

УДК 342.9

## Акты учредительного и регламентирующего характера в таможенном деле XVIII века

**Балковая Валентина Григорьевна**

Доктор юридических наук,  
доцент,  
завкафедрой теории и истории государства и права,  
Российская таможенная академия (Владивостокский филиал),  
690034, Российская Федерация, Владивосток, ул. Стрелковая, 16-в;  
e-mail: valyabalk@yandex.ru

### Аннотация

Статья посвящена проблеме развития нормативной базы таможенного дела XVIII в. в условиях утверждения абсолютной монархии в Российской империи. Новым явлением в сфере государственного управления того периода явилось появление законодательных актов учредительного и регламентирующего характера. Учредительные акты в сфере таможенного дела закрепляли систему таможен Российской империи, а также определяли компетенцию центральных органов, руководивших таможенной системой. Регламентирующие акты устанавливали порядок осуществления таможенных процедур. Особенностью развития внешней торговли того периода было развитие морской торговли, поэтому наиболее подробно были регламентированы процедуры морского таможенного оформления. Все это свидетельствовало о дальнейшей бюрократизации государственного управления. Источниковую базу исследования составили акты из коллекции Полного собрания законов Российской империи (Собрание Первое).

### Для цитирования в научных исследованиях

Балковая В.Г. Акты учредительного и регламентирующего характера в таможенном деле XVIII века // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 12А. С. 289-296.

### Ключевые слова

Таможенное дело, законодательство, нормативная база таможенного дела, бюрократизация государственного управления, таможенная служба, Российская империя.

## Введение

Одним из признаков государственной власти является ее легальность, что означает законный порядок формирования и функционирования ее органов. Важнейшим средством обеспечения легальности власти явилось появление законодательных актов учредительного и регламентирующего характера, которые определяли порядок создания, внутреннюю организацию и компетенцию государственных органов, устанавливали порядок проведения процедур в различных сферах государственного управления, а также упорядочивали деятельность их должностных лиц. Появление таких актов в России относится ко времени становления абсолютизма.

Настоящая публикация имеет целью охарактеризовать процесс становления и развития актов учредительного и регламентирующего характера в сфере таможенного дела как составляющую процесса общей бюрократизации государственного управления в условиях утверждения абсолютной монархии.

### **Становление и развитие актов учредительного и регламентирующего характера в таможенном деле XVIII в.**

Переход к абсолютизму в начале XVIII в. имел сопутствующим фактором усиление бюрократизации системы государственного управления, что в значительной степени достигается изменением характера правового регулирования. В новых условиях в публично-правовой сфере правовой обычай окончательно вытесняется актами законодательства, так как система прямых волеизъявлений, непосредственно спускаемых от государства к обществу, позволяет лучше выразить абсолютистский характер власти. Вследствие этого значительно возросло количество законодательных актов во всех сферах государственного управления, причем акты учредительного и регламентирующего характера принимались особенно активно. Если в Московском государстве многие органы создавались «снизу», явочным порядком, и даже время создания отдельных центральных приказов до сих пор является спорным, то в новых условиях возникновение и ликвидация государственных органов, изменение их компетенции и правил функционирования приобрели юридическое обоснование через принятие актов законодательства учредительного и регламентирующего характера.

Нормативная база таможенного дела в XVIII в. претерпела серьезные трансформации по сравнению с предшествующим периодом, что выразилось в изменении круга субъектов правотворчества, развитии системы источников права, расширении круга урегулированных законодательством общественных отношений.

Наиболее многочисленную группу учредительных документов в сфере таможенного дела XVIII в. составили законодательные акты о создании, реформировании и ликвидации таможенных учреждений различного уровня. Первым в этом ряду находится Регламент Коммерц-коллегии, курировавшей таможенную систему в это время. Опуская многие важные моменты, характеризующие деятельность Коммерц-коллегии по различным направлениям, сосредоточим основное внимание на вопросах управления ею таможенной системой России.

Коммерц-коллегия была создана первой среди коллегий, еще в 1715 г., вместе с тем процесс ее организационного становления продолжался еще почти четыре года: лишь 3 марта 1719 г. был принят Регламент Государственной Коммерц-коллегии, по которому она при отправлении

своего дела поступать имеет, как документ учредительного характера, определявший ее компетенцию. Первоначально предполагалось, что Коммерц-коллегия будет курировать не только внешнюю, но и внутреннюю торговлю.

В дальнейшем ее компетенция была пересмотрена. В новой редакции Регламента, принятой 31 января 1724 г., на Коммерц-коллегию возлагалась организация исключительно внешней торговли. Это имело последствием организационное размежевание таможенной системы на две части: внешние таможи оказались подведомственны Коммерц-коллегии, а внутренние подчинялись другому центральному финансовому учреждению – Камер-коллегии, формально учрежденной в 1717 г., но начавшей функционировать лишь с 1 января 1721 г.

Проведем сравнительный анализ учредительных документов этих двух центральных органов, курировавших таможенную систему в XVIII в.

Коммерц-коллегия наделялась широким кругом полномочий в сфере организации внешней торговли, таможенное дело было лишь одним из направлений ее деятельности. В сфере таможенного дела в отношении подведомственных портовых и пограничных таможен она выполняла организационную и контролирующую функции, надзирала за их деятельностью, проверяла отчетность, вела учет сумм таможенных сборов [Государственность России..., 1999, кн. 2, 63]. Помимо этого, она ведала кадровым укомплектованием этих таможен: «В приморских и пограничных городах служителям таможенным как в сборе пошлинным, так и в прочем обхождении поступать по сочиненным вновь регулам и тарифу, в чем за ними смотрение иметь и к оным сборам служителей число людей достойных требовать Коммерц-коллегии, по которым требованиям выбирать и в оную отсылать из Магистратов» (см. Регламент Коммерц-коллегии от 31 января 1724 г.).

Задачи, решавшиеся Камер-коллегией, были иного характера: она ведала всеми неокладными и окладными сборами (прямым и косвенным налогообложением) в государстве. В соответствии с первой редакцией регламента, принятой в 1719 г. (см. Указ Правительствующего Сената от 1 ноября 1749 г.), она должна была следить за государственными расходами, вводить налоги, отдавать сбор налогов на откуп, курировать работу кружечных дворов, казенных предприятий, состояние государственных дорог, мостов, гостиных дворов [Блех, 1895, 63]. С 1721 г. на Камер-коллегию дополнительно была замкнута система таможен, осуществлявших обложение сделок внутренней торговли. Камер-коллегия ведала укомплектованием штатов внутренних таможен, курировала и контролировала их деятельность [Голикова, 1991, 74].

23 июня 1731 г. была принята новая редакция регламента Камер-коллегии (см. Регламент Камер-коллегии от 25 июня 1731 г.), однако главная задача этого финансового органа – «высшее надзирание над всеми государственными окладными и неокладными доходами» – осталась без изменения [Блех, 1895, 83]. Не затронули изменения и ведомственную подчиненность внутренних таможен.

Таким образом, до начала 1754 г. таможенная система Российской империи была организационно разделена и замыкалась на две центральные коллегии, что юридически было закреплено в их учредительных документах.

Наиболее многочисленную группу учредительных документов, принятых в сфере таможенного дела в XVIII в., составили именные и сенатские указы, касающиеся изменений в системе таможенных органов. Если до 1730-х гг. большинство таможен возникало явочным порядком, без издания соответствующего нормативного правового акта, то в последующее

время стали активно приниматься соответствующие указы. Они были посвящены учреждению новых таможен и таможенных застав<sup>1</sup>, изменению статуса отдельных таможенных учреждений, их территориальному переносу<sup>2</sup>, а также ликвидации ряда из них в связи с уничтожением внутренних сборов<sup>3</sup>. Многие из этих преобразований внутри таможенной системы были связаны с изменениями границ Российской империи<sup>4</sup>.

Помимо учредительных документов, в сфере таможенного дела в XVIII в. активно принимались акты регламентирующего характера, определявшие порядок проведения различных процедур в сфере таможенного оформления и порядок деятельности должностных лиц. Одними из первых документов такого характера явились инструкции, выданные Коммерц-коллегией инспекторам таможенных округов еще в 1722 г.<sup>5</sup> В условиях отсутствия кодифицированного акта в сфере таможенного дела эти подробные инструкции, обращенные к лицам, возглавлявшим таможенные округа, и подробно поштатейно описывающие проведение оформительских процедур, в тот исторический период фактически имели учредительное и регламентирующее значение для всей таможенной службы Российской империи. Именно вследствие этой особой роли указанные инструкции вошли в состав Полного собрания законов Российской империи.

Важной тенденцией в развитии государственного управления в XVIII в. было появление кодифицированных актов, имевших сложную структуру и регулировавших широкий круг общественных отношений в сфере государственного управления. В таможенном деле первыми были систематизированы нормы, закреплявшие процедуры морского оформления. Они содержали как нормы морского права, связанные с прибытием в порты и убытием из них, так и нормы, регламентирующие таможенное оформление судов. В определенной мере они

---

<sup>1</sup> См. Указ Правительствующего Сената от 10 мая 1749 г. «Об учреждении таможни в Белгороде для сбора внутренних и тарифных пошлин», Указ Правительствующего Сената от 4 сентября 1749 г. «Об учреждении таможни в Нижнем Ломове на том основании, на каком в Воронеже и в других городах учредить таковые таможни предписано», Указ Правительствующего Сената от 1 ноября 1749 г. «Об учреждении таможен в Пскове и застав в Великих Луках и Опочке для пресечения провоза неявленных товаров», Указ Правительствующего Сената от 7 июля 1766 г. «Об устройстве пограничных таможен Оренбургской и Троицкой».

<sup>2</sup> См. Указ Правительствующего Сената от 16 декабря 1749 г. «О переводе таможни из Черкаска по реке Дону на урочище Богатой Колодезь; о запрещении брать пошлины за провозимые из Малороссийских полков и верховых казачьих городков съестные припасы и о дозволении казакам торговать домашними их произведениями беспошлинно», Высочайше утвержденный доклад Сената от 18 марта 1775 г. «О переводе Петропавловской таможни с Кяхтинского форпоста в Троицкую крепость и об учреждении там коммерческой экспедиции, а в Иркутске для сбирания пошлин комиссарства».

<sup>3</sup> См. Указ Правительствующего Сената от 23 января 1754 г. «Об уничтожении внутренних таможен и сборов, о порядке сбирания вновь установленных портовых пошлин с внутренних произведений».

<sup>4</sup> См. Указ Правительствующего Сената от 3 октября 1754 г. «Об учреждении на польской границе таможен, застав и форпостов, об определении на оные для разъездов достаточного числа конных войск», Именной указ, данный Сенату 7 декабря 1792 г. «Об установлении таможен на реке Буге в Ольвиополе и на Днестре близ Ягорлыка на границе с Польшею», Именной указ, данный Сенату 8 августа 1795 г. «Об учреждении таможен и карантин в Минской, Изяславской и Брацлавской губерниях», Именной указ, данный Сенату 27 марта 1800 г. «Об учреждении таможни в Гродне и таможенной заставы в Ковне с приложением штата».

<sup>5</sup> См. Инструкцию, данную из государственной Коммерц-коллегии инспектору таможен на границах турецких и польских, от 24 октября 1722 г. (с приложением инструкции инспектору над таможнями Астраханской губернии) и Инструкцию, данную из государственной Коммерц-коллегии инспектору таможен Сибирской губернии, от 24 октября 1722 г.

продолжали традиции Новоторгового устава 1667 г. В то же время при их разработке был использован европейский опыт, поэтому по форме они являются актами более высокого уровня.

Набольшее внимание организации морской торговли было уделено в 1720-е гг., когда многие из этих отношений впервые были урегулированы нормами отечественного законодательства. Были приняты два регламента в сфере морской торговли<sup>6</sup> и устав о лихтерах<sup>7</sup> (*маломерных судах, применявшихся при разгрузке товаров, прибывших морским путем*. – В.Б.). Таким образом, были законодательно урегулированы новые общественные отношения, где процедуры только формировались, в то время как традиционные процедуры оформления по-прежнему не имели кодифицированного закрепления и нередко регламентировались обычаями.

Лишь в 1755 г. в Российской империи был принят первый в истории Таможенный устав, утвердившийся в дальнейшем в качестве ведущего отраслевого источника права. Таможенный устав был кодифицированным актом со сложной структурой и включал в себя учредительные, регулятивные и охранительные нормы, сгруппированные по институтам. В содержании норм нашли закрепление как исторические традиции таможенного регулирования, так и новые подходы. Говоря о традициях, можно отметить включение в текст нормы о запрете прямых торговых сделок между иностранцами на территории российского государства, известной с XVI в. Однако ряд традиционных отношений, связанных с помещением на хранение и выпуском товаров (в пакгаузы и гостиные дворы), в новых исторических условиях был урегулирован принципиально по-новому.

Появление таможенного устава ознаменовало переход к качественно более высокой организации таможенного дела, при которой вся таможенная система стала подчиняться единым нормативным требованиям, а все таможенные процедуры в пределах государства были унифицированы.

Принятие Таможенного устава 1755 г. произошло как результат таможенной реформы П.И. Шувалова, в ходе которой произошло организационное размежевание налоговой и таможенной систем, были уничтожены внутренние таможи и таможенные сборы, а таможенное дело окончательно было переориентировано на внешнеэкономическую деятельность. Устав содержал нормы об уплате пошлин с экспортных и импортных товаров и порядке их бракования, об организации торговли импортными товарами, о правилах провоза товаров, об ответственности за контрабанду, о контроле мер веса и длины. Важное место в нормативном акте занимало определение объема полномочий торгующих субъектов во внешнеторговых сделках (закреплялись особенности положения иностранных купцов, записавшихся в российское купечество, а также иностранных купцов, российских купцов, дворян, крестьян). Географическое своеобразие отдельных территорий отражено включением в Устав глав, посвященных организации внешней торговли по западной сухопутной границе, в частности в Малороссии, по Сибирской, Персидской и Азиатской границам.

---

<sup>6</sup> См. Морской торговый регламент и устав от 31 января 1724 г. и Морской пошлинный регламент (устав) от 31 марта 1731 г.

<sup>7</sup> См. Устав о лихтерах или выгрузных судах и о расправе по делам, касающимся до нарузки и вырузки товаров, от 17 июня 1727 г.

## Заключение

Таким образом, XVIII в. стал важной эпохой в развитии нормативной базы таможенного дела. Несмотря на многие достоинства проведенных преобразований, она имела и ряд недостатков, важнейшими из которых были:

– рассредоточение охранительных норм, закреплявших ответственность за нарушения таможенных правил, по широкому кругу законодательных актов;

– отсутствие в течение длительного времени единых подходов к организации таможенной службы и ее нормативному регулированию, сохранение регионального своеобразия в этих вопросах.

Несмотря на это, можно утверждать, что нормативная база таможенного дела в XVIII в. в основном завершила свое становление, иерархические связи между актами и нормами стали более четкими. Появление в Российской империи широкого круга учредительных и регламентирующих нормативных актов в сфере таможенного дела соответствовало общей тенденции бюрократизации государственного управления в условиях абсолютизма.

## Библиография

1. Блех И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб., 1895. 211 с.
2. Голикова Н.Б. (ред.) Государственные учреждения России XVI-XVIII вв. М.: Издательство МГУ, 1991. 190 с.
3. Государственность России: государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления (конец XV в. – 1917 г.). М., 1999. Кн. 2. 438 с.
4. Об учреждении таможен в Пскове и застав в Великих Луках и Опочке для пресечения провоза неявленных товаров: указ Правительствующего Сената от 01.11.1749 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 13. С. 147.
5. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы. М.: Российская политическая энциклопедия, 2007. 758 с.
6. Регламент (устав) Государственной Коммерц-коллегии, по которому она при отправлении своего дела поступать имеет, от 03.03.1719 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5. С. 671-676.
7. Регламент Камер-коллегии от 25.06.1731 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 8. С. 483-505.
8. Регламент Коммерц-коллегии от 31.01.1724 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 7. С. 241-249.
9. Таможенный устав от 01.12.1755 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 14. С. 462-484.
10. Учреждение и регламент Государственной Камер-коллегии от 11.12.1719 // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. СПб., 1830. Т. 5. С. 762-770.

## Constituent and regulatory acts in the customs of the 18<sup>th</sup> century

**Valentina G. Balkovaya**

Doctor of Law, Docent,  
Head of the Department of theory and history of state and law,  
Russian Customs Academy (Vladivostok branch),  
690034, 16-v, Strelkovaya st., Vladivostok, Russian Federation;  
e-mail: valyabalk@yandex.ru

## Abstract

The article is devoted to the development of the regulatory framework for the customs of the 18<sup>th</sup> century in the Russian Empire under the conditions of absolute monarchy. The emergence of constituent and regulatory acts is considered to be a new phenomenon in the public administration of that period. The author of the article makes an attempt to reveal their main features of these acts and identify their role in the process of creating a legal framework for regulating the customs of the 18<sup>th</sup> century in the Russian Empire. The article points out that constituent acts in the field of customs fixed the system of the customs in the Russian Empire, determined the competence of the central bodies that ran the customs system and regulatory acts established the procedure for undertaking activities in the sphere of the customs. The peculiarity of the development of foreign trade during that period consisted in the development of maritime trade, that is why the procedures for maritime customs clearance were the most detailed ones. According to the author, all this shows the further bureaucratisation of public administration. The source base of the research consists of acts from the Collected Laws of the Russian Empire (Collection 1).

## For citation

Balkovaya V.G. (2018) Akty uchreditel'nogo i reglamentiruyushchego kharaktera v tamozhennom dele XVIII veka [Constituent and regulatory acts in the customs of the 18<sup>th</sup> century]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (12A), pp. 289-296.

## Keywords

Customs, legislation, regulatory framework for customs, bureaucratisation of public administration, customs service, Russian Empire.

## References

1. Blekh I. (1895) *Ustroistvo finansovogo upravleniya i kontrolya v Rossii v istoricheskoy ikh razvitiy* [Financial management and control in Russia in their historical development]. St. Petersburg.
2. Golikova N.B. (ed.) (1991) *Gosudarstvennye uchrezhdeniya Rossii XVI-XVIII vv.* [State institutions in Russia from the 16<sup>th</sup> to the 18<sup>th</sup> centuries]. Moscow: Moscow State University.
3. *Gosudarstvennost' Rossii: gosudarstvennye i tserkovnye uchrezhdeniya, soslovnye organy i organy mestnogo samoupravleniya (konets XV v. – 1917 g.)* [Russia's statehood: state and church institutions, estates bodies and local self-government bodies (from the end of 15<sup>th</sup> century to 1917)] (1999), Book 2. Moscow.
4. Ob uchrezhdenii tamozhen v Pskove i zastav v Velikikh Lukakh i OPOCHKE dlya presecheniya provoza neyavlennykh tovarov: ukaz Pravitel'stvuyushchego Senata ot 01.11.1749 [On establishing customs houses in Pskov and outposts in Velikiye Luki and OPOCHKA with a view to preventing smuggling of goods: the Decree adopted by the Governing Senate on November 1, 1749] (1830). In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoy imperii. Sobranie pervoe* [Complete laws of the Russian Empire. Collection 1], Vol. 13. St. Petersburg, p. 147.
5. Pisar'kova L.F. (2007) *Gosudarstvennoye upravlenie Rossii s kontsa XVII do kontsa XVIII v.: evolyutsiya byurokraticheskoy sistemy* [Public administration in Russia from the end of the 17<sup>th</sup> century to the end of the 18<sup>th</sup> century: the evolution of the bureaucratic system]. Moscow: Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya Publ.
6. Reglament (ustav) Gosudarstvennoy Kommerts-kollegii, po kotoromu ona pri otravlenii svoego dela postupat' imeet, ot 03.03.1719 [Regulations on (Charter of) the State Board of Commerce, according to which it has the right to act in the administration of its business, of March 3, 1719] (1830). In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoy imperii. Sobranie pervoe* [Complete laws of the Russian Empire. Collection 1], Vol. 5. St. Petersburg, pp. 671-676.
7. Reglament Kamer-kollegii ot 25.06.1731 [Regulations on the Board of Finance of June 25, 1731] (1830). In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoy imperii. Sobranie pervoe* [Complete laws of the Russian Empire. Collection 1], Vol. 8. St. Petersburg, pp. 483-505.
8. Reglament Kommerts-kollegii ot 31.01.1724 [Regulations of the Board of Commerce of January 31, 1724]. (1830). In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoy imperii. Sobranie pervoe* [Complete laws of the Russian Empire. Collection 1], Vol. 7. St. Petersburg, pp. 241-249.

9. Tamozhennyi ustav ot 01.12.1755 [Customs Charter of December 1, 1755]. (1830). In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe* [Complete laws of the Russian Empire. Collection 1], Vol. 14. St. Petersburg, pp. 462-484.
10. Uchrezhdenie i reglament Gosudarstvennoi Kamer-kollegii ot 11.12.1719 [The establishment of and regulations on the State Board of Finance of December 11, 1719]. (1830). In: *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie pervoe* [Complete laws of the Russian Empire. Collection 1], Vol. 5. St. Petersburg, pp. 762-770.