

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ: XX век, ДОВОЕННЫЙ ПЕРИОД

О. В. Гречкина,

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права ЮУрГУ

Исследуются закономерности исторического развития административной юрисдикции таможенных органов в период первой половины XX века. Анализируется правовая основа таможенного дела, оцениваются административно-юрисдикционные функции, имеющие значение с точки зрения понимания основ и перспектив развития таможенного администрирования.

Ключевые слова: *таможенные органы, административная юрисдикция, таможенное администрирование.*

Уяснение логики и закономерностей исторического развития административной юрисдикции таможенных органов имеет не только познавательное, но и современное значение с точки зрения понимания основ и перспектив развития таможенного администрирования. Вместе с тем развитие административной юрисдикции таможенных органов находится в неоспоримом единстве с развитием таможенного дела и его правовых институтов в российской истории.

К началу XX века в России сложилась единая система таможенных органов. Она состояла из шести звеньев: Департамента таможенных сборов; окружных и участковых таможенных управлений; таможен; таможенных застав; таможенных постов и переходных пунктов. Последние таможенные уставы Российской Империи были приняты в 1904 и 1910 гг. Таможенным уставом 1904 года¹ была установлена система таможенных органов.

Таможенным уставом 1910 года были уточнены некоторые вопросы борьбы с контрабандой. Для отвращения тайного провоза товаров по сухопутной и морской границам учреждены были Отдельный Корпус Пограничной Стражи, таможенная стража и постоянные конвои². Органам таможенного надзора было предоставлено право самостоятельно проявлять инициативу в производстве обысков и выемок контрабандных товаров в установленных пределах сухопутной и морской территории страны. Уставом детализировались процессуальные вопросы разбирательства, обжалования и исполнения дел о контрабанде. Было введено определение контрабанды. Так, в соответствии со ст. 1045–1046 Устава определялись способы совершения кон-

трабанды: мимо таможенных учреждений; с сокрытием от таможенного контроля; водворение на внутренний рынок незаконно ввезенных товаров; к контрабанде приравнивались хранение, складка и передвижение контрабандных товаров на территории России. Уставом устанавливались наказания и взыскания за контрабанду: 1) отобрание контрабандных товаров, а равно перевозочных средств; 2) денежная пеня сверх отобрания; 3) в случаях, особо указанных, сверх отобрания и наказания денежною пеней – удаление на 50 верст от сухопутной и морской границ на срок от одного года до пяти лет, заключение в тюрьму или в исправительном доме (ст. 1048). Примечательно правило, установленное ст. 1057: денежная пеня или взыскание, не уплаченные в течение одного месяца со времени вступления приговора в законную силу, а при отсрочке или рассрочке платежа – в день наступления срока, заменялись арестом. Закреплялся также признак повторности контрабанды – один год со дня уплаты денежной пени или взыскания (ст. 1059).

Уставом регламентировалось более 60 видов нарушений таможенных правил (нарушений постановлений Устава). За нарушения установлены следующие наказания: денежная пеня – в конкретном установленном размере от 50 до 500 рублей; денежное взыскание – как правило, в кратном размере за каждый документ, вид товара, место, судно (например, ст. 968, 970, 973 и т.д.) либо в размере, кратном пошлине (ст. 984, 1008); конфискация. По отдельным нарушениям устанавливались правила применения наказания при повторном совершении нарушения. Соответственно за каждый последующий случай

денежная пеня повышалась (например, ст. 976, 977 и др.).

Впервые была установлена ответственность юридических лиц. Так, за нарушения при перевозке товаров по железной дороге денежному взысканию могла быть подвергнута железная дорога (например, ст. 996, 1000–1002). Существовал также перечень обстоятельств, исключавших применение взыскания. Например, взыскание за неявку товаров не налагалось, если признавалось, что недостаток товаров объясняется явной ошибкой в грузовых документах (ст. 988). Как видно, Таможенный устав 1910 года явился документом, вобравшим в себя значительное количество прогрессивных норм, многие из которых, кстати говоря, с успехом внедряются в современное законодательство.

Последующий период до 1917 года характеризуется исследователями отсутствием, парализованностью какой бы то ни было деятельности таможенных органов в связи с проведением военных действий на большей части границы России³.

В период становления советского государства, гражданской войны таможенные органы России претерпевали структурные изменения. Сокращались таможенные учреждения, нарушалась система управления, уходили квалифицированные кадры⁴. Деятельность большинства таможен была приостановлена. Департамент таможенных сборов бездействовал⁵.

В течение 1917–1921 гг. таможенные органы переходили в подчинение от одного органа к другому: ЦК профсоюзов таможенных работников; местным Советам народных депутатов; Наркомату торговли и промышленности; Наркомату по финансовым делам. Возрождение таможенной системы происходит лишь к 1922 году. В декабре 1921 года создается Главное таможенное управление⁶, которое выполняет функции по разработке таможенной политики, нормативных правовых актов, по организации и управлению таможенными учреждениями, а также по борьбе с контрабандой. Руководство деятельностью таможенных органов осуществляли пять отделов: административно-финансовый, тарифный, статистический, оперативный и отдел борьбы с контрабандой⁷. В таможенной системе имелось четыре типа таможен, существовало восемь таможенных округов, объединявших 283 таможенных учреждения. В тот период – период национализации всей тор-

говли и промышленности – таможенные органы утратили свои налоговые функции и превратились в контрольно-пропускные пункты по приему-хранению грузов. Таможенное дело фактически не работало, а таможенники ограничивались лишь сборами за таможенные процедуры⁸.

Новой вехой в создании правовой основы таможенного дела стал Таможенный Устав СССР 1924 года⁹. Согласно ст. 1 Устава таможенным делом на территории СССР управлял Народный Комиссариат Внешней Торговли, который осуществлял задачи через входящее в его состав Главное таможенное управление. К административно-юрисдикционным функциям уполномоченных лиц Народного Комиссариата Внешней Торговли было, в частности, отнесено «рассмотрение и соответствующее направление всех дел о конфликтах между таможенными учреждениями и местными органами союзной республики, а равно и жалоб на постановления местных таможенных учреждений, поступивших к уполномоченным; разработка конкретных мероприятий по борьбе с контрабандой в масштабе союзной республики» (п. «в», «г» ст. 2).

Структура Главного таможенного управления была расширена, в состав управления входило уже семь отделов: административно-хозяйственный, тарифный, оперативно-судебный, по борьбе с контрабандой, сметно-расчетный, статистический и инспекторская часть. На Главное таможенное управление была возложена выработка всех мероприятий общего характера, инструкций и разъяснений к ним, а равно организация и руководство борьбой с контрабандой через посредство таможенных учреждений по всей территории Союза ССР (ст. 5).

Формами таможенного контроля являлись досмотр и передосмотр товаров. При этом строго указывалось, что «по подписании досмотровой росписи в ней запрещается делать какие-либо поправки или оговорки, а о замеченных после подписания росписи ошибках, имеющих влияние на исчисление пошлин, досматривавшие товар таможенные служащие доводят до сведения управляющего таможней, который разрешает произвести проверку сделанного заявления путем передосмотра» (ст. 152). Также был установлен порядок обжалования результатов досмотра и действий по применению таможенного тарифа к товару. При этом Уставом оговаривались сроки и стадии обжалования (ст. 154 и 155). Однако по-

рядок обжалования в суде Устав не предусматривал.

Устав нормативно закрепляет понятие контрабанды (ст. 259). Устанавливаются квалифицированные признаки контрабанды: контрабандное перемещение товаров помимо таможенных учреждений с помощью специально для этой цели предназначенных транспортных средств; сокрытие товаров в помещениях, особо для сокрытия приспособленных; перемещение, сопряженное с подделкой таможенных документов; участие в организации, специально занимающейся контрабандой; вооруженная контрабанда; совершение контрабандных действий должностным лицом; более чем двукратное занятие контрабандой; контрабанда взрывчатых веществ, воинского снаряжения, летательных аппаратов, телеграфного и радиотелеграфного имущества и аннулированных процентных бумаг (ст. 261). Таким образом, произведено разграничение контрабанды на простую и квалифицированную. Соответственно разделена и ответственность: при простой контрабанде применяются конфискация и штраф (ст. 262); при квалифицированной контрабанде, помимо конфискации товаров, собственники этих товаров или перевозившие эти товары лица привлекаются к ответственности в уголовном порядке (ст. 263). Как видим, конфискация и штраф являлись элементами административной ответственности, и за простую контрабанду применялась административная ответственность, а за квалифицированную – административная и уголовная.

Уставом сохранялись 23 вида нарушений таможенных правил. Это, например, такие правонарушения, как недоставление товаров в таможенную; недостача против показаний грузовых документов в весе, количестве товаров или предметов товаров; привоз партий товаров и отдельных товарных мест без грузовых документов; непредставление на товары грузовых документов; повреждение таможенных замков, пломб, печатей и шнуров, наложенных таможенным надзором; погрузка или выгрузка товаров без надлежащего разрешения таможенника; показание товаров подлежащими по тарифному наименованию обложению низкой пошлиной; показание товаров, запрещенных к привозу, пошлинными или беспошлинными и др. Были определены субъекты административной ответственности. Это не только лица, перемещающие товары, но и собственники товаров, а также должностные лица, от-

вечающие за перевозку (капитаны судов, старшие кондуктора поездов, старшие возчики, летчики), и юридические лица («управления железных дорог, пароходств и транспортных предприятий, в том числе и воздушно-транспортных, принявших на себя перевозку грузов» – ст. 264). При этом размер штрафа за различные нарушения таможенных правил Уставом определялся как в установленной конкретной сумме, так и в величине, кратной пошлине либо стоимости товара.

Устав 1924 года также содержал нормы, регулирующие порядок производства в таможенных учреждениях дел о контрабанде и иных нарушениях таможенных правил (гл. 4). Закреплялись меры принуждения, такие, как доставление, задержание, досмотр, опись и оценка товаров. Регламентировались процессуальные вопросы производства и собирания доказательств. Были установлена подведомственность дел в административном порядке, а также сроки и последующие таможенные инстанции по обжалованию решений таможенника. Обращение в судебные инстанции по-прежнему не предусмотрено.

В 1928 году впервые в России принимается Таможенный кодекс СССР¹⁰. По сравнению с Уставом Кодекс был уменьшен примерно на 100 статей. Тем не менее Кодекс более обстоятельно определял компетенцию Главного таможенного управления. Он устанавливал порядок разработки таможенной политики, ориентировал таможенные органы на правовое обоснование таможенных операций, форм и методов таможенного контроля, а также регулировал вопросы ответственности за нарушение таможенных правил. Значительное место в Кодексе было отведено дальнейшему правовому обоснованию борьбы с контрабандой, значительно расширилось понятие административно-наказуемой контрабанды. К способам совершения контрабанды относились хранение и передвижение грузов, ввезенных помимо и с сокрытием от таможенного контроля; сбыт; продажа безлицензионных товаров; продажа товаров, ввезенных и предназначенных по разрешениям не для целей сбыта; вывоз без соблюдения установленных для того правил; хранение и передвижение в пределах пограничной полосы; хранение за пределами пограничной полосы иностранных грузов и др.

Вводились новые меры, например, экспертиза и оценка доставленных предметов контрабанды. Совершение административно-

наказуемой контрабанды «во второй раз в течение трех лет» кроме штрафа о конфискации товаров влекло за собой административную высылку (ст. 175). Новеллой являлось введение таких административно-предупредительных мер, как обеспечение поступления штрафа путем истребования залога или поручительства или наложения ареста на имущество лица, совершившего контрабанду (ст. 173). Впервые законодательно закреплялись формы вины привлекаемого к административной ответственности лица. От административной ответственности (от штрафа) освобождалось лицо, «если будет установлено, что оно не знало о контрабандном происхождении обнаруженного у него предмета» либо «будет установлено, что поддельность знаков таможенного клеймения указанному лицу не была известна» (ст. 168).

Представляют интерес положения Кодекса, устанавливающие широкие полномочия (к сожалению, не существующие в действующем законодательстве) таможенных органов по применению административных взысканий. Например, «штраф налагается в половинном размере, если лицо, во владении которого обнаружен предмет контрабанды, укажет настоящего или первоначального собственника этого предмета», или «штраф не накладывается вовсе в случаях простой контрабанды, совершенной пассажиром, следующим через границу, и обнаруженной при таможенном досмотре» (ст. 168).

Наблюдаются элементы двусубъектной ответственности. Так, «при обнаружении предметов контрабанды в промышленных и торговых предприятиях, принадлежащих юридическим лицам, к ответственности привлекаются физические лица, непосредственно совершившие контрабанду, причем в случае неуплаты ими штрафа взыскание его обращается на имущество предприятия» (ст. 171). К юридическим лицам были отнесены предприятия государственные, кооперативные и организованные профессиональными союзами и их объединениями, а также смешанные акционерные общества (ст. 187). Впервые устанавливался срок давности привлечения к административной ответственности. Штраф не мог быть наложен, если со времени совершения простой контрабанды до момента ее обнаружения прошло более трех лет (ст. 170).

За простую контрабанду применялась административная ответственность, а за квалифицированную – административная и уголов-

ная. Дела о квалифицированной контрабанде, по вступлении в законную силу постановления таможи о конфискации предметов контрабанды и перевозочных средств и наложении штрафа, передавались в суд для привлечения к уголовной ответственности (ст. 178).

Вопросы обжалования постановлений таможи были закреплены следующим образом. В двухнедельный срок постановление могло быть обжаловано в Главное таможенное управление или в отделение Главного таможенного управления. Их постановления являлись окончательными и обжалованию не подлежали.

Кодекс регламентировал также вопросы обжалования действий или распоряжений должностных лиц при взыскании таможенных платежей. Жалобы подавались на действия должностных лиц таможен в подлежащую таможду, на действия инспекторов по косвенным или прямым налогам и их помощников – в финансовые отделы, в порядке, предусмотренном Положением о взимании налогов, а на действия должностных лиц местных исполнительных комитетов – в подлежащий исполнительный комитет. По-прежнему судебный порядок обжалования не предусмотрен.

Резюмируя вышесказанное, можно констатировать, что административно-юрисдикционные функции таможенных органов формировались поступательно и в своем развитии характеризуются нормативной процедурой закрепления. Однако в современный период правовое регулирование административной юрисдикции таможенных органов должно быть нацелено на выявление оптимальной стратегии административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

¹ Свод законов Российской Империи. 1904. Т. 6. Ст. 1.

² Свод Законов Российской Империи. Устав Таможенный. Санктпетербургъ. Т. 6. Издание 1910 года. Ст. 2.

³ См., например: Агабалаев М. И. Организационно-правовые основы деятельности и основные функции таможенных органов Российской Федерации. М., 2006. С. 48; Габричидзе Б. Н., Зобов В. Е. Таможенная служба в Российской Федерации. М., 1993. С. 28; Ноздрачев А. Ф. Административная организация таможенного дела: учебно-практ. пособие. М., 2005. С. 26 и др.

⁴ Анучина Я. А., Зябухин Д. Н., Скларов А. Г. Государственная служба. Воронежская таможня: история и день сегодняшний. Воронеж, 2006. С. 21.

⁵ Основы таможенного дела: учебное пособие. М., 1996. Вып. 1. С. 27.

⁶ Приказ Народного Комиссариата Внешней Торговли от 24 декабря 1921 г. № 133.

⁷ Митин А. Н., Осинцев Д. В. Управление в таможенных органах (организационно-правовой аспект): учебное пособие. Екатеринбург, 2007. С. 25.

⁸ Анучина Я. А., Зябухин Д. Н., Скляров А. Г. Указ. соч. С. 24.

⁹ СЗ СССР. 1925. № 5. Ст. 53.

¹⁰ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1929. № 1 (Отдел первый). Ст. 2.

Статья поступила в редакцию 6 декабря 2011 г.