Саидов Хикматулло Хужаназарович. Формирование и развитие таможенного законодательства в советском и постсоветском Таджикистане: историко-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Саидов Хикматулло Хужаназарович;[Место защиты: Таджикский национальный университет].- Душанбе, 2016.- 167 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Формирование и основные этапы развития таможенного законодательства Таджикистана... 16-66**

1.1. Предпосылки и процесс формирования таможенного законодательства в Советском Таджикистане (1924 – 1991 гг.) 16-42

1.2. Становление и развитие таможенного законодательства Республики Таджикистан в период независимости (1991 - 2014 гг.) 43-66

**ГЛАВА II. Система таможенного законодательства Республики Таджикистан 67-143**

2.1.Понятие и системы таможенного законодательства Республики Таджикистан 67-78 2.2. Роль международных правовых актов в развитии таможенного законодательства Республики Таджикистан .79-125

2.3. Преемственность в развитии таможенного законодательства Республики Таджикистан и его совершенствование 126-143

Заключение .144-150

Список нормативно-правовых и научных источников

## Предпосылки и процесс формирования таможенного законодательства в Советском Таджикистане (1924 – 1991 гг.)

Одной из важнейших отраслей законодательства в условиях рыночных отношений в экономике является таможенное законодательство. Поэтому изучение процесса формирования таможенного законодательства в Советском Таджикистане является актуальной научной проблемой.

Формирование таможенного законодательства в истории Советского Таджикистана всегда выступало в роли важнейшего экономико-политического и юридического инструмента, непосредственно влияющего на продовольственную безопасность, благосостояние, в частности на безопасность государства через призму правовой механизм, включающий ряд специальных юридических средств. Историко-правовой подход, как отмечает Д.А.Керимов, «познание права предполагает в первую очередь определение того, как оно возникло в тех или иных условиях исторической эпохи, какие основные этапы прошло в своем развитии и как изменилось в процессе этого развития, чем стало в момент своего исследования и, наконец, каковы тенденции его движения».

Исследование таможенного законодательства обусловлено, во-первых, тем, что оно связано с таможенно-тарифным регулированием повышения или понижения таможенных пошлин на определенные группы товаров. Во вторых, таможенное законодательство осуществляет нетарифное внешнеэкономическое регулирование ( такие как антидемпинговые меры, запрещение импорта, количественные ограничения, ограничения экспорта и т.д.).

Так, с возникновением советского государства новая власть по существу внесла коренные изменения экономики, особенно в аграрный сектор, понимая, что продовольственный кризис, сложившийся в буржуазной России, может сорвать строительство нового советского общества. Образования Советского государства и его укрепление сопровождалось рядом коренных изменений как в правовой и экономической, так и в социальной сфере. Особенно актуален был вопрос о месте и роли таможенного законодательства в целом, и таможенного органа как государственного органа, в частности, в новой экономической формации. В связи с этим существовало два мнения. Так, ультрареволюционеры настаивали на ликвидации таможни как структуры старого режима и ненужного атрибута государства, а вместе с ней и таможенного законодательства, регулирующего её деятельность. В то же время большинство правоведов считало, что Россия не может существовать в замкнутом пространстве, ей придется торговать с сопредельными государствами, с государствами иной структуры и идеологии. Исходя из этого, Л.Б. Красин прямо указывал, что развитие таможенно-тарифного законодательства даст нам рычаг, который позволит решить не только экономические, но и политические вопросы. Это и составило основу таможенного законодательства молодой Советской России3.

Следует отметить, что на территориях, вошедших в состав Таджикской ССР, к моменту ее образования таможенное регулирование осуществлялось в основном общесоюзным таможенным законодательством. К сожалению, формирование таможенного законодательства в историко-правовом аспекте в Советском Таджикистане практически не исследовано. Это обусловлено тем, что вначале нормы таможенного законодательства формировались в законодательной и правоприменительной практике Союзного государства, так как согласно законодательным актам, только Союзное государство имело право выступать в сфере внешнеторговой деятельности. Поэтому, для полного раскрытия картины, следует обратить внимание на таможенное законодательство, действовавшее до образования Таджикской ССР. Это объясняется тем, что на территориях, вошедших в состав Таджикской АССР, к моменту ее образования и в последующем, регулирование таможенных отношений осуществлялось нормативными правовыми актами РСФСР в области внешней торговли. Так, в рассматриваемый период исторически первые три-четыре года Советская Россия находилась в экономической блокаде со стороны капиталистических стран, ее торговля с другими государствами была сведена к минимуму. Такая ситуация вынуждала страну наряду с организацией обороны и военной защитой революции принимать и законодательно закреплять санкции экономического характера. В связи с этим, правовой основой было принятое 22 апреля 1918 г. Декрет о национализации внешней торговли.1 Этот документ внес существенное изменения и был важным инструментом в регулировании внешнеэкономической деятельности Советской России в тот период.

Все это говорить о том, что в этой непростой обстановке формировалось новое таможенное законодательство Советской России. В период своего расцвета в отличие от традиционных методов его суть и содержание складывались не на основе законодательного закрепления новых тарифов, а на принципе введения законодательных норм, устанавливавших жесткий государственный контроль и пропускной режим перемещения товаров. Ввоз необходимого экспорта товаров осуществлялся в соответствии с отдельными постановлениями СНК РСФСР, в частности, с Постановлением Высшего совета народного хозяйства и Народного комиссариата продовольствия (ноябрь 1918 г.) «О государственной монополии на торговлю некоторыми продуктами и предметами».

Впоследствии такой порядок внешнеторговой деятельности государства будет назван запретительно-разрешительной системой. Необходимо отметить, что лишь в первые годы существования Советской России, когда не было нормативной базы, страна находилась состоянии гражданской войны и экономической блокады, эта система была наиболее приемлемой в осуществлении внешнеэкономических связей. Разумеется, еще до принятия первого декрета, когда вывоз и ввоз товаров на Запад осуществлялись в единственном пункте на российско-финской границе (Торено), действовавшая запретительно-разрешительная система отвечала сложившейся обстановке. Необходимо упомянуть, что в этот период первая и важнейшая задача, вставшая перед правительством молодого советского государства, состояла в том, чтобы из страны «не уходили» продовольственные товары, которых было крайне мало и нельзя было ими удовлетворить потребности промышленных рабочих и армии. Именно в связи с этим принятый Таможенный Тариф от 1922 года в интересах защиты сельскохозяйственного производства допускал беспошлинный ввоз сельскохозяйственных машин, семян, удобрений и средств борьбы с вредителями, если они не ввозились в страну. На льготных условиях таможенного пошлины допускались к ввозу и продовольственные товары. Однако вывоз товаров (хлеб, кормовые семена, масло) на беспошлинной основе допускался только в тех случаях, если их вывоз не отражался на производстве важнейших отраслей советской промышленности. Этими мерами создавались предпосылки для стабилизации продовольственного положения в сфере экономики в советской России. В этой связи следует отметить, что 29 декабря 1917 г. (11 января 1918 г.) СНК РСФСР в своем постановлении «О порядке выдачи разрешений» на ввоз и вывоз товаров (далее - Постановление), предписывал осуществлять перемещение товаров через границу на основе лишь письменного разрешения Отдела внешней торговли Народного комиссариата торговли и промышленности. В практическом плане постановление обязывало таможенных чинов строго соблюдать установленный порядок, и по существу являлся важным условием ввоза и вывоза товаров. «Всем таможенным чинам и учреждениям на всех границах,4 - говорилось в постановлении, - под страхом уголовной ответственности предписывается не выпускать за границу и не впускать из-за границы без предъявления таковых разрешений»5 . Попытка перемещения товаров без таких разрешений рассматривалась как контрабанда, и преследовалась по всей строгости законов Советской Республики (п. 2). Вместе с тем указывалось, что это Постановление есть единственный правовой документ, и все другие, принятые до этого, объявлялись недействительными. Понятно, что указанное Постановление носило временный характер и было направленно на упорядочение и контроля за внешнеэкономической деятельностью.

## Становление и развитие таможенного законодательства Республики Таджикистан в период независимости (1991 - 2014 гг.)

Можно констатировать тот факт, что с принятием Таможенного кодекса Республики Таджикистан в новой редакции сформировались отрасли таможенного законодательства, и началась новая стадия -совершенствование его норм.

По существу в Таможенный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2004г. в отличие от Таможенного кодекса Республики Таджикистан 1995 г. внесен ряд новых положений в области таможенного дела. В новой редакции Таможенного кодекса рассматривается следующее нововведение:

1. Наблюдается усиление положения о гласности, доступности и открытости информации о правовых актах в сфере таможенного дела (ст. 23), а также более подробно урегулированы обязанности таможенных органов по осуществлению информирования и консультирования участников внешнеэкономической деятельности (ст. 22, 24).

2. Впервые в новой редакции Таможенного кодекса Республики Таджикистан решаются проблемы, связанные с защитой обладателя исключительных прав (интеллектуальной собственности) на объекты авторского права и смешанных прав, на товарные знаки, знаки обслуживания и обладателя права пользования наименованием места происхождения товара (гл. 54).

3. Вопросы, связанные с таможенным платежом, значительно более подробно регулируются в новом Таможенном кодексе Республики Таджикистан, в том числе специальные главы посвящены установлению порядка и сроков уплаты таможенных пошлин и налогов (гл. 44), а также вопросам обеспечения уплаты таможенных платежей (гл. 46).

4. Таможенный кодекс Республики Таджикистан подробно регламентирует перемещение товаров физических лиц (гл. 37), а также содержит нормы о защите прав лиц, осуществляющих перемещение товаров и транспортных средств (ст. 406).

5. В Таможенном кодексе Республики Таджикистан существенной новизной является введение предварительного декларирования товаров(ст.130). Это означает, что декларирование на иностранные товары может быть подано до их фактического прибытия в Республику Таджикистан.

6. Самостоятельная глава посвящена в действующем Таможенном кодексе проблеме назначения и проведения экспертизы при осуществлении таможенного контроля. По существу этот вопрос не регулировался в Таможенном кодексе Республики Таджикистан 1995 года.

7. В Таможенном кодексе Республики Таджикистан имеется специальная глава об информационной системе и информационной технологии в таможенном деле (гл. 61), которые дают правовые основы для значительного упрощения и ускорения процедуры таможенного контроля в Республике Таджикистан.

8. В Таможенный кодекс Республики Таджикистан 2004 г. внесены новые положения о порядке осуществления таможенного контроля, в том числе перечень форм, в которых может осуществляться таможенный контроль, таких как проверка документов и сведений, устный опрос, получение пояснений, таможенное наблюдение, таможенный осмотр товаров и транспортных средств, таможенный досмотр товаров и транспортных средств, личный досмотр, проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков, осмотр помещений и территории для целей таможенного контроля, таможенная проверка. 9. В Таможенном кодексе Республики Таджикистан происходят количественные и качественные изменения таможенного режима. Так, в Таможенном кодексе Республике Таджикистан 1995 г. определено 15 видов таможенного режима, а в Таможенном кодексе Республики Таджикистан 2004 г. – 18 видов. Кроме того, новый Таможенный кодекс Республики Таджикистан четко определяет содержание, условия и порядок их применения в отношении товаров и транспортных средств, перемещенных через таможенную границу Республики Таджикистан. По существу, Таможенный кодекс Республики Таджикистан 1995 г. определял таможенные режимы по общей форме, а детально их регулировали другие подзаконные акты. Таможенный кодекс РТ 2004 г. устанавливает три новых таможенных режима, которые ранее отсутствовали в таможенном законодательстве. Это, прежде всего, международный таможенный транзит, перемещение припасов и специальных таможенных режимов.

Вообще в Таможенном кодексе Республики Таджикистан 2004 г. внесено 10 новых глав (главы 20, 34, 35, 40, 51, 52, 54, 57, 60, 61) и исключен ряд положений об административных правонарушениях и ответственности за них и преступлениях в сфере таможенного дела, которые ранее были закреплены в Таможенном кодексе Республики Таджикистан 1995 г.

Таким образом, Таможенный кодекс Республики Таджикистан 2004 г. обладает нормами прямого действия, содержит детальное описание таможенной процедуры, таможенного платежа, таможенного контроля, правого статуса таможенных органов и их деятельности, а также определяет основные направления таможенного дела в Республике Таджикистан.

Новая редакция Таможенного кодекса Республики Таджикистан2004 г. по своему объему примерно в полтора раза больше предыдущей редакции, хотя разделов, глав и статей стало меньше. Если в старой редакции было 64 главы, то в новой - 42, т.е. на треть меньше. Ранее разделов было 14, стало 6, статей соответственно - 456 и 439. Действующий Таможенный кодекс Республики Таджикистан устанавливает защитные, антидемпинговые и компенсационные меры при импорте товаров, регламентирует специальные защитные меры, процедуру введения специальных пошлин и проведения расследований при их введении.

В действующем Таможенном кодексе Республики Таджикистан отсутствует ряд важных положений, в частности, в отношении защиты интеллектуальной собственности, нет четких определений некоторых важных понятий, присутствует несбалансированность прав и обязанностей таможенных органов, с одной стороны, и законопослушных участников внешнеэкономической деятельности - с другой. Частые изменения в технологии таможенного процесса не обеспечивают стабильных условий для развития внешней торговли, имеющей большое значение для экономики страны. В то же время в действующем Таможенном кодексе содержатся определенные несоответствия таможенного регулирования ВЭД международной практике и правилам Всемирной торговой организации, представляющим собой обобщение мировой практики. Такие нормы должны быть отражены в таджикском законодательстве безотносительно к членству Республики Таджикистан в ВТО, так как на базе этих административно правовых норм осуществляется внешняя торговля подавляющего большинства стран мира, в том числе и их торговля с Республикой Таджикистан.

## Роль международных правовых актов в развитии таможенного законодательства Республики Таджикистан

В ст. 1 Законе Республики Таджикистан «О международных договорах Республики Таджикистан» отмечается, что международные договоры Республикой Таджикистан заключаются, выполняются и денонсируются в соответствии с Конституцией Республики Таджикистан, общепризнанными принципами и нормами международного права... Другими словами, Конституция Республики Таджикистан выступает как основа правомочности международных договоров Республики Таджикистан, общепризнанных принципов и норм международного права. Каким образом Республика Таджикистан в соответствии с Конституцией признает (подписание, выполнение) международных правовых актов и общепризнанных принципов и норм международного права, чтобы международные правовые акты являлись составной частью правовой системы страны и исключались общепризнанные нормы международного права? Закон дает ясный ответ на этот вопрос, что не нуждается в дополнительном анализе и доказательстве. В соответствии с текстом статьи 10 Конституции Республики Таджикистан, какие акты международного права, признанные Республикой Таджикистан, охватывают наименования и виды международных договоров Республики Таджикистан, являющиеся составной частью правовой системы страны? Ибо Конституция Украины (пункт 1 ст. 9) и Конституция Армении (пункт 5 ст. 6) определяют, что лишь ратифицированные международные договоры являются составной частью правовой системы страны. В Конституции Республики Таджикистан (ст.10) четко не определяется критерий «признанные Республикой Таджикистан» (подписание, принятие, утверждение, вхождение, обмен документами и т.д.). Естественно, такое состояние не создает единое понятие. Однако, независимо от неясности способа согласия Республики Таджикистан как «признания», можно заключить, что подписание договора, принятие, утверждение, вхождение в него, обмен документами, составляющими договор или другой путь, о котором договорились стороны, должны восприниматься как признание международного договора Республики Таджикистан. В соответствии со статьей 89 Конституции Республики Таджикистан определение соответствия не вступивших в законную силу договоров Таджикистана с Конституцией Республики Таджикистан является прерогативой Конституционного суда Республики Таджикистан. Перед тем как отдавать предпочтение действию норм международных договоров, признанных Республикой Таджикистан (путем подписания, принятия, вхождения в него, обмена документами, составляющими договор, или иным способом, о котором договорились стороны) должно определяться несоответствие международных признанных договоров с законами республики, в таком случае договор должен быть утвержден (ратифицирован). Утверждение (ратификация) становится итоговым способом выражения согласия Республики Таджикистан по приданию статуса обязательности международному договору. Следует признать, что все виды международных договоров (двусторонние, многосторонние, универсальные и региональные), признанные Республикой Таджикистан, являются составной частью правовой системы республики. Наряду с признанием международных правовых актов Республикой Таджикистан другим важным критерием выступает их «официальное опубликование», которое определяет, какой международный договор является составной частью правовой системы республики. Например, если во Франции международный договор или соглашение официально не опубликуется, он не будет выступать как составная часть правовой системы Франции. В Республике Таджикистан международный договор после признания и официального опубликования начинает действовать. Однако положение статьи 21 Закона Республики Таджикистан«О международных договорах Республики Таджикистан» противоречит части 4 статьи 10 Конституции Республики Таджикистан, что требует редактирования. Ибо в Конституции Республики Таджикистан международный договор, признанный Республикой Таджикистан, после его официального опубликования начинает действовать. В Законе (ст. 21) отмечается, что «вступившие для Республики Таджикистан в силу действия ратифицированные международные договоры, за исключением межведомственных, публикуются в «Своде законов Республики Таджикистан» и других официальных изданиях Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Президента Республики Таджикистан, Правительства Республики Таджикистан». Любой ратифицированный Республикой Таджикистан международный договор после официального опубликования начинает действовать. Официальные издания, публикующие международные договоры Республики Таджикистан, разделяются на два вида. К первому виду относятся официальные издания Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Президента Республики Таджикистан, Правительства Республики Таджикистан и «Свод законов Республики Таджикистан», которые 101 публикуют международные договоры Республики Таджикистан от имени Республики Таджикистан (межгосударственные договоры) и от имени Правительства Республики Таджикистан (межправительственные договоры) по согласию Правительства Республики Таджикистан с зарубежным государствам и международным организациям, заключенные в посменной форме.

Вторым видом официальных изданий являются официальные издания министерств и государственных комитетов или других органов государственного управления, которые публикуют межведомственные международные договоры Республики Таджикистан. В Конституции Республики Таджикистан отсутствует положение о том, какой международный договор, признанный Республикой Таджикистан, является составной частью правовой системы страны, публикуется в каком виде изданий. Во-вторых, межгосударственный, межправительственный и межведомственный международные договоры Республики Таджикистан в соответствии с частью 1 статьи 3 Закона Республики Таджикистан «О международных договорах Республики Таджикистан» относятся к понятию международных договоров Республики Таджикистан. И.И.Лукашук в интерпретации «межгосударственный», «межправительственный» и «межведомственный» международные договоры отмечает, что все эти понятия имеют одинаковую законную силу.97Официальными источниками опубликования международных правовых актов, признанных Республикой Таджикистан, являются газеты «Джумхурият» и «Садои мардум». Официальным источником их текстов являются Вестник Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Свод законов Республики Таджикистан и Единый государственный реестр нормативных правовых актов Республики Таджикистан.

## Преемственность в развитии таможенного законодательства Республики Таджикистан и его совершенствование

В связи с этим необходимо решать задачи гармонизации методик выполнения таможенных экспертиз, аккредитации экспертных таможенных структур и унификации требований к результатам таких экспертиз в национальном законодательстве Республики Таджикистан с учетом требований Всемирной торговой организации, участницей которой является Республика Таджикистан. Ибо в соответствии с положениями Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская Конвенция) порядок назначения и проведения таможенных экспертиз должен соответствовать международным требованиям, в том числе международным стандартам (методикам) проведения экспертных исследований товаров. В этой связи, необходимо детализировать требования в процедурах назначения и проведения таможенных экспертиз в таможенном законодательстве Республики Таджикистан. В частности в таможенном законодательстве Республики Таджикистан нужно установить порядок назначения и проведения таможенных экспертиз и исследований, включая отбор выборок и взятие проб (образцов) товаров в таможенных целях.130

Между тем, на наш взгляд, следует пересмотреть субъекты таможенного права. Это обусловлено тем, что единственной универсальной характеристики субъектов таможенного права в науке не существует, и это отразилось на таможенном законодательстве Республики Таджикистан. Так, в Таможенном кодексе Республики Таджикистан нет отдельной главы, посвященной субъектам таможенного права, где бы последовательно рассматривался перечень субъектов таможенного права РТ. Иначе говоря, они разбросаны по всему Таможенному кодексу Республики Таджикистан. Например, в главе 10 Таможенного кодекса Республики Таджикистан «Основные понятия» термины «перевозчик», «таможенный брокер», «декларант», «уполномоченный орган по вопросам таможенного дела», «таможенный орган», «заинтересованные лица», «иностранные лица», «отечественные лица», «отечественные юридические лица», «экспедитор» поясняются как субъекты таможенного права.

Перечень субъектов таможенного права представлен в Таможенном кодексе РТ следующим образом: «лица, осуществляющие деятельность в области таможенного дела» (ст.18,19), «таможенный орган и его должностные лица» (ст. 47,57), «присутствие заинтересованных лиц и их представителей при производстве таможенного оформления» (ст.64), «перевозчик и экспедитор» (ст.88,90), «таможенный перевозчик» (ст. 93-98), «владельцы складов временного хранения» (ст.108,112,113), «декларант» (ст.126-127), «таможенный брокер» (ст.139-148), «владелец таможенного склада» (ст. 226-233), «владельцы магазинов беспошлинной торговли» (ст. 260-263), «владелец свободного склада» (ст. 279-285), «перемещение товаров физическими лицами» (гл. 37), «перемещение товаров отдельными категориями иностранных лиц» (гл.39), «эксперт» (ст.422), «таможенные органы» (гл.59) и другие.

Действительно, обширный список субъектов таможенного права в Таможенном кодексе Республики Таджикистан свидетельствует о том, что законодатель не оставил без должного внимания субъекты таможенного права и их правовое регулирование. Учитывая это, было бы целесообразно объединить все субъекты таможенного права в одной главе Таможенного кодекса, что соответствовало бы законодательной технике.

Таким образом, с учетом содержания Таможенного кодекса Республики Таджикистана субъекты таможенного права можно охарактеризовать так: физические лица, юридические лица, работники таможенных органов, таможенные органы, государство и международные организации.

В то же время в интересах развития и укрепления международной экономической интеграции Республика Таджикистан заключила большое количество международных соглашений с другими государствами по таможенным вопросам и присоединилась ко многим международным соглашениям в этой сфере. Таможенное дело в Республике Таджикистан развивается в направлении гармонизации и унификации с общепринятыми нормами и практикой. В связи с этим считаем необходимым предусмотреть отдельную главу в Таможенном кодексе, касающуюся международного сотрудничества по таможенным вопросам.

Другой проблемой в сфере таможенного дела является реализация личного досмотра. Согласно ст. 414 личный досмотр является исключительной формой таможенного контроля. Однако, как показывает правоприменительная практика, отсутствие эффективного механизма его регулирования, который был бы основан на управлении методами контроля для предупреждения риска, приводит к нарушению прав человека. Как показывает практика работы таможенных подразделений, вместо тотального контроля таможенного оформления используется система управления рисками. В этой связи считаем целесообразным с целью реализации положений этой статьи (414) и соблюдения принципа защиты прав и свобод человека принять Руководство по проведению личного досмотра для сотрудников таможенных органов Республики Таджикистан.

В то же время пробелом в Таможенном кодексе Республики Таджикистан является отсутствие определения понятия таможенной территории в главе 10,которая посвящена основным понятиям. Это обусловлено тем, что в ст.2 Таможенного кодекса Республики Таджикистан говорится о том, что территория Республики Таджикистан составляет единую таможенную территорию Республики Таджикистан. Однако таможенная граница отличается от государственной границы, где задачи и функции таможенных и пограничных служб различны, несмотря на то, что они имеют много общего в вопросах пресечения фактов перемещения через границу Республики Таджикистан запрещенных к вывозу и ввозу товаров и транспортных средств, таких как оружие, боеприпасы, наркотики и другие.

Таким образом, можно надеяться, что Таможенный кодекс Республики Таджикистан после внесения таких изменений и дополнений станет намного эффективнее, тем более, если его положения будут приведены в соответствие с международными стандартами в таможенной сфере.