

ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XVIII В.

© 2011 Г.А. Третьякова

кандидат экономических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Статья посвящена выявлению места таможенных органов в государственном аппарате России XVIII в. Отражены проблемы становления государственного механизма и соотношения полномочий различных государственных органов по управлению таможенным делом. Автор акцентирует внимание на незавершенности формирования новых государственных органов Российской империи в названный период и нечеткости законодательного оформления их компетенции по взаимодействию с таможенными структурами.

Ключевые слова: государственный механизм, государственный аппарат, Сенат, коллегии, таможенные органы.

На всех этапах становления и развития Российского государства таможенные органы выступали в качестве структурной составляющей государственного механизма и были наделены достаточно широкими властными полномочиями в соответствующей сфере правового регулирования.

Для более точного определения места таможенных органов в государственном механизме стоит остановиться на самом этом понятии. В научной литературе отразилось многообразие понимания механизма государства. Ряд ученых говорит о тождественности механизма и аппарата государства¹. Широкая трактовка государственного аппарата включает в него все органы власти, узкая - только исполнительные органы². Представляется верной точка зрения О.М. Алехиной, которая определяет механизм государства как «систему государственных органов (государственный аппарат) в динамике, то есть в действии, в процессе осуществления государственной власти, функционировании и во взаимодействии»³.

К началу XVIII в. таможенная система России не была стабильной и четкой, как, впрочем, и весь государственный механизм. Таможни находились под управлением нескольких государственных органов. Сбор таможенных доходов поступал в Приказ Большой казны. На местах таможни подчинялись воеводам, которые, однако, не могли вмешиваться в их финансовую деятельность. О количестве таможен в России в этот период нет сведений. Д.И. Игнатенко предполагает, что их насчитывалось около 500⁴.

В начале XVIII в. путем реформирования всей сферы власти и управления, начатого Петром I, шло становление новой системы государственных органов Российской империи. В результате реформ в этой области, как отмечает Н.П. Ерощкин, сложилась система бюрократических государственных учреждений: Сенат, Синод, Кабинет и коллегии - в центре, губернаторы, воевода, комиссары и другие органы - на местах⁵.

С 1721 г. во главе стоял император, в руках которого находилась абсолютная власть. Центральными исполнительными органами становятся коллегии, которые были подчинены Сенату, созданному в 1711 г. и ставшему постоянным учреждением с 1718 г. Последний следует отнести к органам верховного управления. Например, Л. Тихомиров полагает, что в петровскую эпоху во главе государственного управления был поставлен Сенат. «Петр определял сенат, как своего рода заместителя на случай отлучек, и приказал всем «духовным и мирским, военного и земского управления высшим и низшим чинам» быть послушными сенату, «как нам самому»⁶». Он утверждает, что компетенция сената была универсальна, ему были подчинены все органы управления⁷. Некоторые авторы отмечают, что в начале своей деятельности Сенат «имел некоторое отношение к законотворчеству (издавал так называемые «генеральные определения», приравниваемые к законам)⁸». Однако, реорганизовав в 1722 г. Сенат, император лишил его всякой возможности заниматься законодательной деятельностью.

Сенат, помимо названных функций, обладал еще и контрольной. Система государственного

контроля включает в себя три его вида: административный, судебный и финансовый. В петровское время доминирующее развитие получила финансово-административная часть контрольной деятельности, что является отличительной чертой государственного контроля на данном историческом этапе⁹. И.Н. Приходько отмечает, что в России XVIII в. “была создана своеобразная фискально-прокурорская система контроля и надзора. Создание данной структуры было связано со стремлением Петра Великого охватить контролем весь государственный аппарат сверху донизу”¹⁰. Одной из функций фискалитета был контроль за правильностью сбора налогов. В указе от 2 марта 1711 г. об обязанностях Сената¹¹ впервые упоминаются фискалы, в обязанность которых входило не только обнаруживать нарушение закона, но и обвинять преступника¹². Фискалы возглавлялись обер-фискалом, состоявшем при Сенате. Таким образом, Сенат, наряду с многочисленными функциями экономико-хозяйственного характера, обязывался выполнять контрольно-ревизионную работу; 12 января 1722 г. Петр издает указ о реорганизации Сената, в котором официально говорится о прокурорах¹³; 18 января 1722 г. царь назначил в генерал-прокуроры Павла Ягужинского, а в обер-прокуроры - Григория Писарева¹⁴. Главной функцией прокуроров становится надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состояли. Надзор осуществлялся в форме напоминания о необходимости следовать регламентам и указам, а также в форме проверки исполнения принятых решений и опротестовании незаконных решений.

Таким образом, Правительствующий сенат как высший административный орган в государстве ведал всеми отраслями государственного управления, осуществлял надзор за правительственным аппаратом и должностными лицами всех уровней, исполнял законосовещательные и исполнительные функции¹⁵.

Указом 15 декабря 1763 г. была проведена реформа Сената, в ходе которой он был разделен на шесть департаментов, каждый из которых наделялся конкретными полномочиями в той или иной сфере государственного управления.

Реформа 1718-1720 гг. ввела новые органы центрального управления - коллегии. Но еще раньше в 1715 г. была создана Коммерц-коллегия¹⁶, которая и должна была осуществлять управление таможенными органами. Т.С. Минаева

полагает, что управление таможенной сферой наряду с Коммерц-коллегией в начале XVIII в. в России осуществляла еще и Камер-коллегия. Данные органы формировались по образцу шведских учреждений, но руководство таможен со стороны коллегий проводилось по разным схемам: в России коллегии разделили между собой управление внутренними, портовыми и пограничными таможнями, а в Швеции все таможни находились в подчинении Каммар-коллегии, тарифы разрабатывала Коммерц-коллегия, и многие общие вопросы, касающиеся таможенной службы, коллегии решали сообща. После ликвидации внутренних таможен общее руководство портовыми и пограничными таможнями в России стала осуществлять Коммерц-коллегия¹⁷.

Первоначально каждая коллегия руководствовалась своим регламентом, но 28 февраля 1720 г. был издан обширный (из 56 глав) “Генеральный регламент”, определивший единообразие организационного устройства, порядок деятельности и делопроизводства¹⁸.

Еще раз заострим внимание на том, что коллегии формально подчинялись Сенату, который контролировал их деятельность и посылал им указы. С помощью назначенных в коллегиях прокуроров, находящихся в подчинении генерал-прокурора Сената, Сенат надзирал за деятельностью президентов коллегий¹⁹.

В начале XVIII в. становление новых органов управления еще не завершилось, и в силу этого достаточно сложно проследить соотношение их компетенций касательно управления таможенными органами. Так, когда в 1718 г. была создана Ревизион-коллегия, ставшая специальным органом государственного контроля, ей вменялся “счет всех государственных доходов и расходов как в деньгах, так и вещах” и организация приходно-расходных книг, представляемых ежегодно государственными учреждениями²⁰. Ряд исследователей отмечает, что Ревизион-коллегия выполняла функцию финансового контроля наряду с Сенатом²¹. В силу этого в 1722 г. коллегия была включена в состав Канцелярии Сената в виде Ревизион-конторы. Однако необходимость финансового контроля привела к восстановлению при Екатерине I Ревизион-коллегии. При Анне Иоанновне в 1733 г. был издан новый регламент Ревизион-коллегии, который сохранил основные начала организации и порядка проверки отчетности, установленные Инструкцией 1722 г.²² Сле-

дует отметить, что в этот период ряд учреждений и ведомств были освобождены от направления счетов на ревизию, среди них - таможенное ведомство²³.

Таможенные пошлины собирались Камер-коллегией²⁴. В 1732 г. внутренний таможенный сбор в Архангельске по указу Камер-коллегии передавался на шесть лет на откуп московским купцам²⁵.

Эта коллегия также следила за проведением выборов служителей в таможенную службу в первой половине XVIII в. Своими указами она объявляла начало выборов и регламентировала их проведение²⁶.

Подчиненность таможен неоднократно изменялась. Царским указом от 18 января 1721 г. предлагалось всем желающим взять на откуп таможи по польской границе. После его опубликования выяснилось, что ни Камер-коллегия, ни Коммерц-коллегия не имеют сведений о таможенном внешнеторговом сборе в этих порубежных местах²⁷. Поскольку желающих не нашлось, постольку правительство временно отложило исполнение указа. В 1722 г. Сенат ограничил срок действия откупных контрактов 4 годами и обязал вносить платежи по истечению каждого года. В 1758 г. была предпринята попытка распространить откупную систему на все таможи России. Откупная система должна была способствовать росту государственной прибыли, уменьшению контрабанды, совершенствованию организации таможенного дела. В соответствии с указом Сената все пограничные и портовые таможи, за исключением остзейских провинций и азиатской границы, передавались на 6-летний откуп директору Темерниковской торговой компании Никите Тимофеевичу Шемякину. Откупщики, помимо сбора пошлин, обязывались содержать в исправности таможи, выплачивать жалование всем таможенным служащим из собственных средств, аккуратно вести таможенные книги и предоставлять в Коммерц-коллегию рапорты о привозе и вывозе товаров. Одновременно Шемякин получил право осуществлять кадровую политику по своему усмотрению вплоть до замещения управляющими таможами. Сам откупщик стал обер-инспектором таможи, а его помощники - директорами таможен²⁸. Для поддержания взаимодействия по вопросам пограничного и таможенного контроля с военным ведомством, которое всегда было государственным, обер-инспектору Ники-

те Шемякину было присвоено звание майора, остальным членам его компании (директорам) - капитана²⁹.

Размер откупной суммы не был обозначен в контракте и подлежал определению во время действия договора через вычисление среднего поступления доходов от таможен за каждый месяц отдельно за период 1755-1757 гг. Кроме этого, Шемякин обязывался вносить в виде прибавки к откупной плате каждый год по 170 тыс. руб.

Т.С. Минаева обращает внимание на то, что чиновники к моменту подписания контракта подсчитать размер откупной суммы не успели, поскольку ходатайство от Н. Шемякина о передаче ему на откуп таможенных сборов поступило в конце 1757 г., а правительство поспешило заключить договор до начала навигации 1758 г.³⁰ Очевиден вывод, что в это время Коммерц-коллегия не имела регулярно поступающей информации о таможенных доходах государства.

После смерти Елизаветы Петровны новый император Петр III продлил Шемякину право на откуп еще на 10 лет. Однако уже через несколько месяцев контракт был расторгнут, так как компания не смогла заплатить откупную сумму за полгода и не предоставила отчетов о ходе торговли и ведомости о получении таможенных доходов. 26 августа 1762 г. вышел указ Сената "О принятии в казенное ведомство всех портовых таможенных сборов и об определении к оным смотрителя".

Управление таможами передавалось членам специально созданной Комиссии о таможах. Смотрителем над всеми таможенными сборами назначался статский советник Алексей Яковлев, а его помощниками - надворный советник Николай Самойлов и ярославский фабрикант Иван Затрапезный³¹.

С декабря 1763 г. вопрос о целесообразности таможенного откупа рассматривала Комиссия о коммерции во главе с Яковом Шаховским. Член комиссии Г.Н. Теплов, изучивший документы откупщиков, пришел к выводу о нежелательности использования откупной системы в таможенном деле.

20 ноября 1763 г. императрица Екатерина II высочайшей инструкцией "О поручении действительному тайному советнику графу Миниху главного надзора над всеми таможенными сборами" учредила Главную над таможенными сборами канцелярию. С 1 января 1764 г. таможи перешли в государственное управление³².

На протяжении всего XVIII в. на деятельность таможенных органов косвенное, но существенное влияние оказывает Коллегия иностранных дел, куда поступали донесения от командующих военными подразделениями на колонизируемых кавказских, сибирских и среднеазиатских территориях. Коллегия иностранных дел неоднократно сносилась с Коммерц-коллегией по установлению торгово-таможенных контактов, и, как правило, в указах последней учитывались все рекомендации этого ведомства³³.

Задачи таможенных органов по борьбе с контрабандой обусловили их теснейшее взаимодействие с Адмиралтейством и Военной коллегией. После принятия в 1731 г. Морского пошлинного устава был взят курс на создание специальной таможенной флотилии. В 1746 г. указом Правительствующего сената было подтверждено введение таможенной яхты. Адмиралтейству поручалось выделить для командования яхтой мичмана «такого рангу, чтоб вымпел мог носить»; Военной коллегии прикомандировать к яхте солдат из Кронштадского гарнизона³⁴. В 1755 г. при Военной коллегии была создана комиссия для рассмотрения количества солдат из драгунских и пехотных полков для тех таможен и форпостов, употреблением их сил для починки дорог, рогаток, рвов и расчистки просек³⁵.

В тот период, когда была упразднена Коммерц-коллегия, таможенное дело управлялось и регулировалось различными органами и учреждениями. Так, Комиссия о коммерции рассматривала проекты развития торговли, изыскивала средства для улучшения состояния экономики и положения купечества. Первая Комиссия о коммерции существовала в 1727-1729 гг., вторая - в 1760-1762 гг., третья - в 1763-1796 гг.; 1-я комиссия подготовила тариф 1731 г.; наибольшее значение имела 3-я Комиссия о коммерции, ею были составлены Таможенные тарифы 1766 и 1782 гг.³⁶

Сходные функции выполняла Комиссия о пошлинах (1753-1757). Она провела отмену внутренних таможенных пошлин в России и на Украине, подготовила Таможенный устав 1755 г. и Таможенный тариф 1757 г.³⁷

В соответствии с Манифестом от 7 ноября 1775 г. для управления делами в Российской империи были учреждены Казенные палаты по одной в каждой губернии: «...для домостроительных дел и управления доходов Императорского Величества»³⁸. Казенная палата, по выражению

Екатерины II, «не что иное есть, как соединение Департамента Камер («ведавшего надзиранием над всеми государственными окладными и неокладными доходами») и Ревизион-коллегии, которой поручаются в смотрение домостроительные и казенные дела губернии». Из этого определения истекали все обязанности Казенной палаты. Она собирала ведомости о численности населения, сведения о приходах и расходах, свидетельствовала счета, управляла соляными и питейными заведениями, сборами и откупам, наблюдала, чтобы в ее губернии не были собираемы незаконные сборы, чтобы законные сборы поступали своевременно, сохранялись в целостности и доставлялись куда следует; она доставляла, наконец, в Экспедицию по государственным доходам и в Сенат сведения о доходах и расходах ее губернии.

24 марта 1781 г. было утверждено наставление по производству дел в Казенной палате. Для удобства исполнения возложенных на нее дел Казенная палата была разделена на семь экспедиций. Вторая экспедиция ведала таможенными делами губернии. Она получала ведомости о таможенных приходах и расходах, наблюдала, чтобы со всяких товаров взыскивалась законная пошлина, чтобы ничего не провозилось тайно, разрабатывались меры по предотвращению и прекращению злоупотреблений³⁹.

С созданием губерний, согласно петровским узаконениям, губернаторы получали чрезвычайные полномочия: каждый из них не только имел административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но и являлся командующим всех войск, расположенных в подведомственной ему губернии⁴⁰. Согласно наказу «губернаторам, воеводам и их товарищам, по которому они должны поступать», только сам губернатор имел право непосредственного сношения с центральными учреждениями⁴¹.

Окраинное положение, отдаленность части российских таможен (например, сибирских и «азиатских») от центра повышали степень влияния на них местных органов власти. Хотя деятельность таможенных служб регламентировалась указаниями и предписаниями, поступавшими из Сената и Коммерц-коллегии, центральное руководство не всегда оперативно реагировало на возникавшие по таможенному ведомству проблемы. Поэтому деятельность таможенных структур на азиатской границе во многом определялась

распоряжениями губернской администрации⁴². А в ведение Сибирского генерал-губернатора напрямую попадают таможи и, в частности, сбор таможенных пошлин⁴³. В Левобережной Украине согласно указу Сената 1780 г. Главная над таможенными сборами канцелярия приказала передать все таможи и подчиненные им заставы в ведение генерал-губернатора П.А. Румянцева⁴⁴.

В 1796 г. была восстановлена деятельность Коммерц-коллегии, и таможи вновь переходят в ее подчинение⁴⁵.

Особо следует отметить, что на структуру и управление таможнями в XVIII в. оказывали влияние расширение территории России, установление новых торговых путей, потребности в совершенствовании таможенно-тарифного регулирования в связи с ростом объема торговых операций⁴⁶.

Так, в первой половине XVIII в. на Украине-Гетманщине (полуофициальное название Левобережной Украины во второй половине XVII - XVIII вв.) существовала таможенная система, значительно отличавшаяся от системы Российской империи и развивавшаяся автономно от нее. В основе лежала откупная система, которая к середине века дискредитировала себя вследствие многочисленных злоупотреблений со стороны откупщиков, и с 8 декабря 1748 г. Сенат отдал таможенный сбор на содержание Генеральной войсковой канцелярии. После возобновления института гетманства в 1750 г. доходы от индуктного сбора⁴⁷ стали поступать в распоряжение гетмана⁴⁸.

Таким образом, в XVIII в. в Российской империи не завершилось формирование стройного государственного аппарата, и, соответственно, полномочия различных государственных органов в отношении управления таможенным делом четко не сформировались. Наблюдаются постоянные изменения в соподчинении и взаимодействии таможенных органов в государственном механизме России названного периода. Это было обозначено как логикой эволюционного развития государственной машины страны, так и различными субъективными факторами.

¹ См.: *Спиридонова Л.И.* Теория государства и права. М., 1995. С. 66; *Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.* Саратов, 1995. С. 79; *Хропонюк В.Н.* Теория государства и права. М., 1993. С. 100-101; *Байтин М.И.* Механизм современного Российского государства // *Правоведение.* 1996. № 3. С. 4.

² См.: *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 34. С. 302.

³ *Алехина О.М.* Теоретико-методологические аспекты проблемы определения понятия государственного механизма РФ. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1503/13.html>.

⁴ *Игнатенко Д.И.* Государственно-правовое регулирование финансовой деятельности в России в XVIII - начале XX века (историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 375.

⁵ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 72.

⁶ *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. М., 1998. URL: <http://projectrussia.orthodoxy.ru>.

⁷ Там же.

⁸ *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России: учебник. М., 2005. С. 178.

⁹ *Платонова Н.В.* Особенности государственного контроля в России в первой четверти XVIII века. URL: http://www.kreml.ru/img/uploaded/files/MaterialsInvestigations/part13/v13s27_Platonova.pdf.

¹⁰ *Приходько И.Н.* Законодательные акты и делопроизводственная документация как исторический источник по налоговой политике правительства в первой четверти XVIII века (на примере Западной Сибири): автореф. ... канд. ист. наук. Челябинск, 2010. С. 22.

¹¹ Полное собрание законодательства (далее - ПСЗ). Т. IV. № 2331.

¹² См.: *Казанцев С.М.* Прокуратура Российской империи: автореф. ... д-ра юрид. наук. URL: <http://law.edu.ru/book/asp?bookID=122130>.

¹³ ПСЗ. Т. VI. № 3880.

¹⁴ *Казанцев С.М.* Указ. соч.

¹⁵ Там же. С. 178.

¹⁶ Государственные учреждения России XVII - XVIII вв. М., 1991. С. 138.

¹⁷ *Минаева Т.С.* Торговая конкуренция и таможенная политика России и Швеции в XVIII в.: автореф. ... д-ра ист. наук. Архангельск, 2010. С. 31, 40.

¹⁸ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 81.

¹⁹ *Омельченко Н.А.* История государственного управления в России: учебник. М., 2005. С. 181.

²⁰ ПСЗ. Т. V. № 3255, № 3133.

²¹ См.: *Ивановский В.* Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию № 5 1895 года - № 11 1896 года. URL: [²² Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI-XIX вв.: сб. материалов Второй междунар. науч. конф. Курск, 2009. С. 135.](http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/instrum2817; Ялбулганов А.А. Зарождение государственного контроля в России во второй половине XVII - XVIII вв. (историко-правовое исследование) // <i>Государство и право.</i> 2001. № 10. С. 91.</p>
</div>
<div data-bbox=)

- ²³ Ялбулганов А.А. Указ. соч. С. 92.
- ²⁴ URL: <http://museum.customs.ru/ru/history/index.php?id286=23>.
- ²⁵ Минаева Т.С. Отношение купечества к таможенному откупу в XVIII в. (На примере Н.Т. Шемякина) // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI-XIX вв. С. 139.
- ²⁶ Наседкин Е.Н. Посадские выборы в московские таможи в 1739 - 1740 гг. // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI-XIX вв. С. 135.
- ²⁷ Минаева Т. "Немалое приращение казны" или "чрезвычайный вред" // Таможня. 2008. № 21(212). С. 32.
- ²⁸ Там же.
- ²⁹ Ульянич А.М. Исторические аспекты пограничного и таможенного контроля на границе Российской империи в 1721 - 1917 гг.: автореф. ... канд. ист. наук. М., 2010. С. 17.
- ³⁰ Минаева Т. Указ. соч. С. 33.
- ³¹ Там же.
- ³² ПСЗРИ. Т. 16. № 11975.
- ³³ Торопицын И. Деятельность Коммерц-коллегии по привлечению турецких армян к транзитной торговле через Астрахань (1726-1727 гг.). URL: <http://www.nbv.gov.ua/portal>.
- ³⁴ Шпак А.Н. Создание и совершенствование системы защиты и охраны государственной границы в Российской империи (1721-1893 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2006. С. 96.
- ³⁵ ПСЗРИ. Собр. 1. Т. 14. С. 329-331.
- ³⁶ Личные деньги. 19.12.2006. URL: <http://www.personalmoney.ru>.
- ³⁷ URL: <http://www.cultinfo.ru/fultext/1/001/008/063/275.htm>.
- ³⁸ Андреев А.Г., Никольский Д.В. Финансовое управление и организация государственного финансового контроля в Российской Империи во второй четверти XVIII - начале XIX века. URL: <http://www.ach.gov.ru/about/history/XVIII-XIX/>.
- ³⁹ Там же.
- ⁴⁰ Туров С.В., Колокольников В.В. Сибирские и тобольские губернаторы // ЧиновникЪ. 1999. № 399 (6). URL: <http://chinovnik.uapa/modern/issue.php?id=25>.
- ⁴¹ Там же.
- ⁴² Солонченко Е.А. Таможенный надзор на азиатской границе Российской империи: специфика организации в 80-е гг. XVIII в. // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI-XIX вв. С. 152.
- ⁴³ Туров С.В., Колокольников В.В. Указ. соч.
- ⁴⁴ Лицоева Е.В. Динамика таможенных тарифов на Украине-Гетманщине в XVIII в. // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI-XIX вв. С. 206.
- ⁴⁵ Таможенная служба Санкт-Петербурга. 1703-2003 / под общ. ред. В.И. Вьюнова. СПб., 2003. URL: http://svts.ru/pics_art/link363.pdf.
- ⁴⁶ Хромов П.А. Экономическое развитие России в XIX - XX вв. 1800-1917. М., 1950. С. 139; Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. 907-1995. М., 1995. С. 38-41.
- ⁴⁷ Пошлина на Украине за ввозимые товары
- ⁴⁸ Лицоева Е.В. Динамика таможенных тарифов на Украине-Гетманщине в XVIII в. // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI-XIX вв. С. 201 - 202.

Поступила в редакцию 02.02.2011 г.