

## Страницы истории государства и права

DOI: 10.37005/2687-0231-2020-0-2-84-93

УДК 343.35

*А. И. Глушков, А. М. Рябиков*

### **Особенности становления и функционирования таможенной службы в Московском государстве во второй половине XVI в. – XVII в.**

#### **Аннотация:**

Статья посвящена анализу процесса становления и функционирования таможенной службы в Московском государстве во второй половине XVI в. – XVII в. Выделены особенности формирования таможенной службы как самостоятельного государственного органа, представлены результаты изучения нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность таможенных учреждений и оказавших существенное влияние на их развитие и функционирование в качестве правоохранительного органа.

**Ключевые слова:** таможенная служба, таможенные органы, приказная реформа, таможенная изба, таможенные грамоты, должностные лица

**Об авторах:** Глушков Александр Иванович, доктор юридических наук, профессор, Государственный университет «Дубна», заведующий кафедрой уголовного процесса факультета социальных и гуманитарных наук; эл. почта: [profglushkov@mail.ru](mailto:profglushkov@mail.ru)

Рябиков Артем Михайлович, Государственный университет «Дубна», аспирант кафедры теории права факультета социальных и гуманитарных наук; эл. почта: [ryabikov.artiom@mail.ru](mailto:ryabikov.artiom@mail.ru)

Таможенная служба — активный субъект правоохранительной деятельности РФ — ведет свою историю с конца X века. В историко-правовых памятниках сохранились первые упоминания о торговых пошлинах, которыми были обложены в древнерусском государстве предметы торговли на пути их перемещения от производителя к потребителю.

В целях обеспечения валютного контроля, защиты прав на объекты

интеллектуальной собственности, международного транспортного и санитарного надзора, сотрудники таможи правомочны исполнять функции представителя власти, они наделены достаточно широкими полномочиями организационно-распорядительного и административно-хозяйственного характера. Законодателем предусмотрены различные средства и механизмы пресечения злоупотреблений со стороны таможенных органов. Возникающие проблемы и вопросы, требующие оперативного разрешения, постоянно находятся в поле зрения руководства страны, профильных министерств, представителей бизнеса и общественности [14, с. 136-142; 15, с. 290-295]. Практика применения норм уголовного закона, устанавливающих ответственность должностных лиц таможенных органов деяний, всегда привлекала внимание ученых и юристов [9, с. 61-69].

Становление и развитие таможенной службы в Московском государстве в XVI-XVII вв. позволяет выявить и исследовать предпосылки и причины возникновения факторов, способствующих злоупотреблению и превышению властных полномочий. Верно отметил В.О. Ключевский: «Без знания истории мы должны признать себя случайностями, не знающими, как и зачем мы пришли в мир, как и для чего в нем живем, как и к чему должны стремиться; механическими куклами, которые не рождаются, а делаются, не умирают по законам природы, а ломаются по чьему-то детскому капризу» [4, с. 331].

Становление централизованного Московского государства в XVI в. сопровождалось институциональным оформлением таможенной системы, которая стала составной частью действовавшего государственного механизма.

Кардинальные преобразования произошли в период царствования Ивана IV во второй половине XVI в. Тогда были проведены две реформы, затронувшие сферу государственного управления: приказная – на уровне центрального управления и земская – на местном.

Реализация приказной реформы Ивана IV основывалась на общегосударственной практике управления. Многие приказы совмещали административные, судебные и финансовые функции. Кроме того, их деятельность не регламентировалась конкретными нормативными правовыми актами.

Особенность российского механизма государственного управления этого периода – одновременное применение ведомственного и территориального принципов иерархического построения приказной системы. Так, функционировали отраслевые (ведомственные) государственные приказы, подчинявшиеся вышестоящим органам государственного управления (приказам) с учетом существовавшей вертикали власти по

тому или иному направлению деятельности (Приказ Большого прихода, Стрелецкий приказ и др.).

В механизм государственного управления входили территориальные приказы (например, Казанский и Малороссийский приказы), которые свою деятельность осуществляли на определенной ограниченной территории (регионе, местности). Компетенция территориальных приказов включала все вопросы управления в уездах, а одним из таких направлений деятельности выступала организация таможенной службы.

Разрешение вопросов сбора таможенных доходов входило в компетенцию отраслевого приказа Большого прихода (центрального органа отраслевого управления) и территориальных приказов, деятельность уездных таможенных изб, отвечавших за обеспечение сбора пошлин на местах, координировалась несколькими государственными структурами. Уездные таможни находились в подчинении девяти различных приказов, в том числе ведавших вопросами их комплектования, контроля делопроизводства, проверки отчетной документации, расходования таможенных сборов.

До таможенной реформы государя Алексея Михайловича Романова (1653-1667 гг.) каждой из местностей были присущи свои характерные особенности механизма таможенно-пошлинного обложения. Во второй половине XVI в. объединение и централизация территориального управления таможенными органами было произведено не в полном объеме, что обусловило возникновение существенных различий в деятельности таможен разных территориальных образований.

В период формирования централизованного Московского государства в общей системе приказов особое положение было отведено приказу Большого прихода (1555-1680 гг.). Он был сформирован на базе ведомства дьяка Ю. Сидорова как «Большой приход» с целью сбора ямских, лавочных и питейных средств. Позднее на приказ замкнули всю систему налогообложения Центральной части России, а с 1559 по 1680 гг. он обеспечивал контроль за осуществлением сбора таможенных платежей в Московских таможнях, которые были крупнейшими на тот период времени [5, с. 382-383].

Последующая централизация государственной системы выявила и наглядно показала серьезные проблемы функционирования приказной системы, а именно: неурегулированность компетенций и сфер ответственности конкретных должностных лиц в ряде случаев приводило к дублированию выполняемых функций, неопределенность управленческих действий вследствие отсутствия инструктивных предписаний; одновременно применялись ведомственный вертикальный и территориальный принципы

управления; помимо государственных приказов функционировали приказы дворцовые и патриаршие, о направленности деятельности которых можно понять по их названию; необеспеченность достойным денежным содержанием (жалованием) ряда категорий служащих приказов способствовала использованию и злоупотреблению должностным положением в целях получения средств к существованию; отсутствие правильного и эффективного механизма координирования и контроля деятельности приказов создавало атмосферу произвола со стороны должностных лиц [2, с. 223-225].

Тем не менее, организация государственного управления Московского государства для своего времени была достаточно развитая и действенная. Схожую оценку высказал С.Б. Веселовский «успехи, которых достигло российское государство в XVI–XVII вв., очень значительны, нет никаких оснований говорить, что они были достигнуты, несмотря на приказную систему, а не при помощи ее» [3, с. 3-5].

Впервые вопрос о централизации всей российской таможенной системы был поднят в период правления Алексея Михайловича Романова (1653-1667 гг.) при осуществлении таможенной реформы, направленной на унификацию (единообразие) таможенного обложения. Однако реализация намерения состоялась лишь в 1680 г., когда государем Федором Алексеевичем Романовым был издан указ об объединении всех таможенных и кабацких сборов под началом Приказа Большой казны [7, с. 265-266]. Был учрежден единый централизованный государственный орган, возглавивший и курировавший всю российскую таможенную систему в финансовом и экономическом отношении.

Существенную роль в становлении и организации деятельности российской таможенной службы сыграла земская реформа, состоявшаяся одновременно с приказной реформой. В ходе ее осуществления были ликвидированы суверенные феодальные владения и образованы новые административно-территориальные единицы управления – уезды. В целях обеспечения руководства вновь созданными структурами вводились органы уездной администрации – избы (земская, губная, таможенная). Каждой из них были определены сферы деятельности и пределы ответственности, внутренняя структура и нормативная база. Таможенные избы вошли в систему органов местной власти в качестве органа финансового управления, ответственного за сбор большинства косвенных налогов на уровне уезда [1, с. 43-48].

Интересен порядок формирования кадрового состава таможенной службы и обеспечения гарантии добросовестного исполнения должностными лицами своих функциональных обязанностей. В решении этих вопросов ключевая роль отводилась

средствам религиозного воздействия, важнейшим из которых было крестоцелование (отсюда и пошло наименование должности «целовальник»). Принесение присяги вновь принятыми сотрудниками таможенной службы теперь сопровождалось церковным обрядом целования креста.

Во избежание «конфликта интересов» таможенникам по отношению к собранным финансовым средствам предписывалось «не корыстоваться, на свои расходы и на торговлю государевых денег себе не иметь и никому не давать, лишних денег не собирать» [13, с. 186]. Кроме того, в обязательном порядке на период несения службы они должны были отказаться от ведения собственных коммерческих дел: «за своими промыслы и за торгом не ходить, а быть беспрестанно у таможенного и кабацкого сбора» [6, с. 89-91]. Установлением указанных запретов и ограничений законодателем преследовалась, в том числе, цель исключения обстоятельств, способствующих коррупционному поведению должностных лиц таможенной службы и совершению преступлений соответствующей категории.

Значительную часть целовальников уездных городов набирали из числа местного купечества и посадского населения, целовальников на торгах - из числа черносошного крестьянства. Таможенные головы, руководившие таможей в течение одного года, назначались из числа иногороднего купечества, а со второй половины XVII в. – из числа местных купцов [12, с. 341-344].

Таможенники не только осуществляли свои должностные обязанности на безвозмездной основе, но и несли персональную материальную ответственность за качество и полноту сбора пошлин. В тех случаях, когда они не обеспечивали требуемых сборов, в отношении провинившихся применялась болезненная процедура «правежа»: нерадивого сотрудника ежедневно в течение одного месяца били тростью по икрам ног.

Во избежание таких мер в практику вошло негласное завышение таможенных платежей и таким образом формирование излишков денежных средств для восполнения собранных пошлин до требуемой суммы. В этой связи можно заключить, что своей достаточно жесткой репрессивной политикой, в том числе в вопросах обеспечения сбора таможенных пошлин фактически само государство (законодатель) подталкивало должностных лиц таможенной службы к превышению своих функциональных полномочий и к злоупотреблению ими.

Царские грамоты XVII в. свидетельствуют о высокой степени вероятности быть подвергнутым серьезным репрессиям за ненадлежащее выполнение должностных обязанностей: «А головам и целовальникам за их воровство быть в смертной казни без

всякой пощады, а кто таких воров к тому делу выберут, тем выборным людям учинено будет наказание по розысканию» [13, с. 192].

Становление таможенной службы в Московском государстве во второй половине XVI в. – XVII в. сопровождалось проблемами взаимодействия таможенных изб с органами центральной власти. В юридической печати представлено множество мнений ученых относительно соотношения компетенций местного воеводского и таможенного управления в Российском государстве на уровне уезда в XVII в. Так, Л.А. Тимошина придерживается точки зрения, согласно которой в наказах воеводам предписывалось только содействовать таможням в сборе пошлин, но при этом не осуществлять контроль за их деятельностью. Автор отметила, что вся ответственность за своевременный приток таможенных и кабацких средств в государственную казну лежала лишь на таможенных головах и целовальниках, а все санкции (равно как поощрения, так и наказания за недоборы) входили в компетенцию центрального приказа [10, с. 255-258].

Многообразие оценок характера взаимоотношений таможен с органами воеводского и приказного управления, как мы полагаем, в значительной степени обусловлено отсутствием единого подхода к организации территориального управления на всей территории Московского государства. В частности, территориальные (областные) приказы в рамках выполнения общегосударственных функций самостоятельно определяли свою концепцию взаимодействия с таможенными службами, размещенными на находящихся под их юрисдикцией землях. При этом в расчет принимались различные обстоятельства: социальный состав местного населения, географическое положение отдельных территорий, подчиненность таможенных служб тому или иному органу центрального управления.

Можно заключить, что становление и развитие таможенной службы Российского государства осуществлялось одновременно с процессом образования централизованного государственного механизма и формированием системы уездного административно-территориального управления. Важнейшую роль в организационном устройстве таможенной системы сыграли проводимые Иваном IV реформы центрального и местного управления. В частности, благодаря им был заложен фундамент последующей централизации таможенной системы, началось формирование единой таможенной инфраструктуры, в основании которой (на уровне уезда) размещалась таможенная изба - бюрократически сформированный государственный орган, занимавший определенное положение в системе центрального и местного управления.

В правовой регламентации осуществления таможенной службы на местах на

начальном этапе истории централизованного Московского государства ведущую роль исполняли уставные таможенные грамоты, о которых первые упоминания относятся к эпохе правления Ивана III. Они использовались для урегулирования и регламентации местной практики и специфики взимания различных торговых сборов, видов и размеров пошлин, таможенного обслуживания порядка функционирования гостиного двора для купцов, условий транзитного проезда.

Еще одним источником, характеризующим деятельность таможенной службы Московского государства, являются таможенные книги XVII в., которые содержат информацию относительно способов управления отдельными приказами, характере взаимодействия центральных и местных органов таможенной системы, о процессе централизации всей таможенной службы, в том числе посредством постепенной унификации нормативно-правовой базы, регламентирующей ее деятельность.

Вместе с тем необходимо отметить, что указанные нормативные правовые акты далеко не в полной мере регламентировали круг общественных взаимоотношений, возникающих в сфере таможенной деятельности. Уставные таможенные грамоты либо совсем не регулировали, либо регулировали крайне поверхностно вопросы, затрагивающие и определяющие внутреннюю организацию таможенных учреждений, компетенции должностных лиц таможен, права и обязанности участников торговых отношений, определения пределов юридической ответственности за допущенные нарушения правил со стороны купцов и за злоупотребления таможенников. Зачастую все эти вопросы разрешались по сложившимся на различных территориях (местностях) обычаям и, естественно, не отличались однообразием.

В целях устранения трудностей и упорядочения нормативной правовой базы в период правления государя Алексея Михайловича Романова (1653-1667 гг.) была проведена таможенная реформа. Ее реализация не предполагала организационной реконструкции всей таможенной системы: структурная организация таможенных учреждений сохранились без изменений. В то же время реформа оказала существенное воздействие на содержательную часть деятельности таможен и всей таможенной службы в целом.

Основное содержание реформы государя Алексея Михайловича заключалось в замене уставных таможенных грамот отдельных торгов на всероссийские уставные таможенные грамоты, сфера применения которых распространялась на все централизованное Московское государство. Принятие всероссийских таможенных грамот следует рассматривать в качестве важной вехи и поворотного пункта в истории

отечественного таможенного дела. Поскольку в указанных нормативных правовых актах были закреплены, в том числе стратегические подходы к формированию государственной таможенной политики, то имеются все основания их рассматривать в качестве фундамента для становления принципиально новой нормативной правовой базы таможенной деятельности.

В ходе реформы государя Алексея Михайловича впервые была создана система актов таможенного законодательства как иерархическая совокупность нормативных правовых актов, принятых органами власти различных уровней. В этот же период времени значительное развитие получило подзаконное нормотворчество: ведомственные правовые акты конкретизировали и развивали сущность нормативных предписаний, содержащихся в вышестоящих по степени юридической силы актах. Всероссийские уставные таможенные грамоты и уставы, являясь актами учредительного характера, составили основу системы таможенного законодательства. Они принимались царем совместно с боярской думой и вступали в действие после опубликования соответствующего «именного указа с боярским приговором».

Таможенная реформа второй половины XVII в. явилась одним из главных событий в сфере российской экономики, де-юре оформившим появление всероссийского рынка в границах централизованного государства. Она оказала существенное воздействие на последующее развитие российской таможенной службы, поскольку выработала общие аспекты ее функционирования. Ключевые мероприятия этой реформы, нашедшие свое юридическое закрепление, были отражены во всероссийских законодательных актах, что указывает на возрастание роли права (закона) в жизни общества, на окончательную победу законодательного регулирования общественных отношений над правовым обычаем.

1 октября 1683 г. в период царствования соправителей Петра и Ивана был издан именной указ «О подаче в приказ Большой казны списков с таможенных выписей как на привозимые в Москву, так и на отвозимые оттуда товары для проверки городских таможенных книг» [8, с. 561]. Царь, будучи главой государства, лично курировал таможенное дело и непосредственно принимал ключевые решения в данной сфере деятельности, что в свою очередь указывает на ее возросшую значимость в жизни государства. В пользу этого вывода говорит и тот факт, что вопросы осуществления таможенных сборов и функционирования таможенной службы получили нормативную регламентацию гораздо раньше, чем многие иные вопросы и сферы жизнедеятельности в формирующемся централизованном государственном механизме России.

Во второй половине XVI в. – XVII в. в Московском государстве становление и функционирование таможенной службы перешло на качественно новый уровень своего развития: деятельность таможенных органов приобрела статус особого направления организации государственного управления в сфере финансов; компетенции и порядок функционирования таможенных учреждений стали регламентироваться нормативными правовыми актами, которые были обязательны для исполнения на всей территории централизованного государства; осуществление таможенных процедур и их оформление должно было соответствовать установленному законом порядку. Кроме того, проведенные в указанный период реформы сформировали основу, в том числе нормативно-правовую, для дальнейшего развития и совершенствования таможенной службы в последующие годы существования Российской Империи.

#### **Библиографический список:**

1. Блейх И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб.: Тип. Муллер и Богельман, 1895. 211 с.
2. Веселовский С.Б. Дьяки и подьячие XV–XVII вв. М.: Наука, 1975. 607 с.
3. Веселовский С.Б. Приказный строй управления Московского государства. Киев: тип. т-ва И.Н. Кушнерев и К, 1912. 35 с.
4. Ключевский В.О. Письма. Дневники. Афоризмы и мысли об истории. М.: Изд-во «Наука», 1968. С. 321-399.
5. Козлов О.Ф., Янковая В.Ф. Государственность России: государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы административно-территориального, церковного и ведомственного деления (конец XV века - февраль 1917 года): словарь-справочник: в 4 т. / Сост. О.Ф. Козлов, В.Ф. Янковая; Федеральная архивная служба России; Всерос. науч.-исслед. ин-т документоведения и архивного дела. М.: Наука, 2001. С. 382-383.
6. Крестоприводная запись для выборных таможенных голов и целовальников в Угличе в 161 (1653/1654) гг. // Акты Археографической экспедиции. Т. 4. № 59 (2). С. 89-91.
7. О заведовании боярину Милославскому и окольникему Чирикову приказом Большой Казны, Московской таможенной, Мытной избой и городскими таможенными: Именной указ от 2 мая 1680 г. // ПСЗРИ. Т. II. № 824. С. 265-266.
8. О подаче в приказ Большой Казны списков с таможенных выписей как на привозимые в Москву, так и на отвозимые оттуда товары для поверки городских таможенных книг: Именной указ от 1 октября 1683 г. // ПСЗРИ. Т. II. № 1045. С. 561.
9. Рябиков А.М., Глушков А.И. К вопросу об особенностях субъективной стороны должностных преступлений, совершаемых сотрудниками таможенных органов РФ [Электронный ресурс] // Вестник государственного университета «Дубна». Серия «Науки о человеке и обществе». 2018. №1. С. 61-69. Режим доступа: <http://vestnik.fsgn.uni-dubna.ru/issues/Ryabikov.pdf> (дата обращения: 17.11.2019).
10. Тимошина Л.А. Воеводское и таможенное управление в первой половине XVII в // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI–XVIII вв.: сборник материалов Четвертой международной научной конференции (Нижний Новгород, 28–30

сентября 2017 г.) / Ред.-сост. А.И. Раздорский; редкол. В.Н. Беляева (пред.) и др. Нижний Новгород, 2018. С. 255–258.

11. Федеральная таможенная служба [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://customs.ru/press/federal/document/212919> (дата обращения: 17.11.2019).

12. Флоря Б.Н. Сбор торговых пошлин и посадское население в Русском государстве (конец XV – начало XVII в.) // Исторические записки. М., 1990. Т. 118. С. 341-344.

13. Шемякин А.И. История таможенного дела в России и Ярославский край. Ярославль: Изд-во «Александр Рутман», 2000. 254 с.

14. Lyons T. A Customs Union without Harmonized Sanctions: Time for Change? // Global Trade Cust. J. 2015. Vol. 10 (4). P. 136-142.

15. Willems A., Theodorakis N. Customs Sanctions Harmonization in Europe: Why the Commission Is Taking the Wrong Approach // Global Trade and Customs Journal. 2016. Vol. 11, № 7-8. P. 290-295.

*Glushkov A.I., Ryabikov A.M. Features of formation and functioning of the customs service in the Moscow state in the second half of the XVI century. - XVII century.*

The article analyzes the process of formation and functioning of the customs service in the Moscow state in the second half of the XVI century – XVII century. Based on the research the authors identified features of the formation of the customs service as an independent state.

Agency, and also presents the results of studying of normative legal acts regulating the activities of customs agencies and had a significant impact on their development and functioning as a law enforcement body.

**Keywords:** customs service, customs authorities, order reform, customs hut, customs certificates, officials