**РЕФЕРАТ**

**по дисциплине «История экономики»**

**по теме:**

**«История управления таможенными процессами»**

**Содержание**

Введение

1. Управление таможнями в дореволюционный период

2. Управление таможенной деятельностью в советское время

Заключение

Литература

**Введение**

В России история таможенного дела имеет более чем 1000-летний период существования и прослеживается от взимания денежных сборов и пошлин с продаваемых или обмениваемых предметов в оживленных торговых пунктах и на перекрестках древних торговых путей, от возникновения там сборных торговых или так называемых «гостиных» мест, пунктов промышленного обмена, перевалки и складирования товаров. (Их появление историки относят к VШ веку.) За это время управление таможенными процессами прошло долгий путь в своем развитии. Для лучшего понимания того, как организуется таможенные процессы в современной России необходимо проанализировать управление таможенными процессами в исторической ретроспективе, что и определяет актуальность данной работы.

Цель работы – изучить управление таможенными процессами на разных этапах истории России. На основании цели в работе поставлена задача проанализировать управление таможенными процессами в Киевской Руси, в эпоху монголо-татарского ига и феодальной раздробленности, в эпоху объединения Российского государства, в годы правления Петра I и Екатерины II, в Новое время, в XIX – начале XX вв., а также в советское время.

Поставленные задачи определяют структуру работы, которая состоит из двух глав. В первой главе анализируется управление таможенными процессами в период с Киевской Руси до 1917 года, во второй главе – управление таможенными процессами в советское время.

**1. Управление таможнями в дореволюционный период**

Таможенное дело стало неотъемлемой частью экономической политики первого раннефеодального государства восточных славян – Киевской Руси. Во главе славянского государства находился Киевский князь, который правил на других славянских землях через посредство их владельцев. Рост торгово-ремесленных центров Киевской Руси способствовал повышению авторитетности людей, занимавшихся торговлей – купцов и, естественно, сборщиков пошлин.

Торговые пошлины того времени были многочисленны и разнообразны. Мыт взыскивался не с воза, а с цены товара. Явка – сбор с торговца за явку товара на заставе. Амбарные – за наем амбара под товар на гостином дворе. Гостиное – за наем торгового места на гостином дворе. Полавочное – за охрану товара дворниками в амбаре ночью. Свальное – за снятие товара с подводы при взвешивании на заставе.

Торговые пошлины разделялись на сборы за торговые действия и сборы за право купли и продажи. Мыт – проезжая пошлина за право провоза товаров. Он взимался с количества лодок или возов независимо от ценности товара. Было два мыта: мыт сухой (сухопутный) и мыт водяной (с лодок). Головщина и мыт взимались с лиц, везущих товар. При возвращении купца с его людьми после продажи товара с них взималась разновидность годовщины – задние калачи, по 0,5 деньги с человека.

Мостовщина и перевоз взимались при переезде через мост или при пользовании перевозом, но не мытниками, а мостовщиками и перевозчиками.

Заведовало мытницами (местами сбора пошлин) духовенство, а сами мытницы находились либо при монастырях, либо в непосредственной близости от них. Духовенство распоряжалось мерами и весами и получало пошлины, с продававшихся товаров. В то время таможенное дело осуществлялось от случая к случаю, эпизодически, являя собой дополнительный, побочный результат внешней и внутренней торговли.

Большое влияние на развитие таможенного дела в России оказали монголо-татарские завоеватели. В этот период в оборот вошло тюркское слово «тамга», т.е. пошлина, от которой произошли слова «тамжить», т. е. взыскивать пошлину, «таможня» – место на ярмарке или рынке, где тамжили товар, ну и, естественно, «таможенник» – служилый человек, взымавший тамгу.

С распадом Киевской Руси на отдельные княжества, между ними возникают границы, на которых неизбежно появляется стража и таможенники. Пошлины, сборы и т.п. становятся одной из главных статей поступления денег в казну князя, и, если в Киевской Руси пошлины были едины для всех, то с распадом государства на отдельные земли, феодалы установили на своих территориях таможенные границы и пошлины соразмерно со своими интересами. Главной целью взимания пошлин было, прежде всего, личное обогащение. Появились новые виды таможенных платежей, усилилась их дифференциация. С начала XIII в. они взимались не только с определенного количества, но также в зависимости от ценности взвешиваемых продуктов.

Картины развития таможенного дела в Киевской Руси и других государствах во многом сходны. Его основная цель и направленность всегда была в удовлетворении потребностей государственной казны посредством взимания торговых пошлин и сборов и в регулировании внешнеторговых связей. А по мере того, как складывалось само понятие торговых пошлин и сопутствующих им торговых сборов за право купли-продажи товаров, формировались обычаи, правила и процедуры их взимания или невзимания (т.е. формировались таможенные правила), создавалась и развивалась таможенная служба, обустраивались таможни. Со временем все эти меры получили свое организационное, правовое и дипломатическое (международно-правовое) закрепление.

Таможня, став неотъемлемым атрибутом внутренней и внешней торговли, посредством своей деятельности всегда оказывала мощное влияние и на формирование благоприятного торгово-экономического режима в стране. Тем самым она обеспечивала животворное воздействие торговли на политическую, экономическую и социальную сферы общественной жизни, в том числе на становление общероссийского рынка, включение его в сферу межгосударственного обмена. Прогрессивные по своему характеру эти процессы со временем превратились в один из решающих факторов утверждения русской государственности, объединения удельно-княжеской Руси вокруг Москвы, создания централизованного российского государства, установления и развития его международных связей.

Главными обстоятельствами, определявшими развитие таможенной системы XV-XVI веков, явилось формирование единого русского (московского) государства с его обширным государственным хозяйством, запутанной финансовой системой, включавшей множество различных сборов и податей, денежных и натуральных, внешних и внутренних, с продаваемых и привозимых. Примерно с середины XVI в. аппарат по сбору пошлин был централизован, а таможенное обложение регламентировано.

Централизаторская тенденция в развитии Московского государства в середине XVI века проявляется в попытках правительства реформировать таможенную систему: увеличить тамгу (пошлину с торговых сделок), отменить мыт, отменить феодальные привилегии подобные тарханным грамотам, ограничить таможенные привилегии монастырей и т.д.

Сбор пошлин таможенных и проездных, разных натуральных платежей, заведование казенными промыслами и операциями, винными, хлебными, соляными, рыбными и другими, торговля казенными товарами и их сбор, сортировка, распределение, продажа – все это требовало огромного штата служащих и рабочих. Начиная с середины XVI в., правительство, испытывая недостаток подготовленных людей на должности сборщиков налогов, руководителей торгово-промышленных предприятий, восполняло его путем привлечения людей из высшего купечества. Гарантией добросовестного отношения к служебным обязанностям являлась не только присяга на верность, но и имущественная состоятельность агента, материальная способность его возместить причиненный казне ущерб.

Таким образом, таможенная служба носила обязательный характер для представителей купечества. Таможенный глава избирался сроком на один год. В обязанность таможенников входило собирать сборы, вести таможенную книгу, хранить казну и при недобросовестном исполнении восполнить все убытки за счет личного имущества. Таможенным головам помогали их помощники – целовальники, называемые так потому, что при вступлении в должность они целовали крест и приносили присягу служить верно.

Однако время таможенных реформ еще не наступило. Лишь в некоторых таможнях сборы взимались в пользу казны, в большинстве же случаев они сдавались на на откуп. Таможенный откуп будет существовать на Руси вплоть до Петра I. Эта система была выгодна как государству, так и назначаемому выборному таможенному голове. Таможенный голова, уплатив примерный годовой сбор, мог гарантировать, что в случае недобора со стороны правительства не последует санкций, направленных на погашение задолженностей перед казной за счет его имущества, а государство получало строгий фиксированный сбор, причем деньгами. Откупщик принимал на себя обязательство уплату правительству определенной суммы денег в известные сроки, что подтверждалось его поручниками, которые в случае неплатежа откупщика должны были погасить его задолженность. Состояли откупщики под надзором у местного начальства, оно проверяло у них меры, весы и прочее, а также смотрело за тем, чтобы пошлины взимались в соответствии с законом. Отношения между государством и откупщиком устанавливались на основании договоров, а деятельность их регламентировалась указами со стороны государства. Законодательную основу таможенного дела России XVI века составляли таможенные уставные грамоты, издававшиеся московскими великими князьями и царями в целях упорядочения таможенного обложения. По большей части грамоты эти представляли собой контракт, на основании которого откупщик принимал на себя взимание таможенных сборов, вместе с обязанностью уплачивать казне определенную сумму. В грамотах перечислены сборы, подлежащие взысканию, и указаны их размеры, установлен порядок их взимания, определены пени за уклонение от их уплаты.

22 апреля 1667г. вводится в действие Новоторговый устав. Его творцом являлся А.Л. Ордин-Нащокин. В нем были уточнены разделы о торговле иностранцев, резко увеличены торговые пошлины (в 4 раза), в пять раз повышены проезжие пошлины, введены запретительные тарифы на вино, сахар и другие товары. Новоторговый указ носил ярко выраженный протекционистский характер. В отличие от западных стран таможенное дело в России развивалось самобытным путем. Характерной особенностью таможенно-тарифной политики являлись низкие, по сравнению с Западом, тарифные ставки, т.е., по сути дела, в стране проводилась фритредерская политика. Это была одна из причин того, что контрабанда в этот период не представляла угрозы для государства.

Бурное развитие таможенное дело в России получило в период царствования Петра  I. Этому способствовало бурное развитие промышленности, мануфактур, сельского хозяйства, выход России к Балтийскому морю, многочисленные внешнеполитические акции правительства, открывшие путь русским товарам в Европу.

В царствование Петра I изменилось название управляющих таможен. С 1700 года они начинают называться таможенными бурмистрами, а с 1720 года – оберцольнерами (в переводе с немецкого –  «досмотрщик», надзиратель), при которых по-прежнему состояли целовальники.

В 1723 г., чтобы препятствовать беспошлинному провозу товаров, Петр I издал Указ, в котором говорилось: «...По всей польской границе по большим дорогам учредить крепкие заставы, а между тех больших дорог малые дороги и проезды лесом зарубить, а где лесу нет, то рвами перекопать и накрепко наказать, чтобы никто ни для чего по оным за рубеж не ездил, и следу не прокладывали, а объезжали бы на помянутые большие дороги, а для того с помянутых застав от одной до другой иметь разъезды и ежели на таких заповедных проездах явится след, то тут дожидать, и кто поедет, того взять и штрафовать взятием всего того, с чем взят будет».

Содержание Указа ориентировало на главное – борьбу с контрабандой, хотя практика тех лет показывает, что вводимые форпостные команды из числа военных формирований, высылаемые на разъезды, не только препятствовали проникновению контрабанды, но одновременно выполняли задачу по охране границы и задержанию беглых людей.

В середине 50-х гг. XVIII в., когда была введена откупная система в государстве, таможенная служба, по сути дела, переживала кризис. Откупщики занимались мздоимством, таможенный аппарат не соответствовал сложившимся в стране условиям, развитию торговли, совершенствованию таможенного законодательства по борьбе с контрабандой. Не лучше положение складывалось и в таможенном ведомстве. Потребовались радикальные изменения и государственное вмешательство в деятельность таможни.

В 1753-1757 годы вновь была проведена таможенная реформа, завершившаяся перестройку таможенной системы в России. Начало ей положил Манифест от 20 декабря 1753 года. В Манифесте провозглашалась отмена 17 видов таможенных и мелочных внутренних сборов с торговли и перевозки товаров. Взамен их вводился добавочный 13-процентный сбор русскими деньгами на все ввозимые и вывозимые товары. Поэтому в 1758 году все таможни, кроме остзейских и расположенных по азиатской, были отданы в откупное содержание Компании купца Шемякина с товарищами сроком на 6 лет.

В 1763 году Компания не смогла уплатить правительству договорную сумму. Шемякин был отдан под суд, а 24 августа 1762 года Екатерина II подписала указ об окончательном приеме таможен в казенное ведение.

Для надзора над ними учредили Главную над таможенными сборами канцелярию (с 1789 года надзор был возложен на Таможенные экспедиции казенных палат).

В 1765 году в России была упразднена последняя внутренняя таможня. В 1782 году Екатерина П повелевает Сенату подготовить закон по созданию специальной таможенной стражи, главная цель которой состояла бы в закрытии границ и задержании провоза контрабанды. Так родился Указ ея Императорского Величества Самодержицы Всероссийской от 10 октября 1782 г., объявленный во всенародное известие. Он гласил: «В Именном ея Императорского Величества, Указе, данном Сенату в 27 день минувшего сентября за подписанием собственные ея Величества руки написано: Употребленная до сего времени средства к уменьшению потаенного провоза товаров через границы НАШИ, и к удобнейшему открытию таковых покушения не были к тому достаточны; большая же часть оных обращалася единственно в напрасный казне убыток, и в тягость людей на стражу престарелых из гарнизонов, с коих силами подобное проездов пограничных охранение нимало согласовать не может. По многом разыскании всего того, что может способствовать лучшим образом прекращению таковых злоупотреблений, Мы предпочли учредить по границе НАШЕЙ особую таможенную цепь и стражу, на следующих основаниях…».

15 ноября 1796 года была восстановлена деятельность Коммерц-коллегии, и таможни переподчинили ей. Министр коммерции стал главным начальником всех таможенных учреждений России.

В начале XIX века в России произошла смена коллежской системы управления на министерскую. 25 июня 1811 года Министерство коммерции ликвидируется. Функция управления таможнями передается во вновь созданный Департамент внешней торговли, включенный в состав образованного в 1802 году Министерства финансов.

К 20-30-м годам XIX века относится первая в России «финансовая революция», известная также как реформа Канкрина. Егор Францевич Канкрин, министр финансов Александра I и Николая I, восстановил финансовую систему страны после войны с Наполеоном, ввел серебряное денежное обращение, наконец, ввел протекционистский тариф, направленный на развитие собственной промышленности внутри страны. К сожалению, наиболее экономически прибыльной промышленностью  в то время было винокурение, и поощрение этой деятельности оказалось палкой о двух концах. Тем не менее, доходы от этой политики обращались в бюджет, что позволило уйти от дефицита уже через год после назначения Канкрина на эту должность, в 1824 году.

В 20-е годы XIX века Россия училась использовать торговые и таможенные тарифы для развития окраинных территорий. Речь идет о введении системы порто-франко в Одессе, что позволило настолько продвинуть развитие территории, что Одесса уже к концу 20-х годов была четвертым по величине городом Империи после Москвы, Петербурга и Варшавы. Впоследствии этот же опыт был использован во Владивостоке.

До Крымской войны вся российская внешняя торговля разделялась на два пространства: Европейская и Американская. В европейской торговле вся тарифная политика осуществлялась Министерством финансов по согласованию с различными заинтересованными ведомствами.

Американская торговля велась Российско-Американской компанией, ставшей ко времени своего расцвета в тридцатых годах девятнадцатого века крупнейшей  корпорацией мира. Российско-Американской компания не была государством, поэтому не устанавливала тарифов. Она очень гибко вела целевую политику в зависимости от спроса на главный товар – пушнину. Однако отсутствие долговременной политики развития и устраненность государства от управления компанией привели ее к краху после почти 60 лет существования. После чего вся российско-американская торговля замерла почти на сорок лет.

В 1864 году в составе Министерства финансов создается Департамент таможенных сборов.

После Крымской войны тарифная политика России была направлена, прежде всего, на защиту собственного производителя, по сути говоря – рынка труда. Очень высокими пошлинами облагались товары идентичные тем, которые производились в самой России, тарифом пониже – те, которые не могли составить реальной конкуренции произведенным в стране. Политика потерпела крах: реально Россия ни в чем соперничать с Европой не могла.

Поэтому таможенный тариф 1868 года был выстроен по другому принципу: уменьшены пошлины по 152 статьям, уравнены пошлины по морской и сухопутной границам. Наименьшей пошлиной на ввоз облагалось сырье, наивысшей – готовых фабрикатов. Однако и эта политика не дала ожидаемого результата: уже с середины семидесятых Россия опять возвращается к протекционизму. С 1877 года таможенные пошлины начали взимать золотой валютой, что сразу увеличило их номинальную стоимость на 25%.  До 1891 года все таможенные пошлины были направлены на поддержание развития собственной индустрии, таможенная политика была на особом контроле у Александра III.

Новые принципы тарифной политики были закреплены в Государственном тарифе 1891 года, предоставленном Министерством финансов. Этот тариф соединял, систематизировал все положительно себя зарекомендовавшие изменения предшествующих лет и был нацелен на поддержание тех отраслей промышленности, которым существовавшей поддержки было недостаточно: в первую очередь торговому мореплаванию, сельскому хозяйству и металлургии.  Так, пошлины на ввозимые сельскохозяйственные машины были снижены до минимальных, – и через два года Россия стала самым крупным импортером немецких косилок и паровых молотилок.

К 90-м годам относится радикальное изменение российской тарифной политики, выразившееся в принятии двойного конвекционного тарифа. До 1890 года таможенный тариф России носил вполне автономный характер: однородные иностранные товары, привозимые в Россию, облагались одинаковыми пошлинами, независимо от страны-производителя. В то же время  таможенная борьба западноевропейских государств привела к системе двойного конвекционного тарифа: договаривающиеся стороны делали взаимные уступки в пошлинах на товары, в получении или сбыте которых они были заинтересованы. Такие договоры были заключены между Германией, Австро-Венгрией, Италией, Швейцарией и Бельгией и вступили в действие с февраля 1892 года. В среднем пошлины были повышены на 30% и с 20 июля 1893 года был установлен двойной таможенный тариф: общий для стран, благоприятствующих нам, и повышенный – для прочих. Первый торговый договор на конвекционных началах был заключен с Францией. Основным его положением было обоюдное пользование правом благоприятствующей нации во всем, что касается ввоза, вывоза, транзита и прочее. Кроме того, обе стороны обязались не допускать в пользу фабрикатов третьего государства никаких льгот, которые не были бы распространены на произведения договаривающейся стороны.  На основании этого договора Франция понизила пошлины на керосин на 50%, открыв тем самым французский рынок для русских нефтепродуктов. Впоследствии такие же договора были заключены с Германией, Австро-Венгрией, Болгарией, Данией, Португалией, Сербией, Японией, Тунисом, но не с США, Англией и Турцией.

Первым русским теоретиком тарифной политики был Сергей Юльевич Витте, математик по образованию, начинавший карьеру билетным кассиром, а закончивший ее Председателем Совета Министров Российской империи. Именно он написал в 80-е годы книгу «Принципы железнодорожных тарифов», которая выдержала четыре издания только при жизни автора и была переведена на 6 языков. Принципы, описанные в этой книге, Витте пришлось применить на практике во время российско-германской «таможенной войны из-за 10 копеек с пуда». В течение года 1893-94 годов Германия пыталась изменить русские тарифы на хлебную торговлю и совсем снять тарифы на поставки сельхозмашин. Ни того, ни другого Витте сделать не дал, и в 1894 году был подписан взаимовыгодный договор между Россией и Германией.

**2. Управление таможенной деятельностью в советское время**

Создание таможенной системы России в современный период опирается на ее предшествующий опыт, в том числе накопленный и в советский период развития нашего государства.

В 1917 году Департамент таможенных сборов 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.

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. 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.

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.

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. 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.

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.

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.

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.

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.

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 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, 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. 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. 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**

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.

В дореволюционной России и в дальнейшем – в Союзе ССР – процесс становления и развития таможенного дела и законодательства о нем носил сложный и противоречивый характер. Но в целом за это время 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 видоизменялись и развивались (правда, не всегда достаточно динамично) в соответствии с внутренними и внешними экономическими интересами и потребностями государства.

Предшествующий опыт создания и функционирования таможенной службы представляет теоретико-прикладной интерес для формирования и развития российской таможенной системы, которая, несомненно, будет развиваться и далее.

**Литература**

1. Блинов Н.М. Таможенная политика России X-XX вв. – М., 1997.
2. Габричидзе Б.Н., Полежаев Д.М. Становление и развитие таможенной службы в Советском государстве (1917-1991 гг.) // Государство и право. 1992. № 10.
3. Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. 905-1995. –М., 1995.
4. Кисловский Ю.Г. Контрабанда: история и современность». – М., 1996.
5. Козырин А.Н. Таможенное дело. – М., 2003.
6. Соловьев С.М. История государства российского. В 10 т. Т. 5. – М., 1993.
7. www.customs.ru – Официальный сайт ФТС России.