

Образование и развитие Приволжского и Дальне-Восточного таможенных управлений, как части таможенной системы 1964 – 1991

гг.

Логинова А.С.

преподаватель кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород

Таможенная служба четко реагировала на ослабление напряженности в мире в 50-60-е гг. XX в. и разрядку в международных отношениях в 70-80-е гг. того же столетия. Прежде всего, потому, что, они влияли на развитие внешнеторгового оборота, культурных и туристических связей Советского Союза с зарубежными странами. Среднегодовые темпы прироста оборота внешней торговли СССР составляли: в 1961-1970 гг. - 8,2%; в 1971 -1989 гг. -15,6%. Постоянно росло число торговых партнеров СССР. В 1982 г. их было свыше 140 стран мира¹.

Принятый в 1964 г. Таможенный кодекс содержал положения, касающиеся организации таможенного управления. В соответствии со ст. 1 названного документа управление таможенным делом на территории СССР относилось к ведению Министерства внешней торговли СССР и осуществлялось через входящее в его состав Главное таможенное управление².

В период внешнеэкономической реформы 1986-1991 гг. начинался новый виток развития советской таможенной системы. Его особенностью можно назвать попытку со стороны государства трансформировать таможенную службу государственного монополиста в новую управленческую структуру, которая была бы сориентирована на функционирование в условиях демократического режима и свободного рынка. Реформирование таможенной системы заключалось в создании Главного управления государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР³. По средствам таможенных преобразований был образован самостоятельный орган государственного управления со статусом союзного ведомства. Именно этот этап реформирования таможенной системы Ю.Г. Кисловский называет: «... радикальным этапом реформы системы таможенных органов»⁴.

¹ Кеворков В. Генерал Бояров // Из истории таможни. -1999. -№2. –С. 22-27.

² Свод законов СССР 1990. Т. 9. С. 140 // Ведомости ВС СССР. – 1964. – № 20. – Ст. 242.

³ Постановление Совета Министров СССР “Об утверждении Положения о Главном управлении государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР” от 13 июля 1987 г. № 775 // СП СССР. – 1987. – № 41. - Ст. 135.

⁴ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского (907-1995). – М., 1995.- С. 197.

Б.Н. Габричидзе и Д.М. Полежаев выделяли на данном этапе развития системы управления таможенным делом ряд особенностей.

Во-первых, с 1986 по 1989 гг., несмотря на то, что таможенная служба стала самостоятельной отраслью государственного управления, функции таможенных органов фактически оставались без изменений.

В организационном плане происходило структурное переустройство органов управления таможенным делом: отделы, ранее входившие в состав ГТУ МВТ, преобразовывались в управление ГУГТК; была увеличена сеть местных таможенных учреждений⁵. 28 февраля 1989 г. постановлением Совета Министров СССР № 191 произошел юридически закрепленный отход от принципа государственной монополии внешней торговли. Ставилась задача формирования новой таможенной политики, современного механизма таможенного контроля⁶.

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.

В-третьих, отсутствовала законодательная база для перестройки системы управления таможенным делом. Таможенный кодекс 1964 г. перестал соответствовать существующим реалиям и принимаемые министерствами и ведомствами подзаконные акты противоречили ему.

Главное управление государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР являлось центральным таможенным органом. Структура таможенной системы в соответствии с положением отличалась сложной иерархичной подчиненностью. Главное управление государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР, таможенные учреждения (таможни, таможенные посты), таможенные уполномоченные, предприятия и организации, подведомственные Главному управлению, составляли единую систему Главного управления государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР. Основными структурными единицами ГУГТК при СМ СССР были управления и отделы.

Наряду с функциональным, определенное значение в деятельности структурных подразделений ГУГТК имел и территориальный принцип. Положение о таможнях и таможенных постах, утвержденное приказом ГТУ МВТ еще от 9 сентября 1982 г. Таможни и таможенные посты по их дислокации делились на пограничные и внутренние. По специфике деятельности различались сухопутные, воздушные, морские (речные) таможни (таможенные посты). Зоны деятельности таможен были

⁵ Габричидзе Б.Н., Полежаев Д.М. Становление и развитие таможенной службы в Советском государстве (1917-1991) // Государство и право. – 1992 - №10. – С.77.

⁶ Свод законов СССР. Т. 9, С. 62-7 1990; СП СССР. 1989. №14. – Ст.45.

неодинаковы по размерам, поэтому и число таможенных постов, входивших в ту или иную таможенную, было различным⁷.

На примере Приволжского таможенного управления следует привести следующие исторические данные, которые свидетельствуют о расширении таможенной службы. 8 февраля 1989 г., когда был создан Горьковский таможенный пост, который 1 сентября 1989 г. был преобразован в самостоятельную таможенную, охватывающую значительный регион (Горьковская, Кировская, Владимирская области и Мордовская АССР), численный состав штата был 4 человека.

Новое развитие таможенная инфраструктура Нижегородской области получила в 1992 г., когда четыре пункта таможенного оформления, созданные на базе крупнейших промышленных предприятий - участников ВЭД, получили статус таможенных постов. Это таможенные посты "ГАЗ", "Дзержинский", "Кстовский" и единственный в области пограничный таможенный пост "Стригино" в международном аэропорту.

Следующим шагом Российской таможенной политики явилось формирование Поволжского таможенного региона. Это был качественно новый и важный шаг в деле развития современной структуры таможенной системы России. Приказом ГТК РФ от 11 июня 1993 г. № 227 было образовано Поволжское таможенное управление. В зону деятельности управления вошли таможенные учреждения, расположенные на территории Нижегородской, Кировской, Ульяновской, Пензенской, Самарской, Саратовской областей, республики Марий Эл, Чувашской и Мордовской республик. Начальником управления стал А.А. Вагин. Вместе с ним работу по созданию эффективно работающего управления проводили В.А. Сорокин, Т.Н. Голендеева, М.Ю. Меркулов, Л.И. Рузавина, В.В. Ключков, Т.А. Захарова, В.Т. Дудко, Л.А. Сорокулина и др. Первоначально штатная численность управления была установлена - 80 человек. Благодаря умелому руководству и энтузиазму сотрудников очень быстро Поволжское таможенное управление становится одним из стабильно работающих в стране. В 1997 году на базе правоохранительного блока управления была создана Приволжская оперативная таможня во главе с первым заместителем начальника управления В.М. Егоровым, координирующая правоохранительную деятельность Поволжского региона⁸.

Если сравнивать Приволжское таможенное управление с Дальневосточным таможенным управлением, которое является одним из старейших таможенных управлений, то следует привести следующие архивные данные. 7 августа 1990 года приказом Главного управления государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР № 182 создано Дальневосточное таможенное управление. Тогда оно

⁷ Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право. – М., 2001. – С.47.

⁸ <http://ptu.customs.ru/ru/about/history/>

называлось Дальневосточное управление государственного таможенного контроля СССР. В зоне ответственности ДВТУ находится 9 субъектов Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ. Это: Хабаровский, Приморский и Камчатский края, Амурская, Сахалинская, Магаданская области, Еврейская автономная область, Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ. В настоящее время в состав таможенных органов ДВТУ входят 16 таможен, в том числе Дальневосточная оперативная и 56 таможенных постов (включая Дальневосточный тыловой). В регионе деятельности ДВТУ находятся 84 пункта пропуска, большинство из них морские - 54, 10 воздушных, 5 автомобильных, 3 железнодорожных, 2 речных и 10 смешанного типа (авто-речных). На российско-китайской границе функционируют 18 пунктов пропуска⁹. Дальневосточное таможенное управление состояло из Пашковской таможни, Михайло-Семеновской таможни, Екатерино-Никольская таможни, Забеловского таможенного поста, Венцелевского таможенного поста, Благословенского таможенного поста, Раддевского таможенного поста, Союзного таможенного поста, Лахасуской таможенной заставы и Усть-Сунгарийского таможенного брандвахта. Считаю целесообразным, рассмотреть некоторые из их немного подробней.

Например, точной даты образования Пашковской таможни, ввиду отсутствия в областном архиве дел этого учреждения, установить не удалось. Первым упоминанием является выписка инспектора Хабаровского таможенного участка из утвержденного министром финансов 28 декабря 1912 года расписания числа таможенных досмотрщиков и стражников и суммы на их содержание. Пашковской таможенной заставе, а именно в таком статусе она действовала с момента создания и до 16 марта 1923 года, когда стала таможней III разряда, была определена численность досмотрщиков и стражников в 14 человек. Их годовое содержание составляло 7762 рубля: с окладом годового содержания в 564 рубля – 5 чел; в 450 рублей – 7 чел; в 396 рублей – 2 человека. С учетом должностей управляющего заставой, его помощника, надзирателя общая численность таможенных служащих могла составлять 18 человек¹⁰. Что касательно Михайло-Семеновской таможни, то дату ее точного образования, также установить не возможно, но предположительно она была организована в 1909 году, о чем свидетельствуют следующие факты: акт о приеме дел и должности управляющим Григорьевым Н.И., где упоминается, что переданы архивные дела таможни с 1909 по 1923 год; назначение в 1909 году надзирателем Михайло-Семеновского поста, а именно в таком статусе было создано это учреждение, титулярного советника Каллистова с 1 июня

⁹ <http://dvtu.customs.ru/ru/about/history/>

¹⁰ ГА ЕАО. Ф. Р-29. Оп. 1. Д.6. Л. 126-127.

1909 года (приказ по Департаменту таможенных сборов от 1 июня 1909 года № 21).

Согласно выписке из утвержденного министром финансов 28 декабря 1912 года расписания числа таможенных досмотрщиков и стражников Михайло-Семеновскому таможенному посту было определено 8 ставок этой категории таможенных служащих. С учетом должностей управляющего постом (надзирателя) штатная численность поста могла быть не менее 9-10 человек¹¹.

Датой образования Екатерино-Никольской таможни считается 1909 год, так как на особом совещании об учреждении таможенных постов в Амурской области, произошедшем 26 декабря 1908 года было предложено к проектированным уже пунктам добавить посты в станции Екатерино-Никольской и на острове против устья реки Сунгари. Еще одним подтверждением служит приказ № 21 от 1 июня 1909 года по Департаменту таможенных сборов, которым управляющий Лахасуской таможенной заставой титулярный советник Гусликов назначался управляющим Екатерино-Никольской таможенной заставой, а помощник управляющего Лахасуской заставой титулярный советник Лукьянский -помощником управляющего.

Согласно выписке из расписания таможенных досмотрщиков и стражников, утвержденного министром финансов 28 декабря 1912 года, заставе выделялось 14 штатных единиц с годовым содержанием в 6594 рубля, при чем с годовым окладом: в 564 рубля – 4 человека; в 450 рублей – 7 человек; и 396 рублей – 3 человека. Распоряжением инспектора Хабаровского таможенного участка от 20 июня 1914 года заставе были добавлены еще 2 штатные должности досмотрщиков. Общая численность личного состава таможенного учреждения с учетом должностей управляющего, его помощника, а также канцелярского служащего могла составлять 18-20 человек¹².

История деятельности Забеловского таможенного поста до настоящего времени является менее всего изученной и к тому же самой трагичной. Документов, напрямую относящихся к работе Забеловского таможенного поста в государственном архиве Еврейской автономной области нет, поэтому общая картина составлена из упоминаний о нем в делах других таможенных учреждений. Первым официальным документом является выписка из утвержденного министром финансов 28 декабря 1912 года расписания числа таможенных досмотрщиков и стражников и сумм на их содержание, где посту отведено 12 ставок этой категории служащих с годовым содержанием: в 564 рубля -4чел.; в 450 рублей – 5 чел.; в 396 рублей – 3человека¹³.

¹¹ ГА ЕАО. Ф.Р-30. Оп. 1. Д.2. Л. 18.

¹² ГА ЕАО. Ф.Р-41. Оп. 1 Д. 1 Л. 31. 31 об.

¹³ГА ЕАО. Ф. Р-41. Оп. 1 Д. 1 Л. 31, 31 об.

Дел о создании Венцелевского таможенного поста нет в государственном областном архиве ЕАО. Первым упоминанием о Венцелевском таможенном посту является письмо министерства финансов от 14 октября 1914 года за номером 26636 в адрес Приамурского генерал-губернатора Николая Львовича Гондатти, в котором упоминалось о необходимости открытия ряда таможенных учреждений, в том числе и Венцелевского в составе Хабаровского таможенного участка¹⁴.

Согласно архивным данным в 1901 г. поселок Венцелевский насчитывал 111 дворов, имел 852 жителя обоего пола и превосходил по численности станицу Михайло-Семеновскую - центр станичного округа. В разное время несли службу досмотрщиками поста Антонов Константин, Акентьев Григорий, Зимин Иван, Карасев Александр, Карпов Яков, Красный Андрей. До 21 марта 1917 года управляющим поста был Чистяков, с 21 марта на эту должность был назначен Зырянов. Последний управляющий поста – Козырев¹⁵.

Телеграммой от 7 марта 1923 года Венцелевский пост упразднялся. Сотрудники через две недели подлежали увольнению, имущество передавалось на Благовещенский таможенный пост.

Благовещенский таможенный пост был открыт намного позже всех. Это произошло скорее всего в конце 1918 – начале 1919 года. Так как дела этого таможенного учреждения отсутствуют в областном архиве, удалось обнаружить лишь несколько упоминаний о его деятельности. Распоряжением Благовещенского таможенного инспектора от 21 марта 1923 года за № 2235 были введены новые штаты таможенных учреждений участка, по которому определялась следующая численность поста: управляющий -1; таможенный стражник I разряда -1, таможенный стражник II разряда -2; всего -4. В связи со свертыванием деятельности управляющему поста поступило предписание убыть в Михайло-Семеновскую таможню для ведения конфискационного делопроизводства. В делах Михайло-Семеновской таможни обнаружилась денежная ведомость на выдачу заработной платы, по которой управляющему Гредасову Дмитрию Васильевичу было выдано 40 рублей 64 копейки, а досмотрщикам II разряда Рыбакову Никите Алексеевичу, Тонких Алексею Артемьевичу, Петрову Александру Андреевичу, Шульц Григорию Леонтьевичу по 22 рубля 24 копейки каждому¹⁶.

Из вышесказанного следует, что структура дальневосточного таможенного управления более сложная и штатная численность в разы превышала численность Горьковского таможенного поста и сложилась

¹⁴ Российский государственный исторический архив Дальнего Востока. Ф. 702. Оп.1. Д. 872. Л. 109.

¹⁵ ГА ЕАО. Ф. Р-41. Оп.1. Д.12. Л.54.

¹⁶ГА ЕАО. Ф. Р-30. Оп.1. Д.15. Л.441.

значительно раньше, нежели структура Приволжского таможенного управления.

Значение на становление таможенной системы и на развитие международных таможенных и внешнеэкономических связей оказал Совет таможенного сотрудничества. Правовой основой и организующим началом этого процесса стал Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина "О Государственном таможенном комитете РСФСР". Эта дата отмечается как начало создания современной российской таможенной службы. Государственный таможенный комитет (ГТК) был создан как центральный таможенный орган России.

А.Н. Козырин считает, что Таможенный кодекс и Закон о таможенном тарифе принятые в 1991 г., внесли существенные изменения в организацию таможенного дела. Предусматривалось создание двух координационных органов – Таможенно-тарифного совета и Координационного совета по борьбе с международным незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Каждый из нас помнит, что острой проблемой начала 90-х годов был контроль за оборотом наркотических средств. Таможенные органы, как и любые иные правоохранительные органы, но на своем уровне осуществляли эту функцию¹⁷.

Новый Кодекс узаконил фактически сложившуюся трехзвенную систему таможенных органов. В соответствии со ст. 3. Таможенного кодекса «таможенные органы СССР составляют единую общесоюзную систему, которая включает:

- Таможенный комитет СССР;
- региональные таможенные управления СССР;
- таможни СССР.

Создание, реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений СССР и таможен СССР производились Таможенным комитетом СССР. Региональные таможенные управления СССР создавались на территории республики и с согласия республики»¹⁸.

¹⁷ Козырин А.Н. Таможенное право России. Учебное пособие. Общая часть. – М., 1995. – С.23.

¹⁸ Таможенный кодекс СССР. 1991 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. – 1991. – № 17. – Ст. 484.