесткого протекционизма и запретительства до фритредерства. Вместе с тем появление тарифов внешней торговли было одним из признаков окончательного размежевания таможенной службы и внутренней налоговой системы Российской империи. В это время окончательно выявился круг общественных отношений, урегулированных таможенным правом – организация таможенного контроля, проведение оформительских процедур и сопутствующих экспортно-импортных операций, борьба с незаконным перемещением через таможенную границу товаров. Особенно важными достижениями этого периода в развитии законодательства явилось принятие в 1755 г. Таможенного устава, который приобрел статус ведущего отраслевого источника права и определил механизмы таможенно-тарифного регулирования, что выразилось в разработке тарифов, которые позволили закреплять государственные приоритеты во внешней торговле Российской империи с различными странами.

В то же время нормативная база таможенного дела в XVIII в. имела и ряд недостатков, важнейшими из которых были:

- размывание понятие указа как акта главы государства, что приводило к сложностям при разрешении коллизии норм и затрудняло применение права;

– рассредоточение охранительных норм, закреплявших ответственность за нарушения таможенных правил, по широкому кругу законодательных актов;

– отсутствие единых подходов к организации таможенной службы и ее нормативному регулированию.

Несмотря на это можно утверждать, что система таможенного законодательства в XVIII в. в основном завершила становление, иерархические связи между актами и нормами стали более четкими.

Вступление в начале XVIII в. российской государственности в эпоху абсолютной монархии привело к усилению бюрократизации государственного управления. Это выразилось в модификации всей системы высших и центральных органов управления, пересмотре организационных оснований прохождения государственной службы. В сфере таможенного дела это привело к уничтожению внутренних таможен, переориентации таможенного дела с внутреннего налогообложения на регулирование внешней торговли, становлению таможенных учреждений с постоянным штатом служащих. Эффективным инструментом проведения всех этих принципиальных изменений стало таможенное законодательство, впервые оформившееся как сложно организованная иерархическая система нормативных правовых актов.

#### *Список литературы*

1. Воинский устав, принят 30 марта 1716 г. // Т. V, № 3006. С. 203-453.
2. Об отправлении через Санкт-Петербургский порт шестой доли всех товаров, отпускаемых за границу, исключая юфти: указ Правительствующего сената от 12 декабря 1716 г. // Т. V, № 3051. С. 481.
3. О принятии у откупщиков отданных им в содержание сборов и об отдаче оных на веру людям добрым, за выбором всех слободских людей: указ Правительствующего сената от 14 июня 1714 г. // Т. V, № 2827. С. 116.
4. Об отдаче на откуп таможенных сборов в Москве с 1732 по 1734 г.: указ Правительствующего сената от 18 июня 1731 г. // Т. VIII, № 5785. С. 480-482.
5. Об уничтожении внутренних таможенных и мелочных сборов: именной указ от 20 декабря 1753 г. [с приложением высочайше утвержденного доклада Сената по сему предмету] // Т. XIII, № 10164. С. 947-953.
6. О бытии таможня в казенном содержании и об определении надзирателей для присмотра за сборщиками и откупщиками: Высочайшая резолюция на доклад Сената от 24 октября 1763 г. // Т. XVI, № 11955. С. 405-407.

7. О назначении суммы на выдачу жалованья портовой таможи служащим: указ Правительствующего сената от 23 ноября 1724 г. // Т. VII, № 4604. С. 373-374.

8. Об уничтожении индуктного сбора и о взимании с товаров, провозимых из Малороссии в Россию и из России в Малороссию одних вновь положенных пошлин и о дозволении по древним правам в Малороссии выбирать сборщиков казенных денег малороссиянам под наблюдением воевод: указ Правительствующего сената от 15 июля 1754 г. // Т. XIV, № 10258. С. 181-183.

9. О сборе пошлин и о новых распоряжениях по таможенным по случаю вновь изданного тарифа: указ Правительствующего сената от 2 августа 1731 г. // Т. VIII, № 5821. С. 526-528.

10. Об учреждении таможен в Пскове и застав в Великих Луках и Опочке для пресечения провоза неявленных товаров: указ Правительствующего сената от 1 ноября 1749 г. // Т. XIII, № 9680. С. 147.

11. О переводе таможи из Черкаска по реке Дону на урочище Богатой Колодезь; о запрещении брать пошлины за провозимые из Малороссийских полков и верховых казачьих городков съестные припасы и о дозволении казакам торговать домашними их произведениями беспошлинно: указ Правительствующего сената от 16 декабря 1749 г. // Т. XIII, № 9699. С. 183-184.

12. О награждении доносителей о неявленных товарах, о нечинении при выемке оных никаких притеснений и насильств, и о предостережении от Полицмейстерской канцелярии обывателей, чтобы они немедленно доносили о жильцах своих, у которых будут невыевленные продажные товары: именной указ от 26 октября 1727 г. // Т. VII, № 5186. С. 885-886.

13. О пресечении способов к потаенному провозу товаров и утайке пошлин: именной указ от 23 марта 1782 г. // Т. XXI, № 15 372. С. 442-443.

14. О сложении недоимки таможенных пошлин по Тарифу 1724 г. и об исправности платежей оных на будущее время: манифест от 20 июня 1730 г. // Т. VIII, № 5580. С. 295.

15. Инструкция, данная из государственной Коммерц-коллегии инспектору таможен Сибирской губернии от 24 октября 1722 г. // Т. VI, № 4116. С. 785-788.

16. Инструкция, данная из государственной Коммерц-коллегии инспектору таможен на границах турецких и польских от 24 октября 1722 г. [с приложением инструкции инспектору над таможами Астраханской губернии] // Т. VI, № 4117. С. 788-790.

17. О хранении в таможене приносимых иностранными купцами ефимков до расчета с ними в платеже пошлин, о браковщиках и вязальщиках

льну, о декларациях приходящих кораблей, о скорой выдаче пашпортов отходящим кораблям и о перегрузке с кораблей товаров: указ из Комиссии о коммерции от 23 июня 1727 г. // Т. VII, № 5108. С. 815-816.

18. Об обязанностях таможенных служителей, записывающих на себя товары, коим цена от купцов объявлена будет низкая для уменьшения платежа следующих в казну пошлин: Высочайше утвержденный доклад действительного тайного советника графа Миниха от 17 декабря 1763 г. // Т. XVI, № 11996. С. 472-474.

19. Морской торговый регламент и устав, принят 31 января 1724 г. // Т. VII, № 4451. С. 233-241.

20. Морской пошлинный регламент или устав, 31 марта 1731 г. // Т. VIII, № 5733. С. 409-446.

21. Устав о лихтерах или выгрузных судах и о расправе по делам, касающимся до нагрузки и выгрузки товаров: указ Высокого Сената от 17 июня 1727 г. // Т. VII, № 5102. С. 810-816.

22. Таможенный устав, 1 декабря 1755 г. // Т. XIV, № 10486. С. 462-484.