**Российская Таможенная Академия**

Кафедра гуманитарных дисциплин

РЕФЕРАТ

По дисциплине "ИСТОРИЯ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА И

ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ"

на тему:

"Характер и направленность таможенной политики Советского государства"

 Выполнил: слушатель Дмитриев Д.В.

1 курс заочного отделения

экономического факультета

группа ЭФ-13

Дата получения деканатом

"\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_1998г

Проверил\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ф.и.о., учёная степень, звание рецензента)

Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Подпись\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

"\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_1998г

**Москва 1998План.**

Введение. 3

I. Начальный этап развития таможенного дела в СССР. 4

II. Таможенное законодательство СССР в 20-е годы. 6

I.1. Разработка таможенно-тарифной политики Советского государства. 7

I.2. Организация таможенных учреждений. 9

III. Таможенное законодательство Советского государства в 30 - 60- е годы. 14

IV. Таможенная политика СССР в 80-е годы. 16

Заключение. 23

Использованная литература. 25

# Введение.

Международное экономическое сотрудничество — объективный процесс развития многообразных экономических связей между государствами. Посредством внешнеэкономических связей осуществляется международное разделение труда, обмен его результатами между разными странами. С целью ускорения экономического развития страны необходимо увеличивать масштабы внешнеторгового обмена во всех формах.

Важнейшим элементом системы государственного управления внешнеэкономическими связями является таможенная структура в целом и таможенно-тарификационный механизм, в частности.

Формирование нового Российского государства и системы исполнительской власти повлекло за собой обновление механизма правового регулирования и управления внешнеэкономической деятельностью, соответственно, всей таможенной системы - таможенного дела и таможенной службы.

 В настоящее время в Российской Федерации идет сложный и противоречивый процесс становления таможенной системы, которая создается на базе мировых традиций и с использованием отечественного опыта, поэтому ей присущи одновременно черты, характерные для предшествующей таможенной структуры, а также элементы, отвечающие новым экономическим отношениям, постепенно складывающимся в экономике России переходного периода. Именно поэтому представляется целесообразным рассмотреть становление таможенной системы на примере Советского государства - предшественника Российской Федерации.

В послереволюционной России и в дальнейшем - в Сою­зе ССР - процесс становления и развития таможенного дела и законодательства о нем носил сложный и противоречивый характер. Хотя в целом в этот период — с октября 1917 г. и по 1991 г. — был накоплен ценный и полезный опыт, без учета и использования которого невозможно создать и про­должать совершенствовать современное российское таможен­ное право. Статус таможенной службы, как и других таможенных институтов, функции, полномочия, организаци­онная структура не оставались неизменными в период с 1917 до 1991 года — они приспо­сабливались, видоизменялись (правда, не всегда достаточно динамично) в соответствии с внутренними и внешними эко­номическими интересами и потребностями государства.

# I. Начальный этап развития таможенного дела в СССР.

Ко времени Октябрьской революции таможенное дело в России регулировалось Уставом 1910 г. Руководил таможен­ным делом образованный в 1864 г. в составе Министерства финансов Департамент таможенных сборов, который в 1917 году нахо­дился в довольно плачевном состоянии, поскольку таможен­ная система в России практически была разрушена: большинство тамо­жен были закрыты, а их служащие эвакуированы. В сен­тябре 1917 г. на съезде таможенных служащих был образо­ван ЦК профсоюза таможенных работников, который более года фактически руководил таможенным ведомством при под­держке Наркома финансов В. Р. Менжинского(1).

Новая государственная власть, пришедшая к управле­нию страной в результате Октябрьского переворота в Рос­сии, отказалась от таможенной политики, проводимой в дооктябрьский период, и ликвидировала существовавшую в России систему таможенных органов. Реализация ленинской идеи государственной монопо­лии внешней торговли по существу заблокировала широкое применение таможенно-тарифного регулирования и сделала систему таможенного контроля чисто вспомогательным ин­струментом регулирования внешней торговли. В период воен­ного коммунизма неоднократно предлагалось закрыть тамо­женные учреждения (1). Такие предложения были логическим следствием идеи монополии внешней торговли и обусловили негативное отношение к таможенной службе и таможенному делу в целом.

Первым нормативным актом советской власти в области таможенных отношений был декрет от 29 октября 1917 года «О разрешении на ввоз и вывоз товаров», который установил государственный контроль за внешнеторговыми операциями посредством лицензирования: для экспорта и импорта товаров требовалось разрешение НКТиП.(5)

 В начале 1918 г. возобновил работу Департамент таможенных сборов при Наркомате финансов. 29 мая 1918 г. СНК издал Декрет "О разграничении прав Центральной и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятель­ности местных таможенных учреждений". Обложение тамо­женной пошлиной и другими сборами товаров, перевозимых через границу, передавалось в исключительное ведение цент­ральной государственной власти (ст. 1 Декрета). Таможен­ные учреждения признавались органами центральной Совет­ской власти и управлялись Наркоматом по финансовым де­лам. Никакие гражданские и военные власти, профессиональ­ные организации не могли вмешиваться в деятельность та­можен (ст. 4, 5 Декрета). Местные Советы имели право над­зора за деятельностью таможенных учреждений, не вмеши­ваясь при этом в распорядительную и административную части работы. Советы могли назначать при таможенных уч­реждениях комиссаров, которые не имели функций распо­рядительного характера и были вправе осуществлять лишь общий надзор за деятельностью таможен (ст. 6, 7 Декрета). В целом этот Декрет был первым крупным актом о создании советских таможенных учреждений.

Декретом СНК от 29 июня 1918 г. Департамент таможен­ных сборов был переименован в Главное управление тамо­женного контроля, которое переходило в подчинение Нарко­мата торговли и промышленности (НКТиП), а последний, в со­ответствии с Декретом СНК от II июня 1920 г., был преобразован в Народный комиссариат внешней торговли (НКВТ). К НКВТ перешли все функции в области управления тамо­женным делом. Утвержденное постановлением ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. Положение об НКВТ рассматривало та­моженное дело как составную часть внешнеторговой деятель­ности. В соответствии с этим постановлением Главное тамо­женное управление (ГТУ) вошло в состав НКВТ, а таможен­ные округа стали органами НКВТ на территории СССР.

12 ноября 1920 г. СНК РСФСР издал Декрет "О порядке приема, хранения и отпуска импортных и экспортных това­ров", который впоследствии послужил основой для Таможенного устава СССР 1924 г.

# II. Таможенное законодательство СССР в 20-е годы.

В первые месяцы Советской власти, а затем и в период военного коммунизма (1918—1921 гг.) таможенным пошлинам отводилась весьма скромная роль. Объяснялось это тем, что НКВТ в эти годы не продавал, а распределял товары. Почти полное отсутствие стоимостного механизма обмена внутри страны, нерегулярность внешнеторгового оборота и его незна­чительность серьезно затрудняли использование таможенно­го тарифа как инструмента торговли Советской России с дру­гими государствами. С переходом к нэпу, с расширением внеш­ней торговли, предоставлением права самостоятельного выхо­да на мировой рынок хозяйственным и государственным орга­низациям возникла необходимость восстановить таможенно-тарифное дело. Возвращение в 1922 г. к тарифным методам регулирования внешнеторговых операций повысило роль та­моженной службы в государственном управлении, практичес­ки "реанимировало" таможенные органы.

## I.1. Разработка таможенно-тарифной политики Советского государства.

После того, как 9 марта 1922 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили первый таможенный тариф по европейской привозной торговле, декретом СНК РСФСР от 23 февраля 1922 г. был ут­вержден Таможенно-тарифный комитет (ТТК), а 13 июня 1922 г. — первый советский тариф по вывозной торговле (2). В его компе­тенцию входили: составление новых и изменение старых спис­ков запрещенных товаров; решение вносимых Таможенным управлением вопросов по применению тарифа; разрешение жалоб на решения Таможенного управления по вопросам применения тарифа; дача заключений по всем проектам за­конов, торговых договоров, конвенций и соглашений, имею­щих отношение к таможенно-тарифному делу.

Правовой статус ТТК уточнялся в Таможенном уставе 1924 г. и Таможенном кодексе 1928 г. Он являлся совещатель­но-координационным органом. Главные его задачи — не ис­полнительно-распорядительная деятельность, а согласование и выработка общей концепции таможенно-тарифной полити­ки. ТТК не имел права издавать нормативные акты самостоя­тельно. Все его решения утверждались в указанных выше органах управления. Довольно сложной была и сама процеду­ра принятия постановлений Комитета. Поскольку любой член ТТК мог опротестовать постановление, после чего следовало повторное рассмотрение вопроса, то фактически Комитет мог принять решение только на основе консенсуса. Особенность ТТК заключалась в том, что он координировал деятельность не только центральных органов управления, так или иначе связанных с внешней торговлей, но и органов управления дру­гих союзных республик, которые, имея в Комитете своих пред­ставителей, могли влиять на выработку тарифной политики. И все же участие союзных республик в деятельности Комите­та носило вспомогательный характер. Как уже отмечалось, представители кооперативных объединений республик имели лишь право совещательного голоса. Республиканские органы делегировали в Комитет своих представителей не в обяза­тельном порядке, а лишь по собственному усмотрению.

Помимо основного состава в ТТК входили по одному пред­ставителю от Государственной плановой комиссии при СТО, от народных комиссариатов иностранных дел, путей сооб­щения, внутренней торговли, земледелия. По два представи­теля в Комитете имели НКВТ, НКФ, ВСНХ. С образованием СССР кооперативные объединения союзных республик мог­ли посылать на заседания Комитета по одному представите­лю с правом совещательного голоса. СНК союзных респуб­лик имели право делегировать в Комитет по одному пред­ставителю с правом решающего голоса. Все члены Комитета утверждались СНК.

Таможенно-тарифный комитет в пределах своей компе­тенции принимал постановления, которые приобретали юри­дическую силу только после утверждения СНК. При рассмот­рении споров, имеющих отношение к таможенно-тарифному делу, ТТК вносил свои постановления на утверждение НКВТ. Союзные ведомства, имеющие в составе ТТК своих предста­вителей, могли обжаловать постановления Комитета в 7-днев­ный срок. СНК союзных республик имели право обжаловать постановления ТТК в течение 7 дней, но при этом должны были в течение последующих 14 дней представить письмен­ное обоснование своего протеста. Если постановление Комите­та было обжаловано, СНК СССР или НКВТ рассматривали его вторично. Утвержденное после этого постановление уже не подлежало обжалованию. ТТК не имел своего рабочего ап­парата, и формально его функции должен был выполнять ГТУ. Однако из анализа Положения о ГТУ (утверждено приказом НКВТ от 2 марта 1924 г.) видно, что функции рабочего аппарата ТТК выполняло не ГТУ в целом, а специально созданный для этого в его системе тарифный отдел, который разрабаты­вал и готовил материалы для установления новых и измене­ния старых тарифов, давал для ТТК заключения по проектам законов, международных договоров и конвенций.

ТТК играл важную роль в выработке таможенной поли­тики и в управлении таможенным делом. Многие положения и инструкции по таможенному регулированию содержат ссыл­ки на его решения. С переходом в начале 30-х годов к адми­нистративным методам регулирования внешней торговли и с реорганизацией внешнеэкономических органов роль ТТК зна­чительно снизилась. Де-юре этот орган прекратил свое су­ществование в 1964 г. Фактически же он перестал функцио­нировать гораздо раньше.

## I.2. Организация таможенных учреждений.

Декрет СНК от 31 марта 1922 г. утвердил Временное положение о местных таможенных учреждениях, согласно ко­торому Наркомат внешней торговли составлял перечень тамо­женных округов по согласованию с Наркоматом финансов. На­чальники округов подчинялись исключительно НКВТ, а руко­водимые ГТУ таможенные учреждения подразделялись на та­можни первого, второго, третьего разрядов и таможенные пос­ты. В 1922 г. ГТУ объединяло 283 местных таможенных учреж­дения (134 таможни, 149 таможенных постов), входивших в со­став восьми округов — Петрозаводского, Западного, Украин­ского, Южного, Закавказского, Туркестанского, Семипалатин­ского, Сибирского и двух участков — Петрозаводского и Крым­ского. В системе таможен в 1922 г. работало 4850 человек.

12 декабря 1924 г. Президиум ЦИК СССР утвердил Та­моженный устав СССР, явившийся первым кодифицирован­ным союзным актом по таможенному делу. Именно Устав, а также ряд подзаконных нормативных актов, принятых НКВТ, законодательно закрепили систему таможенного управления, сформировавшуюся в середине 20-х годов. Согласно ст. 1 Устава таможенным делом на всей территории Союза ССР управлял НКВТ, который осуществлял свои задачи как в центре, так и на местах через входящее в его состав Главное таможенное управление, состоящий при НКВТ Таможенно-тарифный комитет и через иные учреждения. За деятель­ностью таможенных учреждений на местах наблюдали упол­номоченные НКВТ при СНК союзных республик, в компе­тенцию которых входило: наблюдение за выполнением тамо­женными учреждениями в пределах союзной республики законов и распоряжений центральных союзных органов по таможенной части; ревизия таможенных учреждений; рас­смотрение конфликтов между таможенными учреждениями и местными органами власти; разработка мероприятий по борьбе с контрабандой.

Главное таможенное управление разрабатывало планы всех таможенных мероприятий общего характера, инструк­ции и разъяснения к ним, а также организовывала и руково­дило борьбой с контрабандой на территории СССР. ГТУ под­разделялось на отделы: административно-хозяйственный, тарифный, оперативно-судебный, по борьбе с контрабандой, сметно-расчетный, статистический и инспекторскую часть. Анализ структуры ГТУ показывает, что в то время право­охранительная деятельность составляла незначительную часть деятельности Управления; ею занимался только один отдел по борьбе с контрабандой, а все остальные отделы замыка­лись на тарифно-пошлинной и фискальной деятельности.

Таможенный устав предусматривал возможность созда­ния отделений ГТУ в союзных республиках. Такие отделе­ния учреждались распоряжением НКВТ по представлению уполномоченных НКВТ при СНК союзных республик (ст. 7). Отделения ГТУ создавались по федеративному принципу. Границы деятельности отделения совпадали с территорией союзной республики. В 1925 г. отделения ГТУ были созданы в БССР, УССР, ЗСФСР и Средней Азии. Каждое отделение действовало на основании положения. Так, например, Поло­жение об Отделении ГТУ в УССР, утвержденное приказом НКВТ от 10 марта 1925 г., устанавливало, что Отделение дей­ствует под прямым руководством ГТУ НКВТ СССР. Началь­ник отделения и его заместители назначались НКВТ по со­гласованию с СНК УССР.

Таможенными учреждениями на местах руководили рай­онные таможенные инспекторские управления, возглавляе­мые районными таможенными инспекторами. Границы дея­тельности районных инспекторских управлений устанавли­вались НКВТ по согласованию с НКФ и с СНК союзной рес­публики, на территории которой действовало данное управ­ление. Инспекторы осуществляли общее руководство дея­тельностью таможенных учреждений своего района, надзор и контроль за точным исполнением ими всех инструкций, приказов, постановлений, распоряжений и др.

В 1925 г. в соответствии с планом реорганизации тамо­женного аппарата на местах на территории СССР было создано 11 районных таможенных инспекторских управлений: Карельское, Северо-западное, Белорусское, Северокавказ­ское, Туркменское, Узбекское, Алма-атинское, Зайсанское, Читинское, Благовещенское, Владивостокское. Таможни пер­вого разряда учреждались при железнодорожных станциях и в портах с большим грузооборотом; второго разряда — в небольших портах на реках и озерах, а также на шоссейных дорогах; третьего разряда — на грунтовых дорогах. Откры­тие и упразднение таможенных учреждений, изменение их дислокации, отнесение таможен к тому или иному разряду, переименование постов в таможни и таможен в посты произ­водил НКВТ. Оформление экспортно-импортных грузов, а так­же контроль за перемещаемым через границу имуществом осуществляли таможни первого и второго разрядов. Тамож­ни третьего разряда имели право на указанные действия, если это не требовало специальной технической экспертизы. Таможенные посты занимались только пропуском пассажи­ров, багажа и ручной клади, а также пересылкой междуна­родных почтовых отправлений.

Во главе каждого местного таможенного учреждения сто­ял управляющий, который осуществлял надзор, руководство своей таможней и другими учреждениями, входящими в со­став района деятельности данной таможни. Рабочим органом в таможнях являлось техническое совещание. В соответст­вии с Положением о технических совещаниях (утверждено приказом НКВТ от 5 мая 1925 г.) его работой руководил уп­равляющий, в состав совещания входили помощники управ­ляющего и инспекторы. Оно было консультативным органом, а персональную ответственность за всю деятельность тамо­женного учреждения нес управляющий. При железных до­рогах создавались таможенные агентства. Для рассмотрения споров между таможенными и транспортными организация ми на железных дорогах и в портах организовывались согла­сительные комиссии.

Порядок приема на службу сотрудников Главного тамо­женного управления и его местных органов определялся тру­довым законодательством и правилами о государственной службе. Таможенный устав определял виды деятельности, которыми не могли заниматься таможенные служащие. На основании ст. 27 Устава они не имели права участвовать в организациях, выполнявших работу по погрузке, выгрузке, приему и подготовке грузов, пассажирского багажа и почтовых посылок, а также в каких-либо мероприятиях коммер­ческого характера лично или через подставных лиц; прини­мать на себя доверенности и поручения по таможенным де­лам от посторонних лиц, покупать товары на таможенных аукционах.

Таможенный устав 1924 г. устанавливал сложную четырехзвенную систему управления таможенным делом (НКВТ — ГТУ — уполномоченные НКВТ, отделения ГТУ — районные таможенные инспекторские управления — таможни и тамо­женные посты). Поскольку таможни первого разряда кон­тролировали деятельность всех таможенных учреждений, входящих в их район, то фактически получалась пятизвенная система управления. Реальная же картина организации таможенных органов была еще более разнообразной: на прак­тике существовала и трехзвенная система управления (в УССР, в ЗСФСР, где районных управлений не было), и двухзвенная (три таможни — Астраханская, Архангельская и Мос­ковская — подчинялись непосредственно ГТУ).

Принятый в 1928 г. Таможенный кодекс СССР не внес значительных изменений в организацию таможенного управ­ления, но более подробно, чем Устав, определял компетен­цию ГТУ. В развитии таможенного дела в СССР в это время видна тенденция к постепенному упрощению системы тамо­женных органов. В частности, Таможенный кодекс 1928 г. не предусматривал на территории СССР районных таможен­ных инспекторских управлений.

Таким образом, переход в начале 20-х годов к нэпу реанимировал утра­ченные функции таможенных органов и обусловил интен­сивное структурное развитие таможенной системы. Именно с 1922 по 1928 г. (особенно в 1924—1925 гг.) формировалась сложная, многоступенчатая система управления таможенным делом, адекватная тем разнообразным задачам и функциям, которые выполняли таможенные учреждения того времени.

# III. Таможен­ное законодательство Советского государства в 30 - 60- е годы.

На рубеже 20—30-х годов в СССР доминирует командно-бюрократический стиль управления. Внешнеторговая поли­тика опять основывается на принципе государственной мо­нополии, а таможенные органы постепенно утрачивают свои наиболее существенные функции и перестают выполнять роль фискальных учреждений. Система управления таможенным делом постепенно упрощается.

В период с 1929 по 1932 г. все более отчетливой стано­вится тенденция к отказу от экономической модели управ­ления и доминированию административно-командных мето­дов регулирования общественных отношений. Этот процесс затронул и внешнеэкономическую деятельность, в том числе и организацию таможенного дела. Значительно сократился оборот международного пассажирского сообщения, резко уменьшился состав участников внешнеторговых связей.

Таможенное дело в целом и таможенный контроль в част­ности перестали играть важную роль в регулировании экс­портно-импортных операций. В 1932—1934 гг. был упорядо­чен ускоренный пропуск через границу грузов общественно­го сектора и централизованный расчет по таможенным пош­линам за эти грузы, в связи с чем сократилось число тамо­женных служащих. Например, аппарат сотрудников Москов­ской, Ленинградской и Одесской таможен, насчитывавший по 800—1000 человек, был сокращен в каждой из них в 6—8 раз.(3)

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 мая 1964 г. был утвержден новый Таможенный кодекс. По срав­нению с Таможенным кодексом СССР 1928 г. он был значи­тельно меньше по объему (120 статей, сгруппированных в три раздела). Управлению таможенным делом был посвящен первый раздел Кодекса, содержащий всего семь статей. Уп­равление таможенным делом на территории СССР было от­несено к ведению Министерства внешней торговли и осу­ществлялось через входящее в его состав Главное таможен­ное управление (ст. 1 Кодекса). Среди функций таможенных учреждений выделялись контроль за соблюдением государ­ственной монополии внешней торговли, совершение таможен­ных операций и борьба с контрабандой.(4)

К моменту принятия Таможенного кодекса 1964 г. существенные изменения пре­терпела структура самого ГТУ. Оно состояло из отделов: оперативно-инспекторского, по борьбе с контрабандой, таможен­ного права и международных связей, кадров, финансирова­ния, бухгалтерского учета и контроля. В системе ГТУ уже не существовало структурного подразделения, непосредст­венно занимавшегося вопросами тарифно-пошлинного регу­лирования.

Устанавливалась двухзвенная система управления та­моженным делом: местные таможенные учреждения (таможни и таможенные посты) подчинялись непосредственно ГТУ. Создание, реорганизация и ликвидация таможен и таможен­ных постов производилась Министерством внешней торгов­ли (МВТ). Принятые после 1964 г. нормативные акты по та­моженному делу не внесли существенных изменений в тамо­женное управление.

Структура таможен­ных органов, сложившаяся де-факто во второй половине 30-х годов и получившая юридическое закрепление в Таможен­ном кодексе 1964 г., с очень незначительными изменениями сохранялась вплоть до середины 80-х годов.

# IV. Таможенная политика СССР в 80-е годы.

В период внешнеэкономической реформы (1986—1991 гг.) начинается новый этап развития таможенной системы, осо­бенности которого связаны с попыткой трансформировать таможенные службы государства-монополиста в новую уп­равленческую структуру, ориентированную на функциони­рование в условиях свободного рынка и демократического режима.

Пожалуй, наиболее радикальный этап реформы систе­мы таможенных органов приходится на начало 1986 г., когда ГТУ МВТ было преобразовано в Главное управление госу­дарственного таможенного контроля при Совете Министров СССР (ГУГТК при СМ СССР) — самостоятельный орган го­сударственного управления со статусом союзного ведомства. Именно с этого момента началась перестройка системы уп­равления таможенным делом, так как впервые за всю исто­рию Советского государства таможенная служба выделялась организационно. Этот этап развития системы управления таможенным делом имеет ряд особенностей.

Во-первых, с 1986 по 1989 г., несмотря на то, что тамо­женная служба стала самостоятельной отраслью государст­венного управления, функции таможенных органов фактически остались прежними, так как почти не изменился порядок экс­портно-импортных операций. Как и раньше, главной задачей таможен был контроль за соблюдением государственной мо­нополии внешней торговли. В этот период система таможен­ных органов развивалась в основном в организационно-право­вом направлении. Правовой аспект этого развития заключал­ся главным образом в принятии ряда нормативных актов, оп­ределяющих правовой статус и порядок деятельности орга­нов таможенной системы (Положение о ГУГТК при СМ СССР, Инструкция о порядке подготовки нормативных актов ГУГТК при СМ СССР). В организационном плане происходило струк­турное переустройство органов управления таможенным де­лом: отделы, входившие в состав ГТУ МВТ, были преобразо­ваны в управление ГУГТК; увеличилась сеть местных тамо­женных учреждений. Постановление Совета Министров СССР от 28 февраля 1989 г. № 191 (2) юридически закрепило отход от принципа государственной монополии внешней торговли и поставило задачу формирования новой таможенной полити­ки, современного механизма таможенного контроля. Это обу­словило изменения в функциональной направленности тамо­женных органов в последующий период.

Во-вторых, и после 1989 г., когда перешли к новым фор­мам управления внешней торговлей и функции таможенных органов стали постепенно меняться, из-за недостаточно ра­дикальной и последовательной реформы внутреннего хозяй­ства новый механизм регулирования внешнеэкономических связей на практике не действовал. Поэтому новые юриди­чески закрепленные функции таможенных органов имели декларативный характер и, в частности, функции, связан­ные с институтом таможенно-тарифного регулирования.

В-третьих, отсутствовала законодательная база для пере­стройки системы управления таможенным делом. Таможен­ный кодекс 1964 г., принятый по стандартам командно-бюро­кратической системы, не только перестал соответствовать существующим реалиям, но и противоречил принимаемым министерствами и ведомствами подзаконным актам.

Развитие таможенного дела вплоть до принятия в 1991 г. нового Таможенного кодекса и Закона СССР о таможенном тарифе определялось подзаконным нормотворчеством — постановлениями Совета Министров СССР и ведомственны­ми актами. Общее руководство таможенными вопросами осу­ществлял высший исполнительно-распорядительный орган — Совет Министров, который определял также основные на­правления дальнейшего развития таможенной системы.

Координацией деятельности таможенного ведомства с другими управленческими структурами, а также непосред­ственным оперативным руководством таможенным делом занималась Государственная внешнеэкономическая комиссия Совета Министров СССР.

Во главе таможенной системы стояло Главное управле­ние государственного таможенного контроля при совете Ми­нистров СССР — центральный таможенный орган. Положе­ние о нем, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 13 июля 1987 г. № 775 (2), определяло функции и по­рядок его деятельности. ГУГТК отвечало за таможенный кон­троль, борьбу с контрабандой и нарушениями таможенных правил, за эффективное применение таможенного тарифа. ГУГТК был обязан: разрабатывать предложения и принимать меры по совершенствованию государственного таможенного контроля; устанавливать в соответствии с Таможенным ко­дексом и иными актами законодательства порядок пропуска через государственную границу предметов, их декларирова­ния и досмотра, личного досмотра лиц, следующих через го­сударственную границу, порядок совершения иных таможен­ных операций; разрабатывать и проводить мероприятия по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил; участвовать в разработке таможенного тарифа на товары; ут­верждать ставки таможенных пошлин на предметы личного потребления. ГУГТК имело право: участвовать в разработке предложений о создании на государственной границе пунк­тов пропуска, через которые осуществляется автомобильное, морское, речное, воздушное и иное сообщение; разрешать ввоз и вывоз имущества, не являющегося предметом опера­ций по внешней торговле; создавать, реорганизовывать и ликвидировать таможенные учреждения в установленном порядке и др.

Основными структурными единицами ГУГТК при СМ СССР были управления и отделы. В составе центрального аппарата действовали: Управление организации таможенно­го контроля, Управление по борьбе с контрабандой и нару­шениями таможенных правил, Техническое управление, Уп­равление кадров и учебных заведений, Управление таможен­ного права, Управление таможенной политики и внешних связей, Экономическое управление, Отдел контроля за пе­чатными и аудиовизуальными материалами. ГУГТК имел и множество административно-хозяйственных подразделений (Управление делами, Управление материально-техническо­го снабжения и социального развития, Управление эксплуа­тации контрольно-пропускных пунктов). Такая сложная ор­ганизация центрального аппарата явилась результатом оп­ределенного структурного развития. Например, Отдел тамо­женного права и международных связей был преобразован в Управление таможенного права и международного сотруд­ничества, из которого затем выделились два самостоятель­ных управления — Управление таможенного права и Управ­ление таможенной политики и внешних связей. Введение в практику таможенного контроля новых современных техни­ческих средств обусловило появление Технического управ­ления. В связи с созданием в системе ГУГТК собственной учебной базы вместо отдела кадров (как было в ГТУ МВТ) в его структуре стало действовать Управление кадров и учеб­ных заведений.

В целом компетенция каждого из управлений носила комплексный характер. Полномочия одного управления тес­но переплетались с полномочиями других. Так, Управление таможенного права в большей степени, чем другие управле­ния, несло ответственность за подготовку проектов между­народных соглашений по таможенному делу. Управление по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил при разработке международных соглашений по борьбе с контрабандой в силу своей компетентности в указанных во­просах во многом могло влиять на определение конкретных направлений сотрудничества в этой сфере.

Наряду с функциональным определенное значение в де­ятельности структурных подразделений ГУГТК имел и тер­риториальный принцип. На его основе происходило, напри­мер, распределение обязанностей в организационно-инспек­торском секторе Управления организации таможенного кон­троля, каждый сотрудник которого отвечал за положение дел в таможенных учреждениях, расположенных на определен­ном участке территории СССР.

Статус таможен определялся рядом актов. Основным нор­мативным актом, регулирующим деятельность местных тамо­женных учреждений, являлось Положение о таможнях и та­моженных постах, утвержденное приказом ГТУ МВТ от 9 сен­тября 1982 г. В структуру местных таможенных учреждений могли входить отделы: оперативный, пассажирский, почтово-грузовой, дипломатических грузов, контроля за грузами иностранных выставок, контроля за грузами советских выставок, контроля за грузами инофирм, технических средств контроля, по борь­бе с контрабандой, оперативно-технического обеспечения и др.

Таможни и таможенные посты по их дислокации дели­лись на пограничные и внутренние. По специфике деятель­ности местные таможенные учреждения можно было под­разделить на сухопутные, воздушные, морские (речные). Зоны деятельности таможен были неодинаковы по размерам, поэ­тому и число таможенных постов, входивших в ту или иную таможню, было различным. Например, Иркутская и Керчен­ская таможни вообще не имели таможенных постов. В соста­ве Чопской таможни, в зону деятельности которой входили три пограничных района Закарпатской области, действовали пять таможенных постов (Батеево, Звонковский, Лужайка, Тисса, Косинский).

Увеличение числа международных перевозок и рост объе­ма международного пассажирского сообщения обусловили в 1987—1990 гг. значительный рост числа местных таможен­ных учреждений. Только с марта по август 1989 г. число та­можен увеличилось с 87 до *95.*

В это время ясно наметился переход от чисто террито­риального принципа построения местных таможенных уч­реждений к созданию сети таможен по федеративному прин­ципу. Ряд крупных таможен, зоны деятельности которых почти полностью совпадали с территориями союзных республик, были переименованы в республиканские. Так, Тби­лисская таможня была преобразована в Грузинскую респуб­ликанскую. В Таджикистане, Узбекистане, Казахстане, Азер­байджане, Армении, Латвии, Литве, Эстонии также учрежда­лись республиканские таможни. Интересно, что в республи­канскую была преобразована Дальневосточная таможня, зона деятельности которой ограничивалась Приморским краем.

В ходе реформы внешнеэкономической деятельности многим предприятиям и организациям было предоставлено право самостоятельно проводить экспортно-импортные опе­рации. Чтобы увеличить пропускную способность таможен и таможенных постов, а также освободить местные таможен­ные учреждения от существенного объема работ по офор­млению грузов, предусматривалась возможность проведения досмотра и таможенного оформления грузов непосредствен­но в месте расположения участника внешнеэкономических связей. Для этого заинтересованное предприятие (организа­ция) могли вызвать за свой счет сотрудника таможни, обра­титься в таможенное управление с просьбой об организации досмотровой комиссии или о назначении постоянного тамо­женного уполномоченного.

Порядок создания досмотровых комиссий и назначения таможенных уполномоченных был утвержден приказом ГУГТК от 29 января 1988 г. (2). Досмотровые комиссии создава­лись на смешанной основе из представителей таможенных учреждений и администрации предприятий. Таможенные уполномоченные были постоянными представителями тамо­женных органов на тех предприятиях, которые осуществля­ли экспортно-импортные операции регулярно. В отличие от досмотровых комиссий таможенные уполномоченные были официальными представителями органов таможенного кон­троля на местах и вместе с таможнями и таможенными по­стами входили в единую систему ГУГТК. В целом, однако, практика организации досмотровых комиссий не получила распространения. Таможенный кодекс 1991 г. уже не предус­матривал возможности их создания.

Логическое завершение данного этапа — принятие в 1991 г. нового Таможенного кодекса и Закона СССР "О та­моженном тарифе".

Таможенный кодекс СССР и Закон СССР о таможенном тарифе, принятые в 1991 г., внесли существенные изменения в организацию таможенного управления. Предусматривалось создание двух координационных органов — Таможенно-та­рифного совета и Координационного совета по борьбе с меж­дународным незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Новый Кодекс узаконил фактически уже сложившуюся трехзвенную систему таможенных орга­нов: центральный таможенный орган — региональные тамо­женные управления — таможни. Центральным таможенным органом, который заменил ГУГТК, стал Таможенный коми­тет.(5) Существенно изменились его функции, ориентирован­ные в значительной мере на экономическую модель регули­рования внешнеэкономических связей. Однако в целом и Та­моженный кодекс, и Закон о таможенном тарифе 1991 г., не­смотря на определенную прогрессивность, были пронизаны духом всесилия административно-командных методов управ­ления экономикой, внешнеэкономической деятельностью и таможенным делом. Крайне ограниченный набор средств та­моженного регулирования стал серьезным препятствием при формировании новых внешнеэкономических отношений и связей с зарубежными контрагентами. Реальная жизнь по­казывала неизбежность перехода к более современным, гиб­ким и динамичным методам внешнеэкономического сотруд­ничества и таможенного регулирования.

Несмотря на известный радикализм законодательных актов нового Таможенного кодекса и Закона СССР "О та­моженном тарифе", создать принципиально новую тамо­женную систему на практике так и не удалось.

Формирова­ние национальных таможенных служб в России и других го­сударствах — членах СНГ приходится уже на новый этап развития таможенной системы.

# Заключение.

Заканчивая анализ развития таможенного законодатель­ства в послереволюционной России и СССР, и анализируя возможность применения предшествующего опыта развития таможенной системы в СССР, следует отметить сле­дующие позиции:

*Первое.* Несмотря на ограниченность историческими рам­ками (1917 - 1991 гг.), непоследовательность и противоречивость, предшест­вующий опыт создания и функционирования таможенной службы представляет теоретико-прикладной интерес для формирования и развития российской таможен­ной системы, которая, несомненно, будет развиваться и далее.

*Второе.* В процессе работы над Таможенным кодексом Российской Федерации были учтены и по возможности исполь­зованы предыдущий опыт при подготовке основополагающих таможенно-правовых актов, прежде всего актов о статусе таможенных органов разных уровней, особенно при опреде­лении их структуры и компетенции.

*Третье.* При разработке нового Тарифного кодекса были приняты во внимание опыт систематизации и кодификации таможенно­го законодательства, главным образом при создании оптималь­ной модели таможенной службы и схемы управления тамо­женным делом. В дальнейшем желательно использовать и правовое регу­лирование этих вопросов в Таможенных кодексах 1964 и 1991 гг. Не стоит отрекаться от этих законодательных актов, видя в них лишь негативный административно-силовой дух и изоляционистскую направленность. Многие правовые ка­тегории, нормы и институты кодексов, такие, как понятие и содержание таможенного дела, определение таможенного тарифа, классификация таможенных пошлин, система тамо­женных органов, специфика таможенного контроля и ряд других, полезно будет проанализировать при подготовке но­вых правовых актов о задачах, функциях и основных полно­мочиях Государственного таможенного комитета Российской Федерации, региональных таможенных управлений и тамо­жен, а также таможенных постов, статус которых, как, впро­чем, и всей подсистемы местных таможенных органов, тре­бует совершенствования.

В процессе формирования российской таможенной служ­бы и нового таможенного законодательства, находящегося на рассмотрении Государственной Думы, целесообразно учесть международный аспект организации и ведения тамо­женного дела. В частности, разумно применить к российским условиям правовой материал, содержащийся в Генеральном соглашении о тарифах и торговле (ГАТТ), в Гармонизиро­ванной системе описания и кодирования товаров, почерпнуть все полезное и оригинальное, что содержится в правовом статусе Совета таможенного сотрудничества (СТО).

# Использованная литература.

Михайлов Б.В. Таможенная система в первые годы советской власти. Уч. Записки МГИМО. - М.:1958

Габричидзе Б.Н., Полежаев Д.М. Становление и развитие та­моженной службы в Советском государстве (1917—1991 гг.) // Го­сударство и право. 1992. № 10.

Дмитриев С.С. Возникновение и развитие советской таможенной системы. // Социалистический таможенный контроль. 1967. №3-4. С.11

Храбсков В.Г. Таможня и закон. - М., 1979.

 Козырин А.Н. Таможенное право России. Общая часть. - М.: 1995.