

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ

К. Е. Иванов

ОПЫТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ТАМОЖЕННЫХ КАДРОВ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ (XIX – начало XX в.): ПАРАЛЛЕЛИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

В начале XIX в. в немецких землях, наконец, установилось территориальное таможенное верховенство монархов. Результатом стали крупные реформы тарифно-пошлинной политики и стремительный прогресс организационно-правовой стороны таможенного дела. Располагая огромным техническим опытом и хорошо обученным персоналом, немецкая таможенная система имела великолепную базу для проведения в жизнь новой экономической и таможенной политики [5].

Были достаточно быстро разработаны детальные кодификации таможенного права, которые повлекли за собой отказ от меркантилизма, практически изолировавшего к этому времени экономику немецких земель от заграницы. Почти одновременно с этим была упразднена система внутренних таможенных пошлин, и таможенная политика немецких земель полностью вошла в русло национальной экономической системы. Сразу началось бурное развитие таможенных тарифов, основным принципом которых стала новая политика умеренного фритредерства. Такой резкий поворот в таможенном деле прошел для немецких земель, в отличие от России, практически безболезненно [6]. Была многократно отработана методика составления тарифов с учетом всех возможных факторов, освоены системы таможенного кредита, таможенного складирования, процесс декларирования и досмотра товаров и т. д.

Политика меркантилизма уже в конце XVIII в. начала тормозить в немецких землях развитие новых идей в организационной и правовой областях таможенного дела. С переходом к новой экономической системе была открыта дорога к практической реализации этих передовых концепций, что, при наличии хорошего и серьезного базиса, обеспечило быстрый прогресс таможенной системы. Наряду с тарифами начал быстро развиваться таможенный процесс. Появились передовые таможенные посты, окончательно сложилась структура финансовой полиции, была четко регламентирована система таможенного досмотра и принудительного взыскания пошлин. В делопроизводстве существенно упростились процедура предоставления сопроводительных документов и оформление таможенного

хранения. Было заново оформлено и дополнено таможенное уголовное право, в которое были внесены лишь незначительные изменения, – настолько универсальной оказалась старая, столетиями отшлифованная система.

Таким образом, фритредерская таможенная политика была освоена немецкими землями с необычайной быстротой и четкостью [6]. Уже в конце 20-х гг. XIX в. закончилось приспособление новой торговой системы к условиям национального производства и появилось стремление к экономической консолидации, что и привело к созданию в 1833 г. Немецкого таможенного союза. Такое экономическое объединение немецких земель стало первым шагом к будущей единой Германии.

Принятое в 1836 г. законодательство таможенного союза стало первым общенемецким кодифицированным актом по таможенному делу. Немецкие земли, таким образом, быстро догоняли Россию и в организационно-правовых вопросах таможенного дела, и в осуществлении единой таможенной политики.

В таможенной политике России второй четверти XIX в., напротив, преобладали черты постепенного и равномерного развития. Этот этап торгово-политической эволюции начался с введения таможенного тарифа 1822 г., с утверждением которого закончился период активного воздействия политических отношений на таможенную политику России, и длился 27 лет, до 1850 г. Русская таможенная политика перешла к защите протекционистских и фискальных интересов. Такой период внешней консервации был неизбежен в целях приспособления к новой системе торговых и таможенных отношений и накопления опыта для овладения новой таможенной практикой. В это время было издано большое количество нормативных актов и инструкций по регламентации технических вопросов таможенного дела, совершенствовались таможенный процесс, таможенное законодательство, делопроизводство, шло интенсивное обучение таможенного персонала новым методам работы. Происходило развитие именно той стороны таможенной системы, которая была освоена немецкими землями в более ранний период времени. Стабильность и протекционизм таможенной политики этого времени дали свои результаты – к 1857 г. Россия уже имела достаточно хорошо обученный и современный таможенно-административный аппарат, защищенный законодательно [3]. Таможенный устав 1857 г. подчеркивал: «Никакое начальство, ни гражданское, ни военное не входит ни в какие непосредственные распоряжения по таможенной части» [2].

Появились передовые таможенные посты и переходные таможенные пункты, были произведены четкая регламентация обязанностей таможен разных классов и их новая группировка в таможенные округа. За 30 лет были хорошо освоены все те мелкие детали таможенной службы на мес-

тах и в средней инстанции, которые обеспечивают четкое и бесперебойное функционирование всей таможенной системы и совершенствуются только в процессе достаточно долгой и кропотливой работы. Параллельно протекционистская политика второй четверти XIX в. стабилизировала торговый баланс, значительно увеличила таможенный доход и содействовала заметным успехам промышленности. К 1850 г. экономическая и таможенная системы России вполне созрели для открытого участия в мировом товарообороте, практически догнав немецкие земли в эффективности и универсальности работы таможенного аппарата, а также в методике практической реализации таможенной политики.

В немецких землях тем временем продолжалось совершенствование организационно-правовой области таможенного дела. Законодательство таможенного союза постоянно дополнялось новыми статьями и поправками, которые, благодаря гибкости таможенного аппарата, быстро реализовывались на практике. Таможенное право было выделено из системы казенной пропускной таможни и стало рассматриваться как инструмент экономического манипулирования. В связи с развитием сети железных дорог была разработана детальная «Инструкция об использовании грузовых имущественных перевозок на железных дорогах по отношению к таможенному делу». Появилась новая инструкция для общественных таможенных складов, значительно упростившая систему таможенного складирования. Серьезной переработке подверглось уголовное таможенное право. Здесь были заметно смягчены прежние строгие наказания, но произошло существенное расширение понятия состава преступления.

Быстрый прогресс в области таможенного дела и все более тесная экономическая консолидация немецких земель сделали возможным переход к системе свободной торговли [4]. В процессе развития таможенного союза сначала были отменены вывозная и транзитная пошлины, а фритредерский тариф 1865 г. ликвидировал общий налог на ввоз. Примечательно, что сходный по характеру русский тариф появился всего на три года позже – в 1868 г. Таким образом, можно констатировать, что Россия и Немецкий таможенный союз практически одновременно начали проводить осмысленную фритредерскую политику, вследствие выхода их экономической и таможенной систем на новый уровень развития.

В 1869 г. было принято новое законодательство Немецкого таможенного союза, основанное на едином законодательном акте, обязательном для всех его членов. Закон 1869 г. объединил в себе результаты организационно-правового развития таможенной системы союза за 33 года и основные положения первого акта 1836 г., полностью завершив экономическое объединение Германии. В 1871 г. этот закон был автоматически объявлен Общенемецким имперским таможенным правом, и Германия начала проводить единую государственную таможенную политику, произведя

лишь соответствующую централизацию управления таможенным аппаратом. Этот процесс также прошел в Германии достаточно быстро и безболезненно [4], благодаря хорошо отработанной системе служебных отношений и опыту сотрудничества, приобретенному немецкими землями в таможенном союзе.

Утверждение в России нового тарифа 1850 г. положило начало переходу от запретительной системы в области внешней торговли к умеренно-покровительственной политике. Было открыто свободное соперничество русских и иностранных фабрик и значительно уменьшена величина пошлин. В результате этих мер некоторые мелкие фабрики были вынуждены прекратить функционирование, зато крупные предприятия уцелели и, введя усовершенствования, стали соперничать с иностранными мануфактурами. Стало очевидно, что русское производство способно к самоусовершенствованию и развитию и имеет большое будущее. Довольно быстрое развитие экономической и таможенной систем позволило России уверенно включиться в мировой товарооборот и сразу занять там достаточно солидную позицию [3]. В 1857 г. был принят еще более либеральный тариф, который отменил последние запрещения ввоза, снова уменьшил пошлины и упростил классификацию предметов импорта, а в течение десятилетия (1857–1867) таможенное обложение было еще более смягчено путем частичных изменений тарифа.

Русский Таможенный устав 1857 г. упорядочил систему охраны границ. Новая структура пограничной таможенной стражи была построена почти точно по немецкому образцу, разработанному еще в начале XIX в. Пограничная стража располагалась в две линии: первая линия на самой черте границы, а вторая – на расстоянии пяти верст от первой. Это расстояние между линиями пограничной стражи и территория шириной в две версты вглубь страны были пограничной чертой, в которой действовали особые правила.

В 1860-х гг. Россия провела ряд финансовых реформ, завершивших организационное формирование гибкой и стабильной единой таможенной системы в стране. В 1860 г. был учрежден Государственный банк, а в 1864 г. единственным распорядителем доходов и расходов стал министр финансов. В 1864 г. в ведении Министерства финансов Департамент внешней торговли был преобразован в Департамент таможенных сборов.

Вследствие экономических успехов на международной арене, в 1868 г. был утвержден новый таможенный тариф, в котором либерализация таможенной политики периода 1850–1877 гг. достигла своей высшей точки.

Как уже указывалось выше, фритредерские тарифы в России и Немецком таможенном союзе были приняты с разницей всего в три года, а после объединения в 1871 г. Германия начала осуществление единой го-

сударственной таможенной политики. Таможенная система в двух странах развивалась по разным схемам. Долгое накопление опыта и совершенствование таможенного аппарата в Средневековье позволили немецким землям быстро преодолеть в XIX в. отставание в организационно-правовой области. В России же, наоборот, стремительный организационно-правовой прогресс таможенной системы в эпоху царствований Петра I и Екатерины II привел в XIX в. к длительному периоду экономической самоизоляции, необходимому для приспособления таможенной структуры к новым условиям функционирования, а также накопления практического опыта и детальной регламентации таможенного процесса и таможенного права с помощью инструкций и нормативных актов. Начиная с 1871 г. Германия и Россия практически сравнялись по всем параметрам развития таможенной системы. С этого момента таможенное дело и таможенная политика в этих странах развивались практически параллельно, вплоть до начала Первой мировой войны. Заметим, что до 1871 г. в области таможенного дела одно из этих государств постоянно имело именно те знания, которых не хватало другому, но даже минимальный обмен таможенным опытом начался между немецкими землями и Россией, к сожалению, лишь в начале XIX в.

Таможенная политика России и Германии в 1877–1891 гг. была схожей. Обе страны пережили в конце 1870-х гг. жестокий финансовый кризис. В России это было связано с русско-турецкой войной 1877–1878 гг. и падением хлебных цен на мировом рынке, в Германии – с мощным взрывом ритма экономики, вызванным притоком в страну крупных денежных средств от военных контрибуций. Торговый баланс государств значительно ухудшился, результатом чего стал переход России в конце 1870-х гг. к протекционистской таможенной политике. В 1879 г. в Германии был утвержден новый таможенный тариф, имевший явно покровительственный характер. Кроме введения повышенных пошлин, этот тариф внес некоторые существенные дополнения в таможенное законодательство: еще более упростил таможенную процедуру и установил новый порядок освобождения от пошлин. Запретительный немецкий тариф 1879 г. был вызван периодом бурного развития капиталистического производства и явился прелюдией к превращению Германии в промышленное и торговое государство мирового значения [4].

В России переход к протекционистской таможенной политике начался с введения в 1877 г. взимания таможенных пошлин в золотой валюте и происходил постепенно. В 1880 г. были отменены ранее предоставленные промышленникам таможенные льготы в отношении железа, а указом 1884 г. было произведено первое повышение пошлин на железо и чугун. В 1885 и 1890 гг. последовали новые всеобщие повышения пошлин (на 20%). Все эти разновременные и часто несогласованные повышения ста-

вок таможенного тарифа были подвергнуты пересмотру и объединению в тарифе 1891 г., который явился кульминационным пунктом русской протекционистской политики XIX столетия. Этим тарифом завершилось формирование всеобщего таможенного обложения как средства охраны всех отраслей отечественного производства [1]. Тариф 1891 г. положил начало периоду неторопливого, но стабильного и неуклонного развития промышленных и торговых отношений в России. Уровень этого развития позволил нашей стране в начале XX в. войти, вместе с Германией, в число стран-лидеров мирового товарооборота, и нормальное течение экономической жизни было прервано лишь с началом Первой мировой войны.

Изданный в России одновременно с тарифом 1891 г. новый Таможенный устав окончательно завершил организационное и законодательное оформление службы охраны таможенной границы. И снова все дополнения были произведены по немецкому образцу: четкая регламентация наказания за контрабанду в зависимости от вида товара; возложение взыскания на настоящего хозяина товара, учреждение «таможенной полосы» на море и создание на суше «корчемной стражи», работавшей на расстоянии 20–50 верст вглубь от пограничной черты с целью обнаружения контрабанды уже на дальних подступах к таможенной границе.

В начале 1890-х гг. Россия и Германия преодолели внутренние экономические кризисы и снова активно включились в систему мирового товарооборота. В России новым министром финансов С. Ю. Витте был осуществлен ряд мероприятий в экономической жизни: успешное проведение борьбы против спекуляций с русскими бумажными деньгами на иностранных биржах; заключение торговых договоров с государствами, являвшимися важнейшими потребителями продуктов русского сельского хозяйства; реформа Государственного банка; увеличение налогов; интенсивное развитие железнодорожной сети; последовательное покровительство индустрии с привлечением иностранного капитала; расширение вывоза с помощью тщательно продуманной системы поощрительных мероприятий; введение льгот для сельского хозяйства и хлебной торговли и др.

В Германии был нормализован торговый баланс и успешно решены другие финансовые проблемы, вызванные бурным развитием производства. Практически одновременно после преодоления внутренних экономических кризисов обе страны отказались от режима тарифной автономии и перешли к соглашениям о конвенциональных тарифах, начав проводить, таким образом, более умеренную таможенную политику, основанную на принципе наибольшего благоприятствования. Россия уже в 1893 г. применила этот новый принцип к конвенции с Францией, которая была заключена на основе взаимных торговых уступок. Установлением конвенциональных ставок Россия стремилась к созданию двойного тарифа (для стран входящих и не входящих в конвенцию), с помощью которого она рассчи-

тывала достигнуть принятых другими государствами минимальных тарифов. Уступки, сделанные Францией, послужили образцом для дальнейших конвенциональных торговых договоров.

Германия несколько позже России отказалась от тарифной автономии и сразу же повела достаточно искусную договорную политику, открывшую для ее промышленности широкие рынки. В середине 1893 г. началось таможенное противостояние России и Германии, возникшее по причине установления последней новых хлебных пошлин и переросшее в настоящую таможенную войну, из-за взаимного непонимания и неуступчивости. Это столкновение тяжело отразилось на экономике обеих стран, особенно на Германии, и отчетливо доказало бесперспективность силового российско-германского торгового соперничества. Таможенная война подтвердила точку зрения, что оба государства являются естественными торговыми партнерами в силу целого ряда экономических, исторических и географических связей. В новых условиях международной торговли напряженность и непонимание между Россией и Германией в таможенных вопросах нанесли крупный экономический ущерб обеим странам из-за разрыва важных торговых артерий, а также вызвали значительные неудобства и потери в связи с торговой переориентацией на новые рынки. Логическим завершением этого конфликта стало взаимное примирение сторон и заключение весной 1894 г. конвенционального торгового договора, выгодного для обоих государств.

В течение 1890-х гг. Россия и Германия продолжали вести политику конвенциональных торговых договоров. В России, однако, еще сохранился дух фискализма и стремление улучшить государственные финансы путем усиленного налогового обложения. Так, в 1900 г. было произведено повышение на 50% всех тарифных ставок, не связанных с конвенциональными торговыми договорами. Германия в это время продолжала совершенствование организационно-правовой стороны таможенного дела. В 1902 г. была осуществлена ревизия законодательства Немецкого таможенного союза. Были еще более упрощены таможенное делопроизводство и таможенный процесс, в частности на железной дороге, а также произведено перераспределение обязанностей по досмотру между почтовыми и таможенными чиновниками. Крупным изменениям подверглось законодательство о свободных и общественных таможенных складах, которые получили значительно более свободную правовую организацию.

В 1904 г. был возобновлен конвенциональный торговый договор между Россией и Германией, что еще более укрепило новые торговые отношения между ними, основанные на принципе наибольшего благоприятствования. Такое взаимовыгодное сотрудничество имело широкие перспективы, но Первая мировая война и революция в России нанесли ему смертельный

удар и надолго разрушили с таким трудом установленные между двумя странами торгово-экономические отношения.

Организационная система таможенных органов России, отраженная в Таможенном уставе 1904 г., имела значительное сходство с немецкой структурой. Она также состояла из центральной инстанции (Департамента таможенных сборов), окружных и участковых таможенных управлений, таможен, застав, постов и переходных пунктов. Каждая таможня и таможенная застава стояли «под гласным надзором управляющего» из таможенных или канцелярских чиновников. Лишь в 1904 г. в русском Таможенном уставе появился раздел «О привозе товаров по железным дорогам», отражавший быстрое строительство железных дорог в России и необходимость приспособления таможенных операций к этому виду транспорта. Пограничная таможенная стража взяла на себя, как и в Германии, многие чисто полицейские функции: устав 1904 г. дал ей право в наиболее опасных по части контрабанды районах производить в пограничной полосе, шириной около двух километров от границы, обыски и выемки в домах и других жилых помещениях на тех же условиях, какие были установлены для полицейских чинов, заменяющих судебных следователей при производстве следственных действий.

В период Первой мировой войны произошло резкое снижение торговой и таможенной активности в обеих странах. Немецкое таможенное ведомство было передано в подчинение армии, а русское стало практически безработным, так как на 75% европейские западные, северные и южные границы были охвачены военными действиями.

Литература

1. Витчевский В. Торговая, таможенная и промышленная политика России со времен Петра Великого до наших дней. Пер. с нем. СПб., 1909.
2. Колесов И. Н. Таможенная политика России за последнее время. 1850–1870 гг. СПб., 1890.
3. Кулишер И. М. Очерк истории русской торговли. Петроград, 1923.
4. Helbig Oskar. Die Zollverwaltung im System und in der Geschichte der deutschen Finanzverwaltung // *ZfZ*^{*}. 1949.
5. Kuehn. Die Entwicklung des Zollrechts bis zum Zollgesetz vom 20. März 1939 // *ZfZ*^{*}. 1950.
6. Schuemacher K. Deutsche Zollgeschichte. Waldshut, 1927.

* *ZfZ* – Zeitschrift für Zolle und Verbrauchsteuern.