

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

КАФЕДРА ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК

К. Е. ИВАНОВ

ИСТОРИЯ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА И ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Учебное пособие

Издание второе, исправленное и дополненное

**Издательство
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета
2024**

*Рекомендовано учебно-методическим советом СПбГЭУ
в качестве учебного пособия по специальности 38.05.02 – Таможенное дело*

УДК 339.545(075.8)

ББК 65.428

И20

Иванов К. Е.

И20 История таможенного дела и таможенной политики России:
учебное пособие / К. Е. Иванов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – СПб. :
Изд-во СПбГЭУ, 2024. – 113 с.

ISBN 978-5-7310-6351-7

Учебное пособие составлено в соответствии с программой курса
«История таможенного дела и таможенной политики России», содер-
жит вопросы для самопроверки, а также хронологическую таблицу.

Издание предназначено для студентов, обучающихся по специ-
альности 38.05.02 – Таможенное дело.

УДК 339.545(075.8)

ББК 65.428

Рецензенты:

д-р ист. наук, проф. *Е. В. Петров* (Санкт-Петербургский государ-
ственный университет)

д-р социол. наук, проф. *С. Б. Быстрынцев* (ЛГУ им. А. С. Пушкина)

ISBN 978-5-7310-6351-7

© К.Е. Иванов, 2024

© СПбГЭУ, 2024

Содержание

Предисловие	4
Введение	5
Глава 1. Таможенное дело в России от его зарождения до середины XIX в.	6
1.1. Таможенная политика России в допетровское время	6
1.2. Таможенная политика России в первой половине XVIII в.	11
1.3. Таможенная политика России во второй половине XVIII в.	17
1.4. Таможенная политика России в первой четверти XIX в.	22
1.5. Таможенная политика России в период 1822-1850 гг.	26
Глава 2. Таможенная политика России со второй половины XIX в. по настоящее время.....	39
2.1. Таможенная политика России в период 1850-1877 гг.	39
2.2. Таможенная политика России в 1877-1891 гг.	46
2.3. Таможенная политика России в 1892-1913 гг.	58
2.4. Таможенная система в СССР	71
2.5. Таможенная система в Российской Федерации.....	84
Заключение	102
Приложение	103
Список рекомендованных источников и литературы.....	110

Предисловие

Нынешний процесс становления и совершенствования таможенных органов Российской Федерации проходит в нелегких условиях. Одним из проблемных вопросов сегодня является удовлетворение постоянно растущей потребности в повышении качества знаний специалистов, создание активно действующей системы подготовки и переподготовки кадров. Для этого, в частности, необходимо активизировать научно-исследовательскую и учебно-методическую деятельность, выпустить соответствующие учебные пособия. Данное пособие по истории таможенного дела и таможенной политики России представляет собой один из шагов к созданию необходимой учебно-методической базы для подготовки будущих специалистов.

Основная цель учебного пособия «История таможенного дела и таможенной политики России» – помочь формированию у будущих специалистов исторического мышления в той его части, которая касается процесса становления и развития таможенного дела в России, всех элементов государственной таможенной политики и соответствующих им учреждений и органов.

Наряду со знанием базовых фактов, имен и главных идей реформаторов государственных институтов таможенного дела, в задачу пособия входит формирование у студентов умения критически осмысливать и усваивать исторический опыт отечественного таможенного управления. Понимание общего и особенного в историческом пути развития таможенного дела в России должно помочь будущим специалистам в их практической деятельности. Такие задачи выполнимы лишь при условии развития у студентов навыков самостоятельного анализа фактов и явлений общественной жизни на основе исторического материала, умения работать с научной литературой.

Учебное пособие содержит историю формирования и развития таможенного дела и таможенной политики России с момента зарождения таможенных пошлин по настоящее время, вопросы для самопроверки, а также хронологическую таблицу.

Автор пособия: доктор исторических наук, доцент К. Е. Иванов.

Введение

В условиях становления в современной России новых экономических отношений возрастает научный и практический интерес к изучению исторического опыта формирования и осуществления таможенной политики России, а также роли и места таможенных органов в системе государственного управления. Перевод экономики России на рыночные отношения обусловил необходимость возрождения таможенной политики как важнейшей сферы политической, экономической и правовой деятельности государства, неотъемлемого инструмента государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, а вместе с ней и коренного преобразования российской таможенной службы. В этой связи актуальное научное и практическое значение приобрела проблема востребования исторического отечественного опыта и традиций разработки и осуществления таможенной политики, формирования по этим вопросам общественного мнения, его отражения в характере и направленности таможенных тарифов, всей таможенной деятельности. Изменения в таможенном обложении России всегда оказывали сильное влияние как на общеевропейскую политику, так и на внутреннюю политику государства. Без изучения эволюции таможенного дела невозможно полное понимание вопросов исторического развития России. Детальный анализ таможенного сотрудничества в прошлом должен помочь России в установлении новых экономических связей в настоящее время.

Глава 1. Таможенное дело в России от его зарождения до середины XIX в.

1.1. Таможенная политика России в допетровское время

Пошлины с продаваемых или обмениваемых товаров взимались на Руси с древнейших времен. Первое упоминание об этом встречается в Русской Правде, но нет сомнений, что возникновение таможенной системы должно быть отнесено к более раннему времени. По мнению некоторых исследователей, эта система была предложена в 988-989 гг. греческими священниками, призванными Владимиром Святым для распространения христианства из Византии, где таможенная система получила в то время большое развитие. Прямых указаний на это в летописях не содержится. Из некоторых же косвенных свидетельств можно заключить, что таможенные пошлины взимались на Руси еще ранее принятия христианства: в договоре Олега с Византией встречается слово «мыт», из чего видно, что русским был уже тогда известен сбор, которому соответствовал особый технический термин. Очевидно также родство чисто русского слова «мыт» с немецким *Mauth*, что указывает на его древнее происхождение. Слово «мыто» сначала означало место, где останавливались возы и лодки; впоследствии оно получило значение пошлины, собираемой с торговых людей, приезжавших и останавливавшихся для сбыта товаров.

Для взимания мыта учреждались внутренние заставы, так называемые «мытницы». Они существовали тогда повсюду на торгах, ярмарках, базарах, по проезжим дорогам, а в особенности – на мостах и переправах через реки. Сборщиков пошлин называли мытниками. Сбор мыта производился преимущественно деньгами; сумма сбора была различной, но ее величина соразмерялась не с качеством или ценностью товара, а с величиною экипажа или судна, на котором привозили товар. За уклонение кого-либо из торговцев от платежа мыта взыскивался особый штраф – «промыт».

Сильное развитие системы таможенных сборов замечается со времени подпадения Руси под монгольское владычество. Усиление власти князя и необходимость выплачивать через его посредство дань татарскому хану вызвали возникновение значительного числа новых податей и пошлин, из которых многие падали на товары. Сборы эти тогда потеряли свой прежний частно-правовой характер и приобрели новый – удельный. Они взыскивались во имя права князя требовать известных платежей от подданных. В связи с этим значительно возросло общее количество различных сборов: в частности появилась тамга – самая важная из внутренних пошлин, пошлина на проданный товар. Тамга (от татарск. *tamg* – клеймо, печать)

дала название запутанной и сложной системе пошлин определенного рода, которые стали называться таможенными сборами. В то время таких сборов насчитывалось около 40.

В период феодальной раздробленности росли крупное землевладение, городские ремесла, внешняя торговля. В начале XII в. в установлении связей с западными государствами и городами преуспели Новгород и Псков. Этому способствовали хорошие торговые пути через Балтийское море, Неву, Ладожское озеро, Волхов, а также проходящий сухопутный маршрут на Ригу и Западную Двину, что позволило Новгороду установить связи с немецкими и скандинавскими купцами, а в XIII в. вступить в Ганзейский союз. Иностранцы привозили в Новгород готовые изделия, сукно, сельдь, соль, драгоценные металлы, а русские – меха, лес, кожи, воск, лен, пеньку, зерно. Кроме беспошлинной торговли иноземные купцы в Новгороде имели личные свободы и жили своим укладом. Одновременно с иностранцами новгородцы успешно торговали с Киевом, Черниговом, Суздалем, Литвой. В 1380 г. они установили отношения с Москвой, в 1381 г. – с Рязанью, в 1399 г. – с Тверью. При этом авторитет новгородцев был таков, что везде им разрешалось гостить «без рубежа». Одновременно запрещалось произвольно завышать пошлины в отношении их товаров.

По мере объединения удельных княжеств под державной властью Великого князя Московского предпринимались попытки по упорядочению таможенных сборов и формированию на их основе более простой и однообразной системы. Одновременно с этим появились официальные должностные лица в таможенных органах – целовальники и таможенные головы, между которыми завелась переписка, а также началось издание великими князьями откупных таможенных грамот. Эти грамоты издавались Иваном III, Василием III и Иваном IV. По большей части они представляли собой контракт, на основании которого откупщики принимали на себя взимание таможенных сборов вместе с обязанностью уплачивать казне определенную сумму. В грамотах были перечислены сборы, подлежащие взысканию, указаны их размеры, установлен порядок их взимания, определены пени за уклонение от их уплаты.

В середине XVI в. произошло событие, сыгравшее огромное значение в развитии внешнеторговой и таможенной политики России. В 1552 году английская компания снарядила три корабля с целью открытия нового пути в Китай и в Индию через северные страны Старого Света. Два корабля отделились от третьего и вскоре погибли во льдах, последний же корабль под названием «Эдуард Бонавентура» причалил к русской земле в устье Двины, недалеко от Холмогор. Капитан корабля Ричард Ченслер приехал в Москву и был удостоен царской аудиенции. Иван IV (Грозный) принял его как нельзя лучше и передал грамоту для Эдуарда VI, в которой содер-

жалось дозволение английским купцам вести свободную торговлю в России. По возвращении Ченслера в Лондон, в Англии образовалась новая торговая компания «для торговли с Россией, Персией и северными странами» (Русская компания). По уставу, утвержденному королевой Марией, компания сумела получить право монопольной торговли с Московией. В 1555 году Ченслер снова приехал в Москву уже в качестве посла и добился от Ивана IV грамоты, которой англичанам было дозволено приезжать в Россию и торговать здесь свободно от всяких пошлин, а также производить транзитный торг с Персией и другими азиатскими государствами. Беспшлинно торговать в России могли только англичане, так как Иван Грозный стремился к военно-политическому союзу с Англией. После отказа королевы Елизаветы заключить такой союз в 1570 году царь отменил льготы английским купцам, но в 1574 году, понимая необходимость выхода России на европейский рынок, ввел их вновь в меньшем размере (50%). Таможенные пошлины выступают здесь как средство политического воздействия в межгосударственных отношениях. В 1587 году при преемнике Ивана Грозного, Федоре Ивановиче, привилегии англичан были восстановлены в полном объеме, что привело в 1588 г. к значительному недобору денег в казну.

Благодаря внешней торговле на севере России стали быстро возникать новые города, среди которых Архангельск на длительное время занял первое место как главный торговый порт централизованного русского государства.

От Смутного времени до нас не дошло никаких материалов, касающихся таможенного деда. Течение торговли приостановилось от внутренних неурядиц, а правительство было просто не в состоянии вносить какие-либо изменения в таможенную часть. Но с восхождением на престол Михаила Федоровича, окончанием войны и умиротворением России ход торговли возобновился, и она вновь начала развиваться. Английские купцы получили подтверждение своих привилегий на беспошлинную торговлю. Захватив в свои руки всю торговлю и стремясь к монополии они вызывали законное возмущение русского купечества. Англичане искусно поддерживали высокую цену своих и низкую цену русских товаров. Закупая русские товары, они продавали их прямо в архангельском порту купцам других наций, и тем же порядком покупали у них привозимые товары, перепродавая их русским купцам, то есть занимались кражей пошлины, используя выгоды своего положения.

Голландцы также постоянно пользовались значительными льготами, хотя и меньшими чем англичане. После Смутного времени им было дано право на беспошлинную торговлю в течение трех лет, после чего они должны были платить половину установленной в России торговой по-

шлины. Недовольство русских купцов иностранцами, торговавшими в России, распространялось и на голландцев.

Шведы через Балтийское море пытались составить конкуренцию англичанам и голландцам в торговле с Россией. Таким шагом было основание Ниеншанца и стремление шведского правительства переориентировать внешнюю торговлю России на Балтийское море. В 1632 году Ниеншанцу были дарованы городские права, льготы и привилегии. Однако, несмотря на достаточно оживленную торговлю через Ниеншанц в XVII веке шведским купцам так и не удалось занять господствующее положение среди внешнеторговых партнеров России.

В царствование Алексея Михайловича было сделано очень многое для развития таможенного дела в России. Ряд последовательных реформ, вызванных ходатайствами и требованиями самих русских торговцев, привели в известную стройность прежнюю систему таможенных сборов, запутанную, неуравновешенную и стеснительную преимущественно для русских. При этих реформах внешние пошлины были разграничены от внутренних и указаны точные размеры пошлин для иностранных товаров. Была сформирована достаточно стройная система таможенных органов; в центре – Большая таможня, Посольская новая таможня, Мытная изба; на местах – таможенные избы под начальством таможенных голов.

Несмотря на то, что крепостное хозяйство было в середине XVII века основой экономики страны, в России параллельно развивалось мелкое товарное производство и денежное обращение, появлялись мануфактуры, исчезала разобщенность отдельных областей. Повышалась роль купечества, верхушка которого по поручению правительства вела заграничную торговлю пушниной и различным сырьем, закупала продовольствие для армии, брала подряды на строительные работы, собирала налоги, таможенные и кабацкие деньги. Осознав свою силу, купечество настойчиво выступало перед правительством с просьбами защитить его интересы перед воеводами и наместниками, а также перед иностранными конкурентами. В 1646 году купцами была подана челобитная о прекращении привилегий иностранцам. Это ходатайство было удовлетворено Соборным уложением 1649 года, когда представился очень удобный повод к отмене льгот, предоставленных англичанам. По причине революции в Англии и казни Карла I, русское правительство прервало отношения с англичанами и признало справедливым прекратить действие льгот, установленных царскими грамотами на имя британских королей – это мотивировалось тем, что англичане оказались недостойными царских милостей, осквернив себя цареубийством. Однако в самом уложении 1649 г. говорилось и о подлинные причины отмены льгот, о том, в частности, что английские торговцы выдавали чужие товары за свои, провозили контрабанду и т.п. Так были

отменены привилегии англичан, действовавшие в течение около 100 лет. С изданием акта 1649 года все иностранные торговцы были уравнены в правах с русскими.

Важной таможенной реформой стал торговый устав 1653 года. Многочисленные российские таможенные пошлины были заменены единой рублевой пошлиной в размере 5% с рубля цены товара. В это же время была отменена в России откупная система. Жалобы на откупщиков раз давались еще в царствование Михаила Федоровича, и в 1654 году была издана уставная грамота, которою отменялся откупной порядок таможенных сборов, а вместе с ним и промысловые откупы.

Упомянутые выше грамоты, а также другие правительственные распоряжения были соединены в законодательном акте 1667 года, выработанном под влиянием купечества и при участии его представителей. Этот акт известен под названием Новоторгового устава 1667 года, или Новоуказных торговых статей. Новоторговый устав содержал в себе постановления относительно видов и размеров как внешних, так и внутренних таможенных сборов, относительно устройства таможен, таможенных правил и др. Поэтому его можно рассматривать и как первый таможенный тариф и как первый таможенный устав русского государства.

Впервые Новоторговый устав выразил отношение правительства к торговле иностранцев. Оно было вынуждено начать протекционистскую политику в отношении русской торговли отечественными товарами, а также условий продажи русскими купцами иностранных товаров внутри страны. По Новоторговому уставу пошлина на товары иноземцев увеличивалась в четыре раза. Торговля иностранцев ограничивалась только пограничными городами с целью развития инициативы русских оптовиков-скупщиков. Иностранцам под угрозой конфискации товара запрещалась розничная торговля и обмен друг с другом помимо таможи. В исключительных случаях, при наличии специальной жалованной грамоты о торгах, иностранным купцам разрешалось проезжать с товарами к Москве. Однако следует отметить, что, несмотря на государственный протекционизм, русское общество сочувственно относилось к идее свободного допущения иностранных товаров на русские рынки. Сторонники нововведений имели перевес при царском дворе и желали сближения с иностранцами, распространения внешней торговли и заведения торговых связей с самыми отдаленными народами. Самый видный из представителей этой партии, боярин А. Л. Ордин-Нащекин (1605-1680 гг.), заведовавший Посольским приказом, с этой целью несколько раз снаряжал посольства в чужеземные страны. Сам он был настолько склонен к оживлению торговли с иностранцами, что, будучи в Пскове, решился даже освободить гостей, приезжавших на ярмарки за русскими товарами, от всех таможенных пошлин.

При Ордин-Нащокине было получено разрешение на транзит азиатских товаров через Россию, в котором русское правительство решительно отказывало иностранцами еще в царствование Михаила Федоровича.

Новые реформы в таможенном деле были произведены в 1679-1681 годах и обуславливались нараставшей в государстве самодержавно-бюрократической тенденцией. Старая система прямых податей с купцов была также упрощена, как и система косвенных сборов после введения рублевой пошлины 1653-1667 годов. Эти финансовые реформы имели и другую очень важную сторону. Параллельно с упрощением податной системы, как по прямым, так и по косвенным налогам, шло объединение высших финансовых органов. По указу 1680 года все дела торговцев из ведомства местных «четей» Владимирской и Галицкой, а также из приказов Новгородского и Большого прихода, были переданы в ведение Приказа Большой Казны, к которому переходили в подчинение Московская таможня, Померная и Мытная избы и все городские таможни со всеми денежными доходами. Таким образом, происходила централизация таможенного аппарата, что вело к осуществлению в стране единой таможенной политики.

Вопросы для самопроверки

1. Как развивалась внешняя торговля России в конце XV-XVI вв.?
2. Как происходило становление таможенной службы Российского государства?
3. Когда Россия начала осуществлять единую таможенную политику?
4. Опишите систему таможенных органов России во второй половине XVII в.

1.2. Таможенная политика России в первой половине XVIII в.

Царствование Петра I имеет в истории таможенной политики России чрезвычайно важное значение. Этим монархом была введена стройная экономическая система, отразившая в себе доктрины того времени, но, вместе с тем, до известной степени самостоятельная. В конце его правления был введен в действие первый таможенный тариф внешней торговли, который по своей осмысленности может быть поставлен в один ряд с тарифами, изданными при Екатерине II или в XIX столетии.

Однако, в первые годы правления Петра I не было принято мер, которые явились бы более или менее резким переходом к новой таможенной системе. Хотя в самом начале были приняты меры к привлечению в Рос-

сию заграничных мастеров и изданы распоряжения, направленные на усиление мануфактурной деятельности, но они не имели обязательного характера и не представляли собой какой-либо последовательной системы. У Петра I в то время просто не было возможности сосредоточиться на внутренней политике России. В 1700 году началась Северная война, которая на начальном этапе велась очень неудачно для русских. Война требовала больших расходов, как деньгами, так и материальными средствами. Это предопределило резко фискальный характер таможенной политики в первые годы царствования Петра I.

Все усилия правительства были направлены на удовлетворение военных нужд – для увеличения государственных доходов были введены новые налоги, увеличено число правительственных торговых монополий, на частных промышленников возлагались обязательные поставки и т.п. Лишь после Полтавской битвы 1709 года, когда удачный исход войны был почти обеспечен, Петр I начал прилагать усилия к поощрению промышленной деятельности в России. Первые его действия были направлены на то, чтобы, по возможности, устранить непосредственное участие правительства в различных отраслях производства. В 1715 году была отменена государственная монополия на внешнюю торговлю.

Более решительный поворот в отношении правительства к обрабатывающей промышленности наступил после путешествия Петра I во Францию в 1717 году. В то время там широко применялась система, введенная знаменитым финансистом Людовика XIV – Кольбером, которая представляла собой один из видов меркантильно-покровительственной таможенной политики, господствовавшей тогда почти во всех государствах Европы. Сущность этой системы заключалась в том, что главной задачей правительства в области промышленности и внешней торговли считалось привлечение в страну как можно большего количества драгоценных металлов. Для достижения этой цели, кроме непосредственного запрещения вывоза золота и серебра, правительство старалось уменьшить ввоз и усилить вывоз товаров национального производства. Поскольку же наиболее выгодным предметом вывоза в смысле привлечения в страну драгоценных металлов считались готовые фабрикаты, то принимались меры для поощрения мануфактурной деятельности. С этой целью фабрикантам оказывались поощрения – прилагались старания к удешевлению сырья, выдавались премии за крупный отпуск мануфактурных изделий и т.п.

С 1717 года Петром I издается целый ряд указов, относящихся как вообще к мануфактурной промышленности в России, так и к ее отдельным отраслям. Все они преследовали цель развить фабричную производительность России. Таким образом, начался постепенный переход к меркантильно-покровительственной системе.

Из тех мер, с помощью которых Петр I поощрял развитие фабричной деятельности в России, ограждение возникавших мануфактур от соперничества иностранных промышленников путем сокращения ввоза применялось им редко и с повышенной осторожностью. Только в 1723 году, придя к убеждению, что мануфактуры плохо продвигаются вперед и главная причина этого – конкуренция иностранных изделий, Петр I издал указ, отличавшийся резко протекционистской направленностью. Одновременно с этим было издано распоряжение о повышении пошлинного обложения привозных товаров, производство которых в России было либо освоено, либо только налаживалось. Этот указ лег в основу нового таможенного тарифа 1724 года, разработанного Камер-коллегией в протекционистском духе.

В таможенной политике Петра I заметно еще одно важное отступление от практики прежнего времени – таможи опять начали отдаваться на откуп. По всей вероятности возвращение к откупной системе было вызвано финансовыми трудностями: при неразвитости государственного кредита отдача каких-либо доходов на откуп с получением денег вперед является чрезвычайным средством пополнения казны. В указе 1717 года, вновь введившем откупную систему эксплуатации таможенных доходов, прямо говорилось, что таможи сдаются на откуп «...для пополнения Его Великого Государя денежной казны в нынешнее Свейское время». Но Северная война прекратилась, однако откупная система была оставлена в силе, так как финансовые затруднения не закончились. В 1721 году было подтверждено отдать на откупное содержание все таможи по сухопутной границе; при этом было установлено, что если через эти таможи будет провезен запрещенный товар, то откупщики могут конфисковать его в свою пользу. Наряду с возобновлением откупов осуществлялся ряд других мер фискального характера – были введены «привальные» и «отвальные» пошлины для речных судов, сборы за пользование торговыми площадями, пристанями и т.п. В конечном счете, все эти меры были направлены исключительно на достижение финансовой стабилизации страны, вывода ее из состояния постоянного нахождения на краю экономической пропасти.

С 1718 года Камер-коллегия стала центральным государственным органом, осуществлявшим непосредственное руководство таможенным делом. В целом же во внешнем устройстве таможенных органов при Петре I не произошло таких важных перемен, как в таможенных сборах. Управляющие таможнями по-прежнему избирались из купечества, изменилось в духе времени только их название: с 1700 года они стали называться таможенными бурмистрами, а с 1720 года – оберцольнерами. При оберцольнерах по-прежнему состояли целовальники, которые вместе с ними отвечали перед государем за поступление таможенных доходов.

Вместе с тем деятельность оберцольнеров уже начала утрачивать характер гражданской служебной повинности: им полагалось фиксированное годовое содержание.

Для успеха таможенных мероприятий правительство Петра I стремилось укрепить государственные границы. На западе охрана границ была возложена на регулярные войска. В конце царствования Петра I здесь существовало 15 крепостей: 11 морских на Балтике и 4 сухопутных. Между крепостями и впереди них были созданы цепи форпостов. Указом 1723 года было постановлено учредить на дорогах «крепкие заставы», малые дороги завалить лесом или перекопать рвами, и всех, едущих стороной от застав, наказывать изъятием того, с чем они будут взяты. Поскольку Петербург стал местом сбыта контрабандных товаров, Петр I в 1724 году поручил Камер-коллегии «...иметь таможенные яхты-служители для всяких отправлений купеческих дел», но спущена первая яхта на воду была только в 1747 году.

Меркантильно-покровительственная таможенная политика Петра I не нашла последователей среди его преемников. После его смерти главное руководство экономической жизнью страны перешло к А. И. Остерману. Остерман принадлежал к числу тех лиц, которые еще в начале XVIII столетия видели недостатки меркантильно-покровительственной системы и не вполне разделяли ее принципы. Эти заинтересованные круги восстали против мелочной регламентации промышленной деятельности и добились некоторых уступок: уже при Екатерине I таможенный тариф 1724 года вызвал жалобы со стороны живших в Петербурге иностранных купцов, так как грозил затормозить всю внешнюю торговлю России. В связи с этим Сенат, в интересах повышения эффективности развития отечественного производства, счел нецелесообразным закрывать доступ в страну иностранным товарам. Главным аргументом против закрытия границы служила явная невозможность борьбы с контрабандой. Пограничный надзор был до крайности несовершенен, а где он осуществлялся, там господствовали обман и злоупотребления. Таможенные чиновники приобрели славу наиболее продажных, и народ правильно оценил положение дел пословицей: «Таможня вымощена золотом».

Стало более чем очевидно, что высокие ввозные пошлины тарифа 1724 года себя не оправдали. Отечественные фабричные изделия явно проигрывали в качестве аналогичным изделиям иностранных производителей, а технологии изготовления некоторых товаров вообще не были еще освоены в России. В результате тариф 1724 года вместо ускорения развития отечественных фабрик вызвал лишь огромную контрабанду и уклонение от уплаты пошлин. Уже в 1726 и 1727 годах тарифные ставки по целому ряду статей были понижены, а в 1729 началась работа по созданию

нового таможенного тарифа. Этот тариф был издан в 1731 году. Было решено наложить пошлины в гораздо более уменьшенном против прежнего тарифа размере. По мнению Комиссии по составлению нового тарифа и таких пошлин будет достаточно, чтобы оказать покровительство русской промышленности.

Почти одновременно с новым тарифом был принят Морской пошлинный устав, определивший порядок захода иностранных судов в российские порты, а указом 1746 года ширина территориальных вод России в Балтийском море была определена дальностью пушечного выстрела. По уставу каждое иностранное судно должно было извещать о своем приходе в порт, брать на борт таможенных служащих для оформления следования судна в порт в пределах территориальной зоны. Служащие таможни были обязаны в пути осмотреть и опечатать все люки, места с товарами, пассажирской кладью, балластом до прибытия судна в таможню. При отходе судна из порта также требовалось извещение властей и принятие на борт таможенных служащих для оформления отхода.

В 1753-1757 годах в России была осуществлена важная таможенная реформа. Русскую торговлю уже давно тормозили внутренние заставы и таможни с их многочисленными сборами торговых пошлин под различными наименованиями. По мере роста и развития торговли и промышленности такая система не только подрывала торгово-промышленную деятельность в стране, но и наносила существенный ущерб казне. Освобождение русской торговли от этих сборов было осуществлено в царствование императрицы Елизаветы. Идея и план отмены внутренних таможенных пошлин в России принадлежали графу П. И. Шувалову. Во внутренних таможенных сборах Шувалов находил источник многих бедствий народа, недостаточно вознаграждаемых доходом от пошлин. Обременительны были не столько сами пошлины, сколько бюрократические формальности, которым подвергались торговцы при явке и записи товаров, а также незаконные сборы и издевательства со стороны казенных чиновников и откупщиков. Особенно пагубное воздействие внутренние сборы оказывали на мелких продавцов, то есть крестьян, торгующих своими изделиями.

План Шувалова состоял в том, чтобы доход от внутренних таможенных пошлин собирать другим способом, дающим меньше поводов к злоупотреблению и менее обременительным для народа. Он предложил собирать внутреннюю таможенную пошлину вместе с внешней, портовой, при ввозе и вывозе товаров. Таким образом, все сводилось к увеличению на 13% внешних таможенных сборов.

В 1753 году проект Шувалова был утвержден Елизаветой, а в начале 1754 года внутренние таможенные пошлины были отменены по всей Рос-

сии. Эта отмена вызвала настоящий восторг среди простого народа. После реформы на внешних таможах России взимались две пошлины: по тарифу 1731 года – в золотой валюте (ефимками) и 13-процентная – русскими «ходячими деньгами». Эта система чрезвычайно затрудняла таможенных чиновников, и поэтому был поднят вопрос о целесообразности объединения обеих пошлин и об издании нового тарифа. Составление нового тарифа было необходимо еще и потому, что тариф 1731 года, действовавший уже более 20 лет, сильно устарел – в Россию стало ввозиться много новых товаров, не упомянутых в тарифе, изменились цены товаров и мировые пошлины. Кроме того тариф Остермана 1731 года не соответствовал протекционистским взглядам Елизаветы и ее приближенных.

Пересмотр тарифа был начат в 1754 году и завершен в 1757 году особой Комиссией при Сенате. Система пошлин по новому тарифу, в общем, имела тот же характер, что и установленная тарифом 1724 года. Во многих случаях мотивом для назначения пошлин служила ссылка на таможенные сборы, установленные Петром I.

В связи с принятием протекционистского тарифа и вынесением всех таможенных операций на линию государственной границы, сократившаяся после 1731 года контрабанда вновь стала активной. Еще в 1754 году была учреждена пограничная стража, как особый корпус войск, охранявшая границу на Украине и в Лифляндии, а позднее, в дополнение к ней, – казачья и таможенная стража, состоявшая из таможенных объездчиков. Однако и такая охрана границы не смогла оказать существенного влияния на контрабанду. После издания тарифа 1757 года, правительство, ожидая еще большего усиления контрабанды и полагая, что надзор за таможнями со стороны частных лиц будет успешнее, чем надзор казенных чиновников, решилось прибегнуть к грандиозному откупу. В конце 1757 года купец Шемякин подал записку о предоставлении ему на откупное содержание таможенных сборов по всем таможням России. В 1758 году с Шемякиным был заключен контракт, по которому таможенные сборы предоставлялись сроком на шесть лет Шемякину и его Компании из 14 купцов. Компания обязалась уплачивать откупную сумму каждый месяц, исходя из средней цифры таможенных доходов в 1755, 1756 и 1757 годах.

Откуп Шемякина закончился крупной неудачей: Компания не смогла уплатить правительству договорную сумму за целые полгода. Кроме того, Камер-коллегия выяснила, что Шемякин не предоставлял отчетов о ходе торговли и ведомостей о поступлении доходов, а также допускал подлоги в таможенных документах. Трудно решить насколько могут быть поставлены в вину Шемякину беспорядки на таможнях и неисполнение им контракта. Отданный под суд, он оправдывался, говоря, что при условиях, в которые он был поставлен, правильное выполнение договора было

абсолютно невозможно. В основном он жаловался на то, что объезжающие границу военные команды, вместо того, чтобы оказывать содействие таможенникам, чинили им серьезные препятствия: «командиры делают препятствие в сборах, таможенных служителей немилосердно бьют и держат под караулом, и тайно проезжающих с товарами людей из-за взяток пропускают через границу...» Однако эти оправдания приняты во внимание не были, контракт с Шемякиным был прекращен, и с 1762 года все таможни России были восстановлены в казенном управлении.

Вопросы для самопроверки

1. Каково было развитие внешней торговли и состояние финансов России в конце XVII – первой четверти XVIII в.?
2. Какой характер носила таможенная политика в первые годы царствования Петра I?
3. Дайте характеристику таможенному тарифу 1724 г.
4. Как проводилась таможенная политика при преемниках Петра I?

1.3. Таможенная политика России во второй половине XVIII в.

В 60-х годах XVIII века вся интеллигенция России начинает интересоваться общими вопросами о народном труде и об отношении к этому труду правящей власти. Почти все выдающиеся умы того времени принимали участие в разработке экономических вопросов. Это обусловило после восхождения на престол Екатерины II переход России к новой экономической политике – политике невмешательства и отказа правительства от мелочной опеки торгово-промышленной деятельности. Главным шагом в этом направлении было освобождение как внутренней торговли, так и промышленности от многочисленных ограничений, являвшихся пережитками эпохи правления Петра I. Новая императрица сразу же по вступлении на престол объявила отмененными все монополии частного и государственного характера в области торговли и промышленности. Впоследствии Екатерина II провозгласила свободу занятия промыслами, после чего последовала отмена основанной Петром I Мануфактур-коллегии. Таким образом, была предоставлена полная свобода в торговой и промышленной деятельности. Новый таможенный тариф 1766 года также представлял собою решительный шаг по пути к свободной торговле и стал продолжением политики поощрения внутреннего производства. По этому тарифу большинство привозных товаров было обложено весьма умеренными пошлинами: самыми высокими были 10%, 20% и 30% оклады от стоимости товара.

В этот период времени в Комиссии по коммерции прошла дискуссия о методах исправления торгового баланса для поддержания курса национальной валюты, а также налаживания бесперебойного вексельного перевода денег за границу. Доклад князя А. А. Вяземского определил два пути торговой стабилизации: 1) увеличение количества вывозимых товаров; 2) уменьшение ввоза. Вяземский полагал, что первое средство не поможет в скором времени достичь цели, так как если Россия понизит цены на товары, то иностранцы просто приобретут на прежнюю сумму денег, предназначенную для закупок в России, больше товара, отчего общая стоимость вывоза не увеличится, а только пострадают интересы производителей. В связи с этим Вяземский предлагал резко уменьшить и даже запретить ввоз в Россию так называемых «предметов роскоши», оставив свободное прохождение лишь для товаров первой необходимости.

Оппонентом Вяземского выступил граф И. Э. Миних. Выступая очень эмоционально, он пытался доказать, что сокращение ввоза иностранных товаров, пусть даже предметов роскоши, принесет вред, так как следствием этого будет и уменьшение вывоза: иностранные купцы, приезжающие со своими товарами, покупают русские товары, и если число торговцев, приезжающих в Россию, сократится, то у русских купцов будет меньше покупателей. Равнодушное отношение Миниха к торговому балансу и твердости курса национальной валюты объяснялось тем, что незадолго до дискуссии закончилась война с Турцией, был заключен блистательный Кучук-Кайнарджийский мир, по которому султан обязался уплатить 4,5 млн. рублей контрибуции.

Третий участник дискуссии – князь М.М. Щербатов – при составлении своей подробной и интересной записки имел в виду как рассуждения Вяземского, так и мнение Миниха. При этом он не разделял оптимистического взгляда последнего на внешнюю торговлю.

По мнению Щербатова, данные о ввозе и вывозе несомненно указывали, что внешний коммерческий баланс, ранее столь выгодный для России, в последние годы стал существенно ухудшаться. Для достижения более выгодного баланса путем улучшения условий внутреннего производства имели оправдание и такие меры, которые могли вызвать уменьшение таможенных доходов. С другой стороны Щербатов не соглашался с Вяземским в том, что не во власти государства обеспечить увеличение вывоза товаров национального производства. Отрицал он также и теорию Миниха о неминуемом сокращении вывоза вследствие уменьшения ввоза. В доказательство своей правоты Щербатов указывал на тот факт, что в былые годы иностранцы нередко вывозили из России товаров на гораздо большую сумму в сравнении с той, которую выручали за привоз. Из этого Щербатов делал вывод, что достижение выгодного торгового баланса пу-

тем поощрения вывоза и некоторого ограничения ввоза, является вполне возможным и должно составлять задачу правительственных мероприятий. Он полагал, что правительство может очень многое сделать для увеличения вывоза товаров из России: укрепить доверие иностранных купцов путем выработки банкротского и вексельного устава, пересмотреть законы о купечестве, освободить вывозную торговлю от законодательных ограничений и т.п. Что же касается ввоза, то хотя Щербатов и соглашался на сокращение «предметов роскоши», но советовал соблюдать в этом вопросе большую осторожность, первоначально определив, для кого что является роскошью. В результате дискуссии была принята точка зрения князя Щербатова, как наиболее солидно аргументированная и разработанная практически. Его мнение о необходимости освободить торговлю отечественными товарами от различных ограничений вполне соответствовали духу тех мер, которые принимались с 1766 года правительством по отношению к внутренней промышленности России. В 1782 году был принят новый таможенный тариф, который завершил курс на общую либерализацию внешних и внутренних торговых отношений. Пошлины были опять снижены, увеличено число наименований беспошлинных товаров – тариф 1782 года полностью соответствовал идеям свободной торговли, которые развивались в России во времена правления Екатерины II.

В этот период времени охрана границы не была централизована в руках одного государственного органа, и еще в 1770 году в докладах отмечалась разрозненность и удаленность друг от друга форпостов, плохая караульная служба, неподчинение погранчастей таможенной администрации, взяточничество. В 1782 году Екатерина II создала пограничную таможенную стражу на западной границе путем учреждения «Особой пограничной цепи и стражи для отвращения потайного провоза товаров». Она состояла из таможенных надзирателей – по одному на каждые 50 верст границы и таможенных объездчиков под началом надзирателей – по одному на каждые 10 верст, которые несли службу дозоров на своем участке. Поиск контрабанды стимулировался – часть товаров передавалась в пользу задержателей.

Период в истории русской таможенной политики, охватывающий последние годы царствования Екатерины II, правление Павла I и большую часть правления Александра I (до 1822 г.) отмечен очень сильным влиянием на таможенную систему страны политических отношений между Россией и различными европейскими государствами. Начиная с 1793 года под влиянием политических интересов происходили очень важные и крупные изменения в таможенных тарифах. После Французской революции 1793 года, когда молодая республика стала настраивать против России Турцию и Швецию, Екатерина II заключила с Австрией,

Пруссией и Англией оборонительно-наступательный союз против Франции. В числе условий договора стояло обязательство союзных государств прекратить торговые отношения с Францией. Таким образом, австрийское правительство запретило всем германцам ввоз во Францию любых товаров, а в России по этому поводу был издан Манифест 1793 года, который декларировал полное прекращение торговых контактов с Францией. Этот Манифест явился также следствием изменения приоритетов Екатерины II в таможенной политике и должен был ознаменовать начало поворота к протекционистскому курсу. Однако смерть не позволила императрице завершить этот проект.

Первые распоряжения Павла I, который менее враждебно, чем его мать относился к Французской республике, несколько смягчили запретительный характер мер, вызванных Манифестом 1793 года. В 1797 году был опубликован новый таможенный тариф, мало отличавшийся от тарифа 1782 года. Пошлины на большинство товаров были оставлены в прежнем размере, повышены ставки были лишь на небольшое число пищевых продуктов. Собственно же таможенная политика в правление Павла I отличалась крайней неустойчивостью и нестабильностью. Бессистемность и деспотизм, которые новый император обнаруживал во всех своих действиях, проявлялись и в его отношении к иностранной торговле. Несмотря на выраженное им намерение покровительствовать последней, он в действительности причинял ей невосполнимый ущерб своими конфликтами с иностранными государствами. Гамбург, Дания, Франция, Англия – все они время от времени испытывали на себе последствия этого своеобразного режима. В своей таможенной политике Павел I пытался соединить несовместимое – добиться активного торгового баланса при одновременном соблюдении фискальных интересов казначейства и поддержке протекционистских домогательств национальных производителей. Особенно враждебно он относился к Англии. Чтобы нанести удар английской морской торговле, было издано распоряжение о том, что товары могут быть вывозимы из русских портов только с высочайшего разрешения. Такой указ был издан 10 марта 1801 года, а на следующий день императора Павла не стало. Практически его последние распоряжения явились отказом от тарифа 1797 года, то есть от политики свободной торговли. Такая нестабильность таможенной политики, а также потеря английского рынка вызвали сильнейшее недовольство в среде правящего класса страны – помещиков, что и сделало возможным успешное проведение дворцового переворота.

По вступлении на престол Александр I сразу же отменил акт своего отца о прекращении всей экспортной торговли по европейской границе. Надеждам на установление более либеральной торговой системы

дал подпитку Высочайший манифест, где указывалось, что сельское хозяйство неизбежно оскудеет, если его продуктам не будут открыты широкие возможности вывоза, и поэтому торговле должны быть открыты все пути. Практически это было восстановлением тарифа 1797 года. Казалось, наступал поворот в таможенной политике, но последовавшие затем государственные мероприятия оправдали ожидания современников лишь в незначительной мере. Теории о благах свободной торговли столкнулись с реалиями тяжелой военно-политической ситуации в Европе и нашли на практике очень ограниченное применение. Мир, на продолжительность которого так надеялся Александр I, не оказался долговременным. В 1805 году Россия была вовлечена в войну с Францией, сначала в союзе с Австрией, а затем с Пруссией. Обе кампании закончились крупными неудачами при Аустерлице и Фридланде. Последнее поражение вынудило к заключению Тильзитского мира 1807 года. Подписанный договор территориально не ущемлял интересов России. Но при его заключении русское правительство было вынуждено поступиться свободой действий в экономической политике и примкнуть к наполеоновской «континентальной блокаде» Британских островов. Торговые отношения с английской стороной были прекращены примерно на тех же условиях, что и в 1793 году при разрыве с Французской республикой. Это, естественно, повлекло за собой вынужденный отказ от мероприятий по либерализации таможенного дела в России, проводившихся в первые годы царствования Александра I.

Временный союз Александра I с Наполеоном и присоединение России к «континентальной блокаде» резко осуждались русскими помещиками и купцами, которые не могли экспортировать в Англию – традиционному торговому партнеру – хлеб и другие сельхозпродукты и получать оттуда дешевые товары. Другие классы русского общества также не скрывали своего негативного отношения к Тильзитскому договору. После его заключения положение Александра I внутри страны стало очень шатким, неустойчивым, что сыграло не последнюю роль в последующей практике «тихого» нарушения Россией системы экономической блокады Англии.

Вопросы для самопроверки

1. Как осуществлялось таможенно-тарифное регулирование внешне-торговых отношений в период царствования Екатерины II?
2. Дайте характеристику тарифам 1766 и 1782 гг.
3. Как изменилась таможенная политика России в конце XVIII в.?

1.4. Таможенная политика России в первой четверти XIX в.

Частые войны и непрерывные военные приготовления, продолжавшиеся в России с 1799 года вызвали значительные издержки, не покрывавшиеся обычными государственными доходами. Еще при Екатерине II правительство прибегало к выпуску ассигнаций как к средству для пополнения казначейства в случае недостатка наличных сумм. Но при Павле I и Александре I выпуск новых ассигнаций превратился в пагубную привычку, и курс бумажных денег, пошатнувшийся еще при Екатерине II, постоянно опускался.

Правительство было сильно озабочено таким положением дел. В 1809 году Александр I приказал составить план реорганизации российских финансов и выправления курса бумажных денег. Этот план был выработан в 1809 году. Он был реально осуществим лишь при условии введения нового тарифа, устанавливающего резкое сокращение ввоза иностранных и облегчение вывоза русских товаров. На этом основании и была построена новая таможенная система, по которой допускался свободный доступ в Россию только самых необходимых товаров; все остальные облагались тяжелой пошлиной или вообще запрещались к ввозу. Для содействия же вывозу русских товаров было признано необходимым по возможности обеспечить доступ нейтральных судов в российские порты. Этот проект был одобрен государем, затем внесен в Государственный совет и утвержден в виде временной меры на один год. Таким образом, было выработано «Положение о торговле на 1811 год».

Правительство сознавало, какой сильный удар по торговле и потребителям должно было вызвать «Положение» 1810 года и поэтому смотрело на это распоряжение как на меру крайнюю и временную. Принятие «Положения» не оправдало себя – курс русских ассигнаций не стабилизировался после 1811 года. Но оно имело другие очень важные последствия.

С одной стороны, оно послужило главным поводом к окончательному разрыву России с Наполеоном и к Отечественной войне 1812 года. Несмотря на свой резко запретительный характер, «Положение» 1810 года открывало доступ в Россию на нейтральных кораблях товарам британских колоний. При его издании многие предсказывали неизбежный конфликт с Наполеоном. Сразу после издания «Положения» в русские порты пришли 200 английских кораблей для закупки русского сырья, в котором Англия тогда сильно нуждалась для своих мануфактур. По обязательствам Тильзитского договора Россия должна была не допустить эти суда в свои порты или даже захватить их. Однако большинство сановников прекрасно понимало, что захват английских судов преградил бы вывоз товаров из России и привел бы к тяжелому экономическому расстройству. России

нельзя было подчиняться континентальной системе, созданной Наполеоном якобы для поражения Англии, но, в сущности, направленной и на постепенное разорение и ослабление России.

Как и ожидалось, Наполеон стал резко протестовать против таможенной системы, введенной «Положением» 1810 года. Твердость, проявленная в данном случае русским правительством, побудила его прервать дипломатические отношения с Санкт-Петербургским двором и вторгнуться в пределы России. Сам Наполеон говорил впоследствии, что столкновения на почве таможенной системы послужили главным поводом к войне с Россией.

В 1810 году военный министр М. Б. Барклай де Толли установил неудовлетворительность охраны западной границы России – иностранные купцы подкупали смотрителей таможен и с их помощью ввозили беспошлинно крупные партии различных товаров. В правительственных кругах зрело убеждение, что разъездными дозорами границу не охранить, что ее нужно разделить на участки с последующим закреплением за войсковыми частями и, кроме того, создать крепости с постоянными гарнизонами. По утвержденному в 1811 году «Положению об устройстве военной стражи на границах западных губерний», по сухопутной западной границе России были созданы 150-верстные участки, для охраны которых приписывались полки донских казаков. Во избежание злоупотреблений, три раза в год полки на участках менялись. Наряду с казачьей пограничной стражей оставались и прежние вольнонаемные объездчики – команды в 10 человек на участок в 15 верст.

Другим следствием «Положения» 1810 года явилось сильное оживление русской промышленности, поощренной запрещением привоза иностранных товаров. Значительное повышение цен на продукты мануфактурной промышленности, явившееся следствием такого запрещения, сделало очень выгодным устройство новых мануфактур, расширение прежних и основание таких производств, которых в России прежде не существовало.

Нашествие Наполеона сократило число фабрик, множество из которых было разрушено, но не ослабило энергии в возобновлении приостановившихся производств. «Положение» 1810 года, изданное в виде временной меры всего на один год, постоянно продлевалось вплоть до 1815 года, хотя очень многие с нетерпением ждали прекращения его действия. Министр финансов граф Гурьев считал необходимым и полезным ослабить строгость запрещений и уже с 1813 года ввести более умеренное тарифное законодательство. Но как только распространились слухи о его намерении представить проект о прекращении запретительной системы, со стороны промышленников раздались громкие требования сохранить прежнее по-

ложение вещей. Министр иностранных дел граф Н. П. Румянцев, ранее бывший президентом Камер-коллегии и сохранивший связи с купечеством, представил Александру I записку, полученную им от нескольких фабрикантов. В записке доказывалась невозможность введения свободного тарифа из-за последующего неминуемого разорения мелких и крупных заводчиков, только что начавших послевоенное восстановление своих производств. Сам Румянцев полностью разделял основные мысли этой записки, также как и министр внутренних дел граф Козодавлев, который с большой резкостью выступил против предложений Гурьева, обвиняя его в склонности к непрактичным умозрительным выводам и в недостатке патриотизма. Под влиянием этих протестов Александр I был вынужден отклонить проект Министерства финансов.

Бесперывные войны, опустошавшие Европу в начале XIX столетия, после поражения Наполеона сменились эпохой дружественных, на первый взгляд, конгрессов между европейскими державами. Современники возлагали много надежд на эти конгрессы, на которых проповедовались идеи народного братства, всеобщего разоружения и постоянного мира. Эти идеи гармонировали с благими намерениями Александра I о внесении в политическую жизнь послевоенной Европы начал правды, взаимопомощи и христианской любви. Параллельно высказывались пожелания установления дружественных торговых связей между нациями, прекращения притеснений в международной торговле. Под влиянием этих идей Александр I во время Венского конгресса согласился смягчить суровость российского тарифа и содействовать экономическому сближению страны с западноевропейскими державами. А в конце 1815 года Россия стала членом «Священного союза» европейских государств и император поручил особому Комитету выработку нового тарифа вместо «Положения» 1810 года. Новый тариф был составлен очень скоро и опубликован уже в начале 1816 года.

Тариф 1816 года представлял собою довольно осторожную, переходную меру. Несмотря на то, что пошлины были снижены в среднем на 50%, на ввоз многих товаров были оставлены запрещения. Однако за изданием этого тарифа вскоре последовали и другие уступки. В 1817 году, выполняя свои обязательства по либерализации внешнеторговой политики перед странами «Священного союза», Россия ввела в Одессе зону порто-франко. Одесса с прилегающей к городу территорией была выделена из общей таможенной черты государства, и в ее области товары разрешалось не только выгружать, хранить, но и переупаковывать и перерабатывать без всяких пошлин и ограничений, пока они не будут выходить из этой зоны внутрь России. Режим порто-франко просуществовал в Одессе 40 лет.

В 1819 году вышел новый таможенный тариф, который приобрел известность самого низкого тарифа в истории русской таможенной политики. Он допускал ввоз любых товаров как через сухопутную, так и через морскую границы и вводил чрезвычайно низкие таможенные ставки. Этот тариф нанес очень сильный удар мануфактурной промышленности России, открыв широкий простор для иностранной конкуренции, к которой страна оказалась совершенно неподготовленной. По словам будущего министра финансов графа Е. Ф. Канкрин, тариф 1819 года «убил русскую промышленность».

Влияние тарифа 1819 года на внешнюю торговлю и на внутреннюю производительность сказалось настолько быстро, что правительство уже в 1821 году осознало свою ошибку. Кроме того, оказалось, что европейские правительства вовсе не намеревались ввести у себя систему свободной торговли, о которой так много говорилось на Венском конгрессе: во Франции был введен резко запретительный тариф, а в Пруссии повышены пошлины на ввозимое туда сырье. Ввиду этого российское правительство сочло нужным изменить свою таможенную политику – в 1820 году пошлины на некоторые товары были увеличены, а в конце 1821 года началось составление нового тарифа. Он был издан в 1822 году и явился возвращением к «половинному» тарифу 1816 года. В Манифесте 1822 года откровенно говорилось, что внимательное наблюдение за оборотом и ходом внешней торговли показало, что разрешение ввоза всех иностранных мануфактурных изделий со временем может причинить большой вред собственной промышленности, приводя к упадку фабрик и мануфактур. Запретительный тариф 1822 года положил начало продолжительной эпохе интенсивной таможенной охраны национальной промышленности.

В 1819 году кроме тарифа был принят также таможенный устав, в котором охрана государственной границы возлагалась на таможенную, а затем пограничную стражу Министерства финансов. В 1822 году казацкие части перевели во вторую линию – в трех-пяти верстах за линию таможенных объездчиков, а в 1823 году в дополнение к конным объездчикам были учреждены еще и стражники – пешие воины. В 1827 году, по «Положению об устройстве пограничной таможенной стражи», стража была сведена в особые части – бригады, полубригады и роты, которые делились на отряды, а иногда на подвижные колонны. Надзиратели таможен и их помощники стали числиться не на гражданской, а на военной службе. Главное управление пограничной стражи находилось в ведении департамента внешней торговли Министерства финансов.

Таможенный устав 1819 года уточнил понятие контрабанды, понимая под этим не только провоз и пронос товаров через границу мимо та-

можни, но и неуказание товаров грузовладельцами в предъявляемых на таможене объявлениях и грузовых документах.

На востоке страны охрана границы в первой половине XIX века не внушала большой тревоги из-за естественных преград. Даже в торговле в Кяхте (куда осуществлялся транзит через Россию прусского сукна) затруднения были эпизодическими и лишь в 1851 году здесь было создано Забайкальское казачье войско. От низовьев Амура до Камчатки охрану границы несли 1000 человек (один пограничник на 10-15 верст), возникали гарнизоны. Позднее созрело мнение о передаче пограничной стражи в ведение Военного министерства.

Вопросы для самопроверки

1. Проанализируйте влияние европейских политических отношений на российскую таможенную систему в первой четверти XIX в.
2. Какое влияние оказало «Положение о торговле на 1811 год» на внешнюю и внутреннюю политику России?
3. Дайте общую характеристику таможенным тарифам 1816, 1819 и 1822 гг.

1.5. Таможенная политика России в период 1822-1850 гг.

В таможенной политике России второй четверти XIX века, в общем, преобладали черты постепенного и равномерного развития. Этот период торгово-политической эволюции начался таможенным тарифом 1822 года, с утверждением которого закончился период активного воздействия политических отношений на таможенную политику России, и продолжался 27 лет, до 1850 года. Он охватил, таким образом, почти все царствование Николая I и целиком время, когда управление министерством финансов находилось в руках графа Е. Ф. Канкрин (1823-1844 гг.). Этому политическому деятелю торговая политика и была обязана своей сравнительной последовательностью в тот период.

Георг Людвиг (Егор Францевич) Канкрин родился 27 ноября 1774 года в городе Ганау (Германия, Гессен). Отец его, Франц Людвиг Канкрин, в 1783 году получил выгодное предложение от русского правительства и переселился в Россию возглавлять соляные прииски в Старой Руссе, оставив сына на родине. В 1788 году для лечения и научных работ вернулся на родину, но жалованье в России за ним было сохранено. Через восемь лет, в 1796 году он окончательно переселился в Россию.

Классическое образование Е.Ф. Канкрин получил в Германии. Учился сначала в Гессенском университете, потом перевёлся в Марбургский университет. Изучал в основном юридические науки. Завершил образование в 1794 году.

В 1797 году Канкрин приехал в Россию к отцу и был назначен его помощником; отец в это время был директором солеварен в Старой Руссе. После ссоры с отцом он некоторое время работал бухгалтером, а затем секретарём у предпринимателя Абрама Переца.

В 1803 году был переведён в Министерство внутренних дел советником экспедиции государственных имуществ по соляному делу. В 1809 году Канкрин назначили инспектором всех петербургских иностранных колоний в чине статского советника. Он служил интендантом при русской армии в Польше и Восточной Пруссии во время войны Четвёртой коалиции.

Написанные на основе личного опыта войны первые экономические сочинения Канкрин обратили на него внимание немецких генералов, окружавших императора Александра I. По рекомендации одного из них Канкрин в чине действительного статского советника был назначен в 1811 году помощником генерал-провиантмейстера. В 1812 году он стал генерал-интендантом 1-й армии, в 1813 – генерал-интендантом действующей русской армии. Во многом благодаря проявленной им распорядительности русские войска во время боевых действий на своей и чужой территории не нуждались в продовольствии. 1 декабря 1812 года он получил чин генерал-майора, 30 августа 1815 года – генерал-лейтенанта, 25 июня 1826 года – генерала от инфантерии.

На нём лежали также все обязанности по ликвидации военных расчётов между Россией и другими государствами. Из 425 млн. руб., планировавшихся на ведение войны, в 1812-1814 годах было израсходовано менее 400 млн. Это было редчайшее событие для страны, обычно заканчивавшей военные кампании с большим финансовым дефицитом. Ещё успешнее организовал Канкрин продовольственное обеспечение русских войск во время заграничного похода 1813-1814 годов. Союзники требовали от России за полученные русской армией продукты огромную сумму в 360 млн. руб. Благодаря искусным переговорам Канкрину удалось сократить эту цифру до 60 млн. Но, кроме экономии средств, Канкрин строго следил за тем, чтобы всё имущество и продовольствие полностью и вовремя доходило до армии, боролся со взяточничеством и хищениями. Эта деятельность, нетипичная для интендантского ведомства того времени, сыграла значительную роль в обеспечении вооружённых сил России всем необходимым и в конечном счёте способствовала победе над сильным врагом. За эту деятельность Е. Ф. Канкрин был награждён в 1813 году орденом Св. Анны I степени.

За время своего управления продовольствием армии (1812-1824) он представил отчёт о положении продовольственной части, рисуящий её в довольно мрачных красках. Назначенный в 1820 году членом Военного совета, он написал еще две экономические работы. В первом труде он, в частности, подверг резкой критике действия министра финансов графа Д. А. Гурьева по изъятию из обращения части ассигнаций. Немецкий экономист В. Рошер причисляет Канкрин к сторонникам русско-немецкой школы в области политической экономии и характеризует его направление как реакцию против учения А. Смита.

Своим научным взглядам он старался быть верным и в должности министра финансов, к которой был призван в 1823 году, на место графа Гурьева, и которую занимал до 1844 года. Никто из российских министров финансов так долго не оставался на этом месте, как Канкрин. За указанный период времени вполне сложилась и достигла своего апогея финансовая система, первым основанием которой послужило введение подушной подати. Нося сословный характер, она была построена всецело на обложении наименее имущих податных классов. Когда Канкрин занял свой пост, следы Отечественной войны 1812 года и последующих войн были ещё весьма заметны. Население многих губерний было разорено, долги правительства частным лицам платились неаккуратно; внешний долг был огромным, равно как и бюджетный дефицит. С именем Канкрин тесно связаны восстановление металлического обращения, укрепление протекционистской системы и улучшение государственной отчетности и счетоводства. Прекратив изъятие ассигнаций из обращения путём заключения иностранных займов, Канкрин направил свои усилия на фиксирование ценности ассигнационного рубля, колебавшейся между 350-380 копейками за серебряный рубль. В некоторых местностях, однако, ценность звонкой монеты возвышалась так называемым «простонародным лажем», доходившим до 27%. Так как восстановление номинальной стоимости ассигнаций не представлялось возможным, то решено было произвести девальвацию. Проведение реформы позволило установить в России стабильную финансовую систему, сохранявшуюся вплоть до начала Крымской войны.

Первый этап денежной реформы 1839-1843 гг. начался с издания 1 июля 1839 манифеста «Об устройстве денежной системы». Согласно манифесту с 1 января 1840 года в России все сделки должны были исчисляться исключительно в серебре. Главным средством платежа становился серебряный рубль с содержанием чистого серебра 4 золотника 21 доля (18 г). Государственным ассигнациям, согласно первоначальному их назначению отводилась роль вспомогательного денежного знака. Они должны были приниматься по неизменному курсу (3 руб. 50 коп. ассигна-

циями за серебряный рубль). Поступления в казну и выдача денег из неё исчислялись в серебряных рублях. Сами же платежи могли совершаться как в звонкой монете, так и в ассигнациях. Золотая монета должна была приниматься и выдаваться из казённых учреждений с трехпроцентной надбавкой от её нарицательной стоимости. Таким образом, на первом этапе денежной реформы был зафиксирован фактический уровень обесценивания ассигнационного рубля.

Одновременно с манифестом был опубликован указ от 1 июля 1839 года «Об учреждении Депозитной кассы серебряной монеты при Государственном Коммерческом банке», который объявлял билеты Депозитной кассы законным платежным средством, обращающимся наравне с серебряной монетой без всякой прибавочной стоимости. Касса начала выполнять операции в январе 1840 года, она принимала на хранение вклады серебряной монетой и выдавала взамен депозитные билеты на соответствующие суммы. В период с 20 декабря 1839 года по 18 июня 1841 года в соответствии с рядом сенатских указов были выпущены депозитные билеты достоинством в 3, 5, 10, 25, 50 и 100 рублей. Они изготавливались экспедицией Депозитной кассы и выпускались в обращение по 1 сентября 1843 года.

Вторым этапом денежной реформы стала эмиссия кредитных билетов Сохранной казны (Кредитной казны), воспитательных домов и Государственного заемного банка. Она осуществлялась в соответствии с манифестом от 1 июля 1841 года «О выпуске в народное обращение кредитных билетов на 30 миллионов серебром».

Принятие этого акта не рассматривалось в качестве мероприятия по упорядочению денежного обращения, а было вызвано экономической необходимостью. В 1840 году в средней полосе России был сильный неурожай. Началось усиленное изъятие вкладов из кредитных учреждений. Банки находились на грани банкротства. Этому в значительной мере способствовала система перманентных «заимствований» из государственных кредитных учреждений, в силу чего они оказались не в состоянии не только открывать кредиты, но и выдавать вклады. 26 февраля 1841 года в качестве экстренной меры было принято решение об эмиссии кредитных билетов с целью оказания помощи государственным кредитным учреждениям и казне. Билеты свободно разменивались на серебряную монету и обращались наравне с ней.

Итак, начиная с 1841 года в России параллельно обращались три вида бумажных денежных знаков: ассигнации, депозитные и кредитные билеты. Их экономическая сущность была различна. Ассигнации являлись средством обращения и платежа, их реальная стоимость была в четыре раза ниже номинальной. Депозитные билеты были фактически квитанциями

на серебро. Они находились в обращении в размере, равном сумме вкладов, и казна не имела дополнительных доходов от их эмиссии.

Кредитные билеты Сохранной казны и Государственного заемного банка находились в обращении в незначительном количестве. Они, как и депозитные билеты, должны были иметь стопроцентное покрытие серебром. Позднее правительство разрешило выдачу ипотечных ссуд кредитными билетами, частично обеспеченными металлом, но при этом, опасаясь их обесценивания, сильно ограничило эти выдачи. Незначительный выпуск, частичное обеспечение металлом, размен на звонкую монету превратили кредитные билеты в устойчивые бумажные денежные знаки.

На последнем этапе в соответствии с проектом реформы должна была произойти замена ассигнаций на депозитные билеты. Но эмиссия депозитных билетов не приносила дополнительных доходов государству. В то же время в обороте находились устойчивые бумажные денежные знаки, только частично покрытые металлом, – кредитные билеты. Их эмиссия была выгодна для казны. Поэтому правительство приняло решение о расширении выпуска в обращение кредитных, а не депозитных билетов.

В результате на третьем этапе реформы ассигнации и депозитные билеты были обменены на кредитные билеты. Обмен осуществлялся на основе манифеста «О замене ассигнаций и других денежных представителей кредитными билетами» от 1 июня 1843 года. Для изготовления кредитных билетов при Министерстве финансов была создана экспедиция государственных кредитных билетов с постоянным фондом звонкой монеты для размена крупных билетов. В соответствии с Манифестом выпуск депозитных и кредитных билетов Сохранной казны и Государственного заемного банка прекратился. Они подлежали обмену на государственные кредитные билеты. Ассигнации были девальвированы. Они выпускались по курсу 3 руб. 50 коп. ассигнациями за 1 руб. новыми кредитными билетами. Обмен ассигнаций прекратился с 13 апреля 1851 года, а обмен депозитных билетов – с 1 марта 1853 года.

Депозитные и кредитные билеты 1841 г., разменные на серебро, обменивались по номиналу. Кроме того, кредитные билеты выпускались взамен вкладов золотом и серебром. Никаких других возможностей эмиссии кредитных билетов закон не предусматривал. Размен кредитных билетов производился на серебро и на золото. Разменная касса Экспедиции государственных кредитных билетов в Петербурге была обязана осуществлять размен без ограничения, в Москве – до 3 тыс. руб. в одни руки, а в уездных казначействах – до 100 рублей.

В результате проведения реформы в России была создана система денежного обращения, при которой бумажные деньги разменивались на серебро и золото. Кредитные билеты имели на 35-40% золотое и серебря-

ное обеспечение. Законодательство в области денежного обращения, сложившееся в результате реформы Канкрин, запрещало выпуск кредитных билетов для кредитования торговли.

Денежная система, созданная в результате реформы 1839-1843 гг., обладала рядом важнейших признаков, типичных для биметаллизма:

1. Существовала свобода чеканки не только серебра, но и золота.

2. Золотые империалы и полуимпериалы чеканились с надписью «десять рублей» и «пять рублей», причём правительство стремилось закрепить с помощью законодательства стоимостное отношение между золотым и серебряным рублем. Манифест от 1 июля 1839 года устанавливал, что «золотая монета в казну и кредитные установления принимается и из них выдается 3% выше нарицательной её стоимости, а именно – империал в 10 руб. 30 коп. и полуимпериал в 5 руб. 15 коп. серебром».

3. Кредитные билеты были разменны не только на серебро, но и на золото. Размен этот производился «с соблюдением указанного между ними деньгами соотношения» – 103 руб. кредитными билетами обменивались на 103 руб. серебром или на 100 руб. золотом, то есть правительство стремилось закрепить за кредитным рублем не только определенное серебряное, но и золотое содержание.

Анализируя итоги проведения денежной реформы 1839-1843 гг., необходимо учитывать и следующие обстоятельства. В России в 30-40-х гг. XIX в., несмотря на развитие товарно-денежных отношений, господствовало натуральное хозяйство. Соответственно объём покупаемых предметов потребления был невелик, и деньги как средство обращения требовались в незначительных количествах. Рабочие, чиновники и другие лица, жившие на жалованье, не играли такой важной роли, как в условиях развитых товарно-денежных отношений. При сравнительно неразвитом рынке и плохих путях сообщения цены на продукты были очень низкими, а уровень промышленного развития – относительно невысоким. Товары промышленного производства, зачастую ввозимые из-за границы, приобретались небольшим кругом лиц. Денежный оборот осуществлялся преимущественно с казной. Поэтому денежная реформа, проведенная в 1839-1843 гг. обеспечила относительно устойчивое денежное обращение.

Значительный дефицит госбюджета, образовавшийся во время Крымской войны 1853-1856 гг., стал причиной эмиссии большого количества кредитных билетов. В 1854 году правительство вынуждено было прекратить их свободный размен на золото, а в 1858 году – на серебро. Кредитные билеты из кредитных денег, опиравшихся на государственный кредит, превратились в неразменные бумажные деньги. Денежная система, созданная в результате реформы 1839-1843 гг., перестала существовать. В России начался длительный период обращения кредитного рубля с резко колеблющимся валютным курсом.

Усилиями Канкринна было улучшено металлическое производство на казенных заводах, увеличена добыча золота. Стремясь к поднятию фабричной и заводской промышленности, он упускал из виду сельскохозяйственные промыслы и вообще сельское хозяйство. В начале своей деятельности он интересовался судьбой казённых крестьян и с целью противодействия малоземелью предполагал расселять их, но затем был отвлечён другими делами, вследствие чего император Николай I в 1837 году признал необходимым выделить управление государственными имуществами из ведомства Министерства финансов и поручить его особому министерству. За время управления Канкринна сумма прямых налогов была увеличена на 10 млн. руб. серебром путём привлечения инородцев к платежу подушной подати и пересмотра налога на право торговли. В 1842 году увеличен был гербовый сбор. Взамен государственной монополии (с 1818 года) на продажу вина, понижавшей сборы и оказывавшей деморализующее влияние на чиновничество, Канкрин ввёл откупную систему, выгодную в финансовом отношении (по сравнению с 1827 годом питейный доход увеличился на 81 млн. руб.), но ещё более вредную для народной нравственности. При Канкрине введён акциз на табак. Учреждение в России частных банков Канкрин не допускал, опасаясь развития в стране искусственных капиталов, могущих принести вред частным лицам. На том же основании он был противником устройства сберегательных учреждений. Даже от казённых банков он не ожидал пользы. Стремясь к сведению росписи без дефицита, путём сбережений в расходах, Канкрин добился в 1836 году установления нормальной сметы государственных расходов. Политические обстоятельства, однако, влекли за собой новое увеличение расходов, для покрытия которых приходилось обращаться к заимствованиям из казенных банков, выпуску в обращение билетов государственного казначейства и внешним займам. Однако и в затруднительных обстоятельствах он ни разу не прибегал к выпуску неразменных бумажных денег (ассигнаций). В конце концов, Канкрин, хотя и стоявший по образованию гораздо выше многих современных ему государственных деятелей, не создал своей особой финансовой системы. Частные улучшения, им достигнутые, рушились с его уходом и особенно с наступлением реформ, заставших государственное хозяйство врасплох.

Тем не менее, проведение реформы позволило установить в России стабильную финансовую систему, сохранявшуюся вплоть до начала Крымской войны.

В таможенной и торговой политике Канкрин был убежденным приверженцем протекционизма. Крайности тарифа 1822 года, имевшие характер прямых запрещений, он признавал излишними, хотя в своих основах этот тариф соответствовал его взглядам. Под руководством Канкринна русская таможенная политика постепенно перешла от, так

называемой, охранительной системы к системе защиты протекционистских и фискальных интересов. Система «охранения», то есть препятствование ввоза из-за границы, не считающаяся с народнохозяйственными потребностями собственной страны, мало-помалу была оставлена; таможенная политика перестала служить орудием в политических столкновениях, приспособляясь к настоящим нуждам народного хозяйства. Если несмотря на это еще сохранялось много сурового и даже невыносимого в таможенных условиях, то это обуславливалось уже фискализмом, более чем когда-либо стремившимся к превращению таможенного дела в «дойную корову».

В таможенной политике Канкрин придерживался следующих принципов:

1. Покровительственная система не должна быть доведена до крайности; запретительные статьи допускаемы только в крайних, немногих случаях. Это правило должно соблюдаться в интересах таможенного дохода.

2. Нельзя устанавливать правил относительно высоты таможенного обложения – для различных стран этот размер может быть неодинаков.

3. Предметы, которые не подлежат наложению клейм или по другим причинам могут быть легко провезены контрабандой, не следует облагать слишком чувствительно, так как можно лишиться таможенного дохода.

4. Тариф должен назначить на товары ценовые пошлины только в случае необходимости; лучше облагать товары определенными пошлинами с меры и веса; при назначении таких пошлин следует принимать во внимание среднюю цену высших сортов иностранных товаров.

5. Следует составить особый пассажирский тариф, который должен быть не слишком тяжел и не рассматриваться министерством финансов в качестве основного источника дохода.

На посту министра финансов Канкрин действовал самостоятельно, упорно боролся с оппозицией, иногда позволял себе делать возражения и самому императору Николаю Павловичу. Министр, крайне не любивший вводить новые налоги, смотрел на таможенный тариф не только как на средство поощрения промышленности, но и как на важный источник государственных поступлений, поэтому в случаях, когда это было возможно, стремился снять запрет на ввоз товаров, понизить пошлины на заграничные товары, когда от этого не страдало внутреннее производство. Канкрин прилагал все усилия к тому, чтобы устранить контрабанду и прекратить злоупотребления в таможенном ведомстве.

Вся деятельность Канкриня проникнута одним коренным противоречием: с одной стороны, высоким тарифом поддерживалось фабричное производство, с другой – налогами, ложившимися на массу народа, уничтожался внутренний рынок.

Именно из-за стремления Канкрин к тому, чтобы протекционистские интересы шли рука об руку с фискальными, охранительная система, как разновидность системы запретительной, не могла удовлетворять его. По его мнению, запрещение ввоза таких продуктов, которые внутри государства не производятся или производятся, но уступают иностранным в качестве, вредит торговле, уменьшает таможенный доход, поощряет контрабанду и, в известной мере, влияет даже на вывоз отечественных продуктов. Обозревая первые 10 лет своей министерской деятельности, Канкрин писал: «Стеснение ввоза и протекционизм без сомнения вызывают против себя много возражений, но существуют государства, которые без них обойтись не могут, уже по фискальным соображениям». К таким государствам следовало, по мнению Канкрин, отнести и Россию.

Предпринятые Канкриным за время своего управления Министерством финансов шесть пересмотров таможенного тарифа (в 1825, 1830, 1831, 1836, 1838 и 1841 годах) содействовали улучшению торгового баланса и пополнению государственной казны. Многие запрещения ввоза были отменены, но вновь допущенные к ввозу товары обложены высокими пошлинами, некоторые тарифные ставки были для оживления импорта понижены, так как предполагалось, что данные товары смогут вынести и более высокое обложение. Таможенная политика должна была служить одновременно интересам внешней торговли и фискальным. Если эти интересы сталкивались, предпочтение отдавалось по общему правилу фискальным соображениям.

Результаты этой таможенной политики были, в общем, благоприятны. Таможенный доход возрос при Канкрине (с 1823 по 1844 год) на 250%, с 11 до 26 млн. руб. Кроме того, промышленность под защитой высоких таможенных пошлин сделала весьма заметные успехи.

Однако запретительная система в таможенно-протекционистской политике России не могла существовать вечно. Она закрепляла монополию фабрикантов отдельных отраслей промышленности, способствовала развитию одних отраслей в ущерб другим, держала высокие цены на внутреннем рынке. Перед страной стояла задача расширения торгово-экономических связей, прежде всего с теми странами, которые могли быть одновременно и емкими рынками сбыта русской сельскохозяйственной продукции, и поставщиками машин, оборудования для отечественной промышленности. Оба потока внешнеторговых отношений России по-прежнему были связаны с Англией. Во влиятельных кругах русского общества идеи западноевропейского фритредерства встречали все большее сочувствие. С новой силой началась агитация в пользу ослабления покровительственной системы в экономической политике России. Русский экспорт в европейские страны состоял из довольно ограниченного ассортимента товаров, к которым относились хлеб, лен, пенька, сало, льняное се-

мя, шерсть овечья, щетина и лес. На эти восемь товаров приходилось не менее 80% всей вывозной торговли через европейскую границу. Экспорт России через европейскую границу поглощал весомую долю товарной продукции земледелия и скотоводства. Что касается импорта, то в нем особенно велика была доля хлопка, машин, угля.

Таможенно-протекционистский курс русского правительства носил противоречивый характер. Оно балансировало между интересами буржуазии и дворянства. Встать на путь проведения фритредерских тарифов в этот период означало бы подорвать жизненно важные для экономики государства отрасли промышленности, лишить их конкурентоспособности на восточных рынках, что незамедлительно сказалось бы и на поместном хозяйстве. Поместное дворянство старалось добиться отмены пошлин или, во всяком случае, снижения их до минимума, боролось за благоприятные условия сбыта сельскохозяйственной продукции. Протекционизм для того времени содержал в себе определенные дворянские тенденции, а фритредерство – антидворянские.

Со времени выхода в отставку в 1843 году графа Канкрин в таможенной политике России начался постепенный переход к системе более умеренного протекционизма. Вскоре после назначения новым министром финансов Вронченко появилась записка известного чаоторговца К. А. Попова, возбудившая сильный интерес в правительственных кругах России. Автор записки обращал внимание на упадок внешней вывозной торговли, угрожавший принять еще большие размеры и крайне вредно отразиться на производительности России. Попов доказывал, что молодые земледельческие страны – Австралия, США, Канада – постоянно усиливают вывоз в Европу именно тех товаров, которые составляют важнейшие статьи русского экспорта (сало, пенька, лен, лес и т.п.). Эти страны имеют возможность продавать свои товары по более низким ценам, чем Россия, и их соперничество может вызвать полный упадок русской вывозной торговли, а, следовательно, и сельскохозяйственного производства. Должны быть срочно приняты меры к улучшению условий нашей внешней торговли, направленные на то, чтобы продажная цена на русское сырье могла понизиться на иностранных рынках без особого ущерба для внутренних производителей. По мнению Попова, главной из этих мер была настоятельная необходимость полной отмены пошлин на все вывозные товары и значительное их понижение в отношении предметов ввоза.

Записка Попова обратила на себя большое внимание высокопоставленных лиц того времени. Наиболее важное значение придавал ей председатель Государственного совета граф Орлов. По его докладу был учрежден особый Комитет для рассмотрения вопросов, поставленных Поповым. В докладе по поводу этой записки новый министр финансов Ф. П. Вронченко старался доказать, что Попов придает слишком много значения тем

явлениям, которые, по его мнению, указывают на упадок российской внешней торговли. После внимательного обсуждения этого вопроса, Комитет пришел к заключению, что некоторое понижение пошлин, несомненно, необходимо как в интересах экспорта, так и для внутреннего производства, чтобы привозной тариф больше удовлетворял своей цели – покровительству отечественным мануфактурам. Вместе с тем, Комитет полностью согласился с замечанием Вронченко, что слишком большая свобода привозной торговли представляет свои неудобства, подрывая внутреннюю промышленность и таможенные доходы.

В результате, ввиду необходимости выработки компромиссного решения, Комитет постановил поручить особой Комиссии, составленной из чиновников Министерств финансов, госимуществ, иностранных и внутренних дел провести «...коммерциальное исследование России с точки зрения таможенного тарифа в видах соглашения выгод сельского хозяйства, торговли, промышленности и таможенных доходов Империи», с правом привлечения консультантов из купцов и фабрикантов.

Два крупных опроса мнений специалистов, произведенные Комиссией в 1844 и 1845 годах, ясно выявили резкое различие интересов внутренних промышленников и внешних торговцев. Первые находили возможным снизить пошлины лишь на малое число статей привозных товаров, в основном на те, которые не играли важной роли в импорте. Напротив, начальники таможенных округов, основываясь на требованиях купечества, доказывали необходимость понижения пошлин чуть ли не по всем статьям привоза. Основываясь на анализе этих противоречивых материалов, Министерство финансов взяло курс на понижение пошлин. Отдельные понижения были произведены в 1846 и в 1847 годах. Прежде всего, были отменены многие экспортные пошлины и снижены ввозные на отдельные виды сырья, необходимого для развивающейся отечественной индустрии. Отмена вывозных пошлин с таких товаров, как пенька, лен, сало, кость и др., была осуществлена в интересах русских экспортеров-помещиков. Снижались импортные пошлины на некоторые изделия, о которых ходатайствовало английское правительство через посла в Петербурге, в частности отменялись вывозные пошлины на лен. В 1848 начались работы по составлению нового таможенного тарифа. Главную роль в этих работах играл известный экономист Л. В. Тенгоборский. Его личный вклад в решение задач экономической политики в России сильно отразился на характере тарифов 1850 и 1857 годов.

Л. В. Тенгоборский отстаивал так называемую позицию «золотой середины» в таможенной политике России. Его главное сочинение «О производительных силах России» долгое время считалось лучшим систематическим трудом в области хозяйственной статистики России, являясь, в то же время, первой серьезной попыткой ознакомить иностранцев с про-

мышленностью и рынком нашего отечества. Общие воззрения Тенгоборского, положенные в основу этой работы, сводятся к тому, что Россия по пространству, почве, естественным условиям и географическому положению есть страна по преимуществу земледельческая, прочие же отрасли добывающей и обрабатывающей промышленности в ней стоят на втором плане. Автор не отрицает важности промышленности и для России и для других стран, но находит, что благосостояние страны должно строиться, и в большинстве государств действительно строится, на земледелии; даже в Англии, стране торгово-промышленной по преимуществу, подоходный налог со всей мануфактурной промышленности, торговли и движимых имуществ не составляет и двух третей суммы подоходного налога, взимаемого с земледелия. Во всех более или менее обширных странах, по выкладкам Тенгоборского, ценность продуктов земледелия значительно превышает ценность продуктов промышленности. Отсюда он делает общий вывод, что обширные государства могут достигнуть значительной степени благосостояния и без большого развития мануфактурной промышленности, но такое благосостояние для страны невозможно, если её земледелие находится в дурном состоянии и в пренебрежении. Поэтому мануфактурная промышленность в лучшем случае должна идти наравне с успехами земледелия, но отнюдь не быть покровительствуемой за счет последнего, особенно в странах преимущественно земледельческих. Указание на то, что земледелие извлекает в большей или меньшей мере непосредственные выгоды из успехов промышленности, Тенгоборский считает вполне справедливым для отдельных округов, но отрицает эти выгоды для страны взятой в целом, так как в конечном счете эти выгоды далеко не оправдываются. Наоборот, интересы земледелия очень часто могут потерпеть ущерб, если мануфактурной промышленности чрезмерно оказывается покровительство за его счет, то есть если она удорожает рабочие руки, заставляет земледельца постоянно или в продолжение значительного времени очень дорого оплачивать все произведенные в стране вещи, цены на которые, в силу покровительственных пошлин, чрезмерно высоки, и если, наконец, отнимает у земледельческого класса возможность обмена во внешней торговле, особенно когда покровительственная политика и в связи с нею рост цен распространяется на предметы первой необходимости. Из этих соображений, подкрепляемых фактами и цифрами, Тенгоборский делает следующие выводы в отношении России: Россия по своим естественным условиям не в состоянии сравниться с другими странами, а тем более превзойти их на поприще мануфактурной промышленности; поэтому, ставя фундаментом нашей хозяйственной жизни земледелие, из отраслей обрабатывающей промышленности следует преимущественно заботиться лишь о тех, которые наиболее соответствуют положению нашей страны, в высшей степени по своим свойствам земледельческой, и лучше

всего могут быть соединены и связаны с сельскохозяйственной промышленностью; вообще должно поощрять те отрасли промышленности, для которых почва России производит в изобилии сырой материал.

Введение нового тарифа мотивировалось необходимостью упростить тарифные статьи, усовершенствовать классификацию товаров, поощрить развитие внутренней промышленности, снизить некоторые пошлины, которые вели к развитию контрабанды, оказать некоторое облегчение потребителям и поощрить развитие внешней торговли.

Исходя из этих соображений, Комитетом был составлен проект нового тарифа. После многочисленных согласований, тариф был утвержден в 1850 году. По этому тарифу произошло значительное понижение таможенных ставок, что не нарушило принципа покровительства русской промышленности. Государственный совет поддержал предложение о понижении пошлин на пряжу, что непосредственно задевало интересы прядильных фабрикантов. Одновременно было поддержано мнение о снижении пошлин на готовые ткани, что шло вразрез с интересами владельцев ткацких фабрик. Пошлина на хлопок-сырец была оставлена прежней. Сохранялся беспошлинный ввоз машин, создавались более благоприятные условия для сбыта сельскохозяйственной продукции. В отношении экспорта сельскохозяйственной продукции степень государственного покровительства была гораздо выше. Вывозные тарифные ставки на сельскохозяйственную продукцию были понижены. Тариф претерпел значительные изменения в сторону его упрощения, число статей было сокращено. Теперь запрет на ввоз сохранялся лишь для 25 товаров вместо 89 по тарифу 1841 года. Ввозные пошлины были понижены по 622 статьям. Запреты на вывоз были сняты почти все, а вывозные пошлины частично отменены, частично сделаны более умеренными для 151 товара (из 179 по тарифу 1841 г.). На практике тариф 1850 года не привел к «приращению в таможенном доходе».

Вопросы для самопроверки

1. Какой характер имела таможенная политика России в 20-40 гг. XIX в.?
2. Расскажите о деятельности на посту министра финансов графа Е. Ф. Канкрин.
3. Дайте характеристику таможенного тарифа 1850 г.
4. Чем определяется умеренно-протекционистская политика в области внешней торговли?

Глава 2. Таможенная политика России со второй половины XIX в. по настоящее время

2.1. Таможенная политика России в период 1850-1877 гг.

Тариф 1850 года проложил путь к более умеренному протекционизму. Однако, в первые годы его действия (с 1850 г. до Крымской войны) не было создано достаточно благоприятных условий для нормального развития торговой политики. Внешние осложнения того времени требовали принятия исключительных мер. Блокада морских портов неприятельским флотом вынудила даже ввести в 1854 году ряд тарифных ограничений с целью облегчения импорта через сухопутную границу.

Время начала царствования Александра II было переходным между двумя эпохами. Система протекционизма, применявшаяся в течение тридцати лет, вызвала в России довольно развитую мануфактурную деятельность, которая пустила прочные корни. Изданием тарифа 1850 года было открыто свободное соперничество русских и иностранных фабрик и значительно уменьшена величина пошлин. В результате этого некоторые мелкие фабрики были вынуждены прекратить свою деятельность, зато крупные предприятия уцелели и, введя усовершенствования, стали заметно соперничать с иностранными мануфактурами. Стало очевидно, что русское производство способно к самоусовершенствованию и развитию и имеет большое будущее.

Представители разных экономических взглядов делали из этого совершенно противоположные заключения. Протекционисты доказывали, что если русская промышленность способна к саморазвитию, то ее надо поощрять охраной от иностранного вмешательства, хотя бы первое время. По их мнению, в дальнейшем русское производство улучшалось бы само собой, фабриканты в конкурентной борьбе друг с другом сбивали бы цены, качество русских изделий приближалось бы к иностранному уровню, делая их конкурентоспособными на мировом рынке. Одновременно они предостерегали, что если сразу допустить иностранных торговцев на русский рынок, то они умышленно будут сбивать цены на аналогичные изделия национальной промышленности, и она придет в полный упадок. Фритредеры же наоборот доказывали, что удешевление фабричных изделий вследствие массового ввоза приведет к значительному увеличению их потребления в России, в котором примет участие и русская промышленность, снижению себестоимости отечественных товаров и их удешевлению. При этом они допускали, что те русские фабриканты, которые не смогут понизить цены, будут вынуждены закрыть свои предприятия и прекратить производство. Таким образом, фритредеры предлагали с по-

мощью конкуренции произвести селекцию фабрик и мануфактур, обеспечив дальнейшее существование экономически наиболее приспособленных и жизнестойких.

В 1856 году появилось Высочайшее повеление о пересмотре тарифа 1850 года и учреждении для этого особого Комитета под председательством Л. В. Тенгоборского. Комитет переработал весь тариф и представил свой проект вместе с объяснительной запиской.

Как только распространились слухи о выработке нового тарифа, со стороны фабрикантов и промышленников стало поступать множество петиций о соблюдении их интересов в связи с предстоящими изменениями таможенных пошлин. В основном составители записок ходатайствовали уже не о повышении пошлин, а об их сохранении на прежнем уровне, хотя бы по главным отраслям промышленности. Это была прямая заявка новой русской буржуазии на более заметную роль в формировании таможенной политики.

Государственный Совет, рассмотрев проект нового тарифа, подтвердил продолжение политики отхода от запретительной системы, отметив, что в новых статьях «... соблюдается правило благоразумной постепенности в переходе». В 1857 году тариф был принят. Он отменил сохранившиеся еще запрещения ввоза, уменьшил пошлины и упростил классификацию предметов импорта. Общее направление нового тарифа было задано основными принципами тарифа 1850 года, правильность которых подтвердилась на практике.

Систему таможенных учреждений середины XIX века можно представить по таможенному уставу 1857 года. Таможни и таможенные заставы учреждались по внешней сухопутной и морской границе империи и Царства Польского, а на Северо-западе – по границе России с Финляндией. В зависимости от обширности операций, таможни делились на крупнейшие – первого класса, средние – второго класса и малые – третьего класса. Некоторые таможни имели передовые филиалы, например, Санкт-Петербургская имела в качестве форпоста Кронштадтскую таможню, которая не взыскивала пошлин с привозимых товаров, а препровождала их в Петербург для досмотра и оформления. Другие таможни также имели в своем подчинении передовые посты, называемые заставами. Кроме таможен и таможенных застав, создавались переходные таможенные пункты. Таможни одного района группировались в таможенные округа.

В дополнение к линии таможен и застав была учреждена пограничная стража, которая располагалась в две линии – первая на самой черте границы, а вторая – на расстоянии пяти верст от первой. Это пространство между линиями пограничной стражи и еще территория шириной в две

версты вглубь страны были пограничной чертой, в которой действовали особые правила.

Устав 1857 года подчеркивал самостоятельность таможенных учреждений: «Никакое начальство, ни гражданское, ни военное не входит ни в какие непосредственные распоряжения по таможенной части». Таможенное начальство могло требовать помощи от местных властей только в случае, если при исполнении обязанностей оно встретит упорство или сопротивление; местные начальники и чиновники были обязаны оказывать таможенным учреждениям помощь по их первому требованию.

Расстройство хозяйственной жизни и финансов после Крымской войны и потребности капиталистического развития привели к ряду финансовых реформ: в 1860 году был учрежден Государственный банк, в 1864 году единственным распорядителем доходов и расходов стал министр финансов. В 1864 году в ведении Министерства финансов Департамент внешней торговли был преобразован в Департамент таможенных сборов.

В начале 1862 года управление Министерством финансов было вверено Михаилу Христофоровичу Рейтерну. Положение русских финансов было в это время весьма неблагоприятное. Каждый год заключался дефицитом; долги, как процентные, так и беспроцентные, постоянно возрастали, покрывая недостаток средств на текущие расходы. Увеличение расходов предвиделось и в будущем, так как поставленные на очередь реформы требовали денег.

Упорядочения расходов Рейтерн достиг внесением в управление финансами тех же начал гласности, законности, возможно, большего контроля административных действий, которые вообще проводились эпохой реформ. В первый же год своего управления он приступил к обнародованию государственных росписей (доходов и расходов), которые до тех пор считались чуть ли не государственной тайной. В том же году выработаны были новые правила о составлении, утверждении и исполнении финансовых смет министерств, одновременно было введено так называемое «единство кассы». С большой энергией Рейтерн стремился к сокращению сверхштатных ассигнований, понизившихся при нём с 35 до 15 и даже до 9 млн. руб.

С 1872 года он стал сводить росписи с небольшими излишками доходов над расходами, почти не прибегая к пособию государственного кредита для бюджетных целей. Если государственный долг при Рейтерне возрос более, нежели при ком-либо из его предшественников, причем правительство впервые обратилось к заключению внутренних займов, то это обуславливалось преимущественно движением выкупной земельной операции и ростом производительных затрат. Лучшее средство к увеличению

государственных доходов Рейтерн видел в развитии производительных сил страны. Главнейших препятствий к этому было два: громадные расстояния и отсутствие частного кредита.

При Рейтерне была сооружена железнодорожная сеть протяжённостью более 20 тысяч километров, давшая большой толчок хлебному отпуску и расширившая сбыт мануфактурных изделий. Рейтерн не был сторонником казенного хозяйства, он противился сооружению новых дорог средствами казны, а казенные дороги, уже построенные, стали при нём переходить в частные руки.

Вследствие систематической поддержки, какую оказывал Рейтерн делу организации частного кредита, в короткое время создалась целая система частных коммерческих банков, возникли частные земельные банки, новую жизнь получили городские общественные банки, стали зарождаться ссудно-сберегательные товарищества.

К числу наименее удачных мероприятий Рейтерна принадлежат операции по упрочению валюты. В первый же год управления своего Министерством финансов, Рейтерн пытался установить размен кредитных билетов на звонкую монету, но эта попытка привела лишь к значительным убыткам для казны. Позднее Рейтерн в тех же видах прибегал к поддержке вексельных курсов, но это только питало биржевую игру.

Поставив на очередь вопрос об отмене подушной подати, с распределением бремени её между всеми сословиями, и передав способ разрешения этого вопроса на обсуждение земских собраний, Рейтерн тем не менее дважды увеличивал подушную подать с сельских обывателей: в 1862 году на 25%, в 1867 году на 50 копеек. Подушная подать с мещан заменена была в 1863 году налогом на недвижимое имущество в городских поселениях. В том же году издано было новое положение о пошлинах за право торговли и промыслов, значительно обложившее мелкую торговлю. При Рейтерне осуществилось уничтожение винных откупов и введена была акцизная система.

Критика финансовых мер в газетах и журналах никогда не вызывала со стороны Рейтерна обращения к карательной или предупредительной власти администрации. После русско-турецкой войны получил, согласно его просьбе, увольнение от должности министра финансов.

В течение десятилетия (1857-1867 гг.) прежнее высокое таможенное обложение было еще более смягчено путем частичных изменений тарифа. Было отменено действовавшее с 1822 года запрещение ввоза чая через европейскую границу и существенно сглажены пошлинные различия между сухопутной и морской границей. Но самое большое значение для развития русской индустрии имело постепенное уменьшение в 1861 году пошлин на железо и покровительство машиностроительным предприятиям путем

разрешения им беспошлинного получения из-за границы железа, машинных частей и принадлежностей и облегчения ввоза отдельных частей сельскохозяйственных машин и орудий. Самой важной здесь была льгота, предоставленная еще в 1859 году некоторым железнодорожным компаниям, а затем и машиностроительным заводам, работавшим с применением паровых или гидравлических двигателей. Она касалась беспошлинного ввоза чугуна, железа и машинных частей. Как мера для развития отечественного машиностроения, этот шаг себя полностью оправдал: число машиностроительных заводов в России стало быстро расти и за три года (1867-1870 гг.) увеличилось с 65 до 164.

Фискальные интересы не упускались из виду и в этот период умеренного протекционизма. Два раза – в 1857 и в 1861 гг. – производились 5-процентные надбавки на все предметы ввоза и вывоза, вызванные исключительно заботами о повышении таможенных доходов.

Когда в 1860-х гг. развитие отечественной промышленности привело к повышению спроса на машины и оборудование для фабрик, заводов, железнодорожного строительства, в правительственных кругах все настойчивее стали раздаваться голоса в защиту идей фритредерства. Эти настроения разделялись и петербургским «Обществом экономистов», в которое входили чиновники и представители финансового мира, а также тех отраслей промышленности, которые были заинтересованы в понижении тарифа. Общество возникло по инициативе известных экономистов-теоретиков, причем одним из его создателей был В. П. Безобразов – сенатор, крупный научный и общественный деятель, академик, член совета Министерства финансов, много лет принадлежавший «к самым жарким приверженцам свободной торговли и порицателям покровительственного тарифа». Девиз общества звучал так: «Свобода торговли, ограниченная только свободой конкуренции». «Биржевые ведомости», «Вестник Европы», «Промышленная газета» и другие органы печати стали рупором сторонников свободной торговли.

Однако многочисленные выступления периодической печати в защиту свободной торговли вызывали серьезные опасения промышленников Центрального района, где в эти годы была в основном сосредоточена фабрично-заводская промышленность страны. Заинтересованные в строго охранительной таможенной политике, они выступали в защиту протекционизма как главного средства развития отечественной промышленности и предотвращения опасной конкуренции иностранных товаров. На страницах «Санкт-Петербургских ведомостей», «Акционера», «Москвы», «Вестника промышленности», «Торгового сборника» они последовательно отстаивали протекционистские идеи и доказывали необходимость и преимущества развития внутренней торговли перед внешней. Особенно горя-

чо с антифритредерских позиций выступал В. А. Кокорев – известный откупщик, а также сотрудник «Нового времени», страстный защитник протекционизма К. А. Скальковский. С новой силой споры между сторонниками свободной торговли и протекционистами разгорелись в 1867 году, когда отчетливо наметилась тенденция к пересмотру таможенного тарифа. Не случайно в преддверии таможенной реформы 1868 года была создана одна из самых влиятельных и представительных организаций российской буржуазии – «Общество для содействия русской промышленности и торговле». В течение 1870-1890-х гг. во многих торгово-промышленных центрах страны были открыты его отделения. Российские капиталисты широко использовали трибуну Общества и созываемых им Всероссийских торгово-промышленных съездов (1870, 1882, 1896 гг.) для защиты своих прав и интересов.

В 1867 году вышло Высочайшее повеление об учреждении Комиссии для пересмотра таможенного тарифа из представителей ведомств и депутатов от купечества. Тарифная комиссия начала работу в составе 23 членов: 11 представителей от правительства и 12 – от торгово-промышленных кругов. Впервые представители промышленности имели большинство в тарифной комиссии, и русская печать совершенно справедливо писала, что «...предоставление промышленникам решающего голоса в работах тарифной комиссии не должно было иметь места, так как это равносильно предоставлению заинтересованной стороне права решать свое собственное дело».

Комиссия сделала отправной точкой своей деятельности записку по таможенному тарифу, составленную вице-директором департамента таможенных сборов И. Н. Колесовым. В общем, эта записка предлагала значительное понижение пошлин. Она была разослана во все промышленные и торговые учреждения и в таможенное ведомство, с просьбой прислать свои соображения. Многие учреждения и частные лица отозвались на это приглашение. Московские отделения Мануфактурного и Коммерческого советов и Московский биржевой комитет представили обстоятельную записку резко протекционистского характера, в которой были подвергнуты критике рассуждения Колесова и содержались требования о значительном повышении пошлин. Различные по характеру отзывы поступили и от других торгово-промышленных учреждений, а также от чинов таможенного ведомства.

Тарифная комиссия открыла свою деятельность с ноября 1867 года. Для привлечения как можно большего числа специалистов и предварительного выяснения всех вопросов она часто устраивала особые совещания с участием экспертов из техников, фабрикантов, ремесленников и торговцев. Таких экспертных комиссий было создано 12, а всего привлека-

лось к работе 239 экспертов. После обсуждения тарифных ставок в экспертных комиссиях они вырабатывали особые доклады, которые подавались в тарифную комиссию. Все окончательные решения тарифной комиссии передавались министру финансов, который делал свое заключение и вносил их на обсуждение в Государственный Совет. В Госсовете было образовано особое Соединенное присутствие департаментов для рассмотрения проекта таможенного тарифа. Это Присутствие обсудило все его статьи и по целому ряду из них внесло свои изменения, В случае надобности оно также приглашало на свои заседания экспертов и торгово-промышленных представителей.

Благодаря тесному сотрудничеству тарифной комиссии с Минфином и Госсоветом было произведено обобщение многочисленных и весьма разнородных материалов по проекту, и в 1868 году был утвержден новый таможенный тариф. Он отменил таможенную пошлину по 16 статьям, уменьшил тарифные ставки в 152 случаях и увеличил их для 35 товаров. В тарифе 1868 года умеренно-покровительственная политика 1850-1877 гг. достигла своего верхнего предела – затем уже наступило время более усиленного таможенного обложения. Однако и в тарифе 1868 года нашла отражение повышенная протекционистская тенденция в связи с возросшим влиянием заинтересованных группировок и организаций торгово-промышленного класса. Такой выборочно-покровительственный курс сохранялся в России до 1877 года.

Переход от запретительной системы первой половины XIX столетия к умеренно-охранительной системе 50-60-х годов не только не имел вредных последствий для обрабатывающей промышленности России, но и сопровождался значительным прогрессом всех ее отраслей. Многие из них развивались особенно быстрым темпом, несмотря на сравнительно скромные размеры таможенного покровительства. Существенно выросло машиностроение, быстро прогрессировали производство рельсов и стали, добыча каменного угля, чугунолитейное производство, шерстопрядильное и др. Одновременно и таможенный доход стал расти быстрее, чем в 50-х годах. Необходимость развития обрабатывающей промышленности сделала закономерным наступление фритредерского периода 1855-1877 годов в таможенной политике России. Он был вызван, в первую очередь, промышленным переворотом второй половины XIX века и переходом от феодально-крепостнического хозяйства к рыночному, капиталистическому.

Вопросы для самопроверки

1. Чем была вызвана либерализация внешнеторговых отношений в середине XIX века?

2. Дайте характеристику таможенному тарифу 1857 г.
3. Какие меры были приняты для поощрения развития машиностроения в России в 50-60 гг. XIX века?
4. Дайте характеристику таможенному тарифу 1868 г.

2.2. Таможенная политика России в 1877-1891 гг.

В 70-е годы Министерству финансов не удалось закрепить те успехи финансовой политики, которые обнаружились в конце 60-х годов. Обострение политической обстановки (назревание войны с Турцией 1877-78 гг.), экономические проблемы (неурожаи, падение хлебных цен на мировом рынке), затруднения с реализацией новых железнодорожных облигаций за границей, ухудшение торгового баланса из-за задержки в экспорте хлеба, при не уменьшавшемся ввозе иностранных товаров вызвали в 1875 году кризис на русском вексельном рынке. Вексельный курс начал колебаться, угрожая тяжелыми бедствиями экономике страны. Самым серьезным образом осложнило внутреннюю обстановку в России ее вооруженное вмешательство в балканские дела. Если бы русско-турецкая война 1877-78 гг., вызванная политическими осложнениями, не породила на международном денежном рынке недоверия к устойчивости русского государственного кредита, финансовый кризис 1876 года не сопровождался бы такими тяжелыми последствиями.

Таким образом, конец 1870-х гг. ознаменовался новым этапом в таможенной протекционистской политике России. Поворот от умеренного к сильному протекционизму был вызван объективными социально-экономическими и политическими условиями внутри страны, а также сложной международной обстановкой. Это десятилетие прошло в условиях мирового экономического кризиса. Промышленный подъем, начавшийся в России в 1869 году, к 1872 году пошел на убыль. Замедлился рост крупномасштабного железнодорожного строительства, торгово-промышленное оживление сменились кризисом, разразившимся в полную силу в 1873 году. Сократились объемы производства в таких отраслях, как хлопчатобумажная, шерстяная, шелковая, кожевенная, химическая, бумажная, стекольно-фарфоровая, машиностроение, производство чугуна. Кризис впервые затронул черную металлургию и топливную индустрию. Комитет финансов принял решение о «...необходимости введения уплаты пошлин в металлической валюте по номинальной стоимости кредитного рубля без всякого уменьшения размера этих пошлин соответственно упадку стоимости бумажного рубля». Взимание пошлин золотом обеспечивало приток золотой валюты и вместе с тем гарантировало аккуратную оплату процен-

тов по внешним займам. Кроме того, повышением всех таможенных ставок почти на 33% предполагалось, сократив импорт, улучшить торговый баланс страны. Перевод с 1877 года уплаты таможенных пошлин на золото ввиду обесценивания серебра и кредитного рубля фактически означал повышение пошлин от 40 до 100%. Но торговый баланс стал улучшаться. Для фабрикантов же повышение тарифа на 40-100% путем оплаты пошлин в золотых рублях стало источником огромных прибылей. Таможенная политика «...создала парниковую атмосферу монопольных цен, отдавая громадный внутренний рынок в исключительно монопольное владение российских предпринимателей». С конца 1877 года российская промышленность вступила в полосу оживления. Получили развитие новые отрасли – нефтяная и каменноугольная. Поворот государственной экономической политики к усилению протекционизма шел в русле интересов не только крупной промышленной буржуазии, но и помещиков, экспортировавших сельскохозяйственную продукцию. Правительственная политика во внешней торговле была направлена на дальнейшее форсирование хлебного экспорта. Неурожаи в ряде стран мира в 1877-1879 гг. увеличивали спрос на русский хлеб. В 1880, 1882, 1884, 1885 гг. царское правительство последовательно производило частные и общие надбавки к таможенным пошлинам. В российской таможенной политике наблюдался поворот к усилению охранительных пошлин не только на промышленную продукцию и предметы первой необходимости, но и на различные виды сырья, полуфабрикаты и средства производства.

Одним из шагов в этом направлении было изменение пошлинного режима в отношении железа. После введения льгот 1859-1861 годов, русская железодельная промышленность переживала трудные годы. Ее представители жаловались, что не могут конкурировать с иностранными предприятиями из-за слишком низких ставок таможенных пошлин, а владельцы чугуноплавильных заводов выступали против беспошлинного импорта иностранного чугуна, допущенного в интересах развития обрабатывающей промышленности. Под влиянием общего поворота в таможенной политике, указом 1880 года была отменена предоставленная промышленникам таможенная свобода в отношении железа. Этот успех ободрил горнопромышленников и подвигнул их к предъявлению дальнейших требований. Уже в 1884 году была образована специальная комиссия, с привлечением представителей заинтересованных отраслей промышленности, для рассмотрения вопроса о пошлине на железо.

Приверженцы повышения пошлин на железо обычно выступали исходя из фискальных соображений, указывая на уменьшение таможенного дохода и на ущемление интересов национального труда. По их подсчетам лишь 11% дохода с пуда железа оставалось русским, остальные же 89%

составляли долю иностранцев. Удорожание же импортируемого сырья для отечественной железной индустрии не могло существенно ухудшить ее положения из-за высоких ввозных пошлин на железные изделия.

Противники же повышения пошлин в основном приводили довод об отсутствии в большинстве районов России благоприятных условий для развития доменной индустрии. Урал они исключали по причине использования его предприятиями малоэффективного древесного угля, а Польшу – за неимение собственного кокса. Они также выражали сомнение в том, что промышленность южной части России будет в состоянии одна снабжать в достаточной мере всю огромную страну дешевым и доброкачественным железом. Высказывалось и то опасение, что увеличение цены железа повлечет за собой вздорожание всех предметов, в которые оно входило в качестве сырого продукта. Это, с одной стороны, должно было привести к усилению импорта готовых металлических изделий из-за границы, а с другой – сократить их внутреннее потребление.

Решение министра финансов Н. Х. Бунге склонилось на сторону приверженцев усиленного обложения железа, причем указывалось, что постепенное расширение сферы сбыта для отечественного чугуна удовлетворяет важному экономическому интересу: те предприятия в пограничных областях, которые вынуждены пользоваться иностранным чугуном, могли бы с течением времени переселиться к местам добычи русских железных руд, увеличивая разработку известных месторождений, либо активизировать разведку новых месторождений в своих районах. Таким образом, указом 1884 года было произведено повышение пошлин на железо и чугун, первое в последующей серии повышений.

В 1881 году пост министра финансов России занял ученый-экономист Николай Христианович Бунге.

Н. Х. Бунге был прекрасным знатоком западных экономических концепций, сторонником умеренного либерализма, частной собственности и свободы предпринимательства, признавая при этом необходимость ограниченного государственного вмешательства в экономику. В 1850-1860-е годы он придерживался либерально-фритредерской концепции, развитой Адамом Смитом, но с конца 1860-х годов в работах Бунге усилилась критика крайностей экономического либерализма. Он упрекал Смита за неоправданно враждебное отношение к государственному вмешательству в экономическую жизнь. В полемике со Смитом Бунге опирался на идеи Джона Милля, который указал на неэффективность системы свободной конкуренции для решения ряда проблем народного хозяйства и определил функции государства в совершенствовании инфраструктуры, налогообложения, социального обеспечения, правовой защиты частной собственности и предпринимательства, образования и науки.

Одним из первых мероприятий Бунге на посту министра финансов явилось понижение выкупных платежей, которое он считал необходимым для улучшения благосостояния крестьян – тем более, что с них взыскивалось больше, нежели уплачивалось по обязательствам выкупной операции. Общая сумма понижения составила до 12 млн. рублей в год. Перед его вступлением в должность был отменён соляной акциз, а при нём была отменена подушная подать. Для компенсации выпадающих доходов были повышены налоги – на спирт, сахар, табак, а также гербовый сбор и ряд других, увеличены таможенные пошлины на ввозимые товары. Старался снизить расходы, однако сбалансировать бюджет ему не удалось. Бунге был сторонником введения подоходного налога. В 1885 году были введены налог на доход от денежных капиталов, налог на прибыль, а в первую очередь – пошлина на безвозмездно переходящее имущество. Появился институт податных инспекторов. Будучи в теории приверженцем экономического либерализма, Бунге был вынужден на практике проводить протекционистскую политику в условиях кризиса, вызванного последствиями резкого роста военных расходов в период русско-турецкой войны 1877-1878 годов. При Бунге в России началась подготовка денежной реформы: с осени 1884 года в Государственном банке приступили к накоплению золота из поступлений в уплату таможенных пошлин и за счёт внешних займов.

В 1885 году в Санкт-Петербурге по инициативе министра финансов Н. Х. Бунге был учреждён журнал «Вестник финансов, промышленности и торговли», который прекратил своё существование после февральской революции в России в 1917 году.

Бунге считал, что многие проблемы российского крестьянства связаны с недостаточным размером их земельных наделов и невозможностью получить долгосрочный кредит для покупки новых земель. Для решения этого вопроса при нём был создан Крестьянский поземельный банк. Он был противником искусственной консервации сельской общины, предлагал отменить круговую поруку в деревне, но Государственный совет не согласился с этой инициативой. Также в его бытность министром финансов был открыт Дворянский земельный банк, причём Бунге считал, что он должен был выдавать ссуды лишь тем дворянам-землевладельцам, которые сами ведут хозяйство на своей земле, однако Государственный совет снял это ограничение.

При Бунге велась работа по изданию фабричного трудового законодательства. В 1884 году вступил в силу закон, запрещающий труд малолетних на фабриках и регламентирующий продолжительность труда детей и подростков от 12 до 15 лет, которая была ограничена восемью часами, что привело к существенному сокращению числа малолетних рабочих.

В 1885 году были запрещены ночные работы для подростков в возрасте до 17 лет и женщин на текстильных фабриках. В 1886 году были изданы «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности», в которых ограничивался произвол работодателей в отношении работников (запрещалось расплачиваться с рабочими купонами или в натуральной форме, производить вычеты за долги, регламентировались штрафы и др.), а также усиливались репрессивные меры за участие в стачках и подстрекательство к ним, угрозы в адрес администрации и отказ от работы. За исполнением трудового законодательства следила специально учреждённая в 1882 году фабричная инспекция.

В 1882 году Бунге выступил с резкой и обоснованной критикой выработанного графом Игнатьевым законопроекта, направленного к ограничению евреев в некоторых весьма важных правах, и именно благодаря Бунге «Временные правила» 1882 года осуществили лишь часть репрессивных мер, предусмотренных Игнатьевым.

Деятельность Бунге подвергалась резкой критике со стороны правых сил (их рупором была газета «Московские ведомости»). В действительности за выступлениями газеты стоял обер-прокурор Святейшего синода К. П. Победоносцев, который с помощью своих сотрудников Н. П. Смирнова и В. К. Саблера организовал в печати кампанию дискредитации курса Министерства финансов. Бунге обвиняли в «...непонимании условий русской жизни, доктринёрстве, увлечении тлетворными западноевропейскими теориями». Эти обвинения способствовали его отставке с поста министра финансов и назначению на почётный, но лишённый реального влияния пост председателя Комитета министров.

В таможенных вопросах Бунге проявлял осторожность. К задачам содействия торгово-промышленному развитию он относил облегчение условий создания промышленных предприятий и, прежде всего, акционерных компаний, развитие технического образования, модернизацию торгово-промышленного законодательства и расширение таможенного покровительства. За шесть лет пребывания на посту министра финансов Бунге трижды проводил повышение таможенных пошлин – по фискальным соображениям, ради сокращения импорта и улучшения платёжного баланса, и, наконец, по откровенно протекционистским соображениям.

Взимание таможенных пошлин золотом послужило началом поворота к протекционизму в российской таможенной политике. Система усиленного покровительства промышленности с особой силой проявилась после вступления на престол Александра III: кроме таможенной практики была начата кампания по широкой правительственной поддержке отечественного предпринимательства – льготное кредитование, увеличение числа казенных заказов, премии за расширение производства, государ-

ственные гарантии сбыта и т.п. Что же касается таможенной политики, то она проводилась, в общем, весьма осмотрительно и осторожно. Н. Х. Бунге, исходя из интересов покровительственных, фискальных и налоговой политики, признавал необходимым более интенсивное таможенное обложение, и уже в 1882 году нашел возможность повысить ставки для целого ряда предметов ввоза, причем особое внимание было уделено химическим и красильным товарам – с целью самостоятельного развития этих производств в России. В 1885 году последовало новое повышение почти всех таможенных ставок на 20%. Это было мотивировано падением хлебных цен на мировом рынке и увеличением ввозных пошлин на хлеб во Франции и в Германии, что неблагоприятно отразилось на русском экспорте. Так как один из основных принципов русской таможенной политики гласил, что ввоз должен оплачиваться вывозом, необходимо было немедленно принять меры к ограничению импорта.

С требованиями повышения протекционистских таможенных пошлин российская буржуазия связывала стремление к экономической гегемонии на внутренних рынках. Вместе с тем у некоторой части торгово-промышленной буржуазии, особенно в хлопчатобумажной промышленности, возрастала заинтересованность в экспорте своей продукции. При этом внешними рынками для России были, прежде всего, Средняя Азия и Иран. В Средней Азии царское правительство действовало путем прямого военного захвата, а на севере Ирана в борьбе за рынки были предприняты такие меры, как отмена беспошлинного закавказского транзита и строительство железных дорог. Наибольшую тревогу у российской буржуазии вызывала растущая угроза со стороны Англии, усилившей экономическую и политическую экспансию в Иран, на рынки которого возлагал особые надежды и российский капитал. В ноябре 1882 года московские капиталисты направили прошение царю с просьбой «...закрыть беспошлинный транзит иностранных товаров через Закавказский край в Персию» и тем самым оградить русскую промышленность и торговлю от «...покушений подорвать их». Усиливалось проникновение на Кавказ иностранных товаров контрабандой, которая причиняла убытки русским промышленникам и вместе с тем наводняла кавказские рынки дешевыми иностранными товарами. С другой стороны, транзит делал почти невозможной конкуренцию с западноевропейскими товарами на персидских рынках, на стороне которых были такие преимущества, как дешевизна производства плюс дешевизна перевозки. Таким образом, в запрещении закавказского транзита представители российской буржуазии видели окончательное закрепление за Россией закавказского рынка и условие улучшения торговых отношений с Ираном.

3 июня 1883 года закон об отмене беспошлинного транзита был утвержден. Однако это не принесло российским предпринимателям пре-

обладания на персидских рынках. Развитие российского экспорта в Иран шло очень медленно, и на иранских рынках все равно преобладали английские товары. Тем не менее, к началу XX века Иран продолжал занимать первое место в русском экспорте текстильных изделий. Последние стали заполнять рынки Северного Ирана и вытеснять английские товары из его центральных провинций. Преобладал на иранском рынке и русский сахар. Русский капитал мешал переходу в руки английских капиталистов финансов, торговли и постройки железных дорог в Иране. Так российский капитал при поддержке правительства, преодолевая английскую конкуренцию, постепенно отвоевывал позиции на восточных рынках.

В 1880-е гг. происходили изменения в структуре крупной российской промышленности. Несмотря на то, что текстильная промышленность по-прежнему сохраняла в России ведущее значение, на передний план все больше выдвигались металлургия и машиностроение, добыча каменного угля и нефти. Началось стремительное развитие Донецкого и Бакинского районов. Покровительство отраслям тяжелой промышленности, курс на усиление индустриализации стали государственной необходимостью. Без развития тяжелой индустрии, создания собственной металлургической базы и топливно-энергетического комплекса невозможно было думать об экономической независимости страны, о сохранении Россией статуса великой державы. Поэтому со второй половины 1880-х гг. центр тяжести протекционистской политики переместился на ряд основных отраслей тяжелой индустрии. В 1887 году был окончательно отменен беспошлинный импорт паровозов и подвижного состава железных дорог, жестко ограничен беспошлинный ввоз рельсов и установлена высокая пошлина на эту продукцию. Таможенная протекционистская политика являлась одним из важнейших стимулов быстрого роста металлургической промышленности в стране и вместе с тем сдерживающим фактором ввоза металлов из-за рубежа.

После реформы 1861 г. в российской угледобыче выделялись два ведущих района – Донецкий и Домбровский бассейны. Начало интенсивного роста добычи топлива на Юге относится к периоду 1870-х гг., когда закончилась постройка главных железнодорожных магистралей. Железные дороги сами являлись важнейшим потребителем каменного угля и существенно облегчали его транспортировку. Главной целью углепромышленников было противодействие английской конкуренции на внутренних, а в перспективе и на международных рынках. Однако вплоть до 1887 года, когда было принято решение об очередном повышении таможенных пошлин на уголь, порты Черного и Азовского морей, а также Черноморский флот потребляли главным образом более дешевый английский уголь. Под давлением крупнейших углепромышленников на протяжении 1880-х гг.

таможенные пошлины на уголь подвергались изменениям трижды: в 1884, 1886 и 1887 гг. В итоге не произошло сокращения ввоза иностранного угля в Черноморские и Балтийские порты, английский уголь понизился в цене и по-прежнему господствовал на одесских и московских рынках.

В России переход на нефть в качестве энергетического топлива наметился довольно рано. Одновременно повышался спрос и на ее продукты – керосин, как лучшее средство для освещения, и мазут, как более совершенный вид топлива. Нефть стала сырьем для быстро развивавшейся химической промышленности. В 1878-1883 гг. русская нефть пошла на зарубежные рынки. В 1872-1878 гг. обозначилось серьезное участие в нефтяном деле фирмы братьев Нобель. На основе анализа состояния нефтяной промышленности Америки и России Д. И. Менделеев пришел к выводу о необходимости правительственной поддержки бакинских нефтепромышленников и в качестве первоочередной меры высказался за отмену акциза на нефть. Комиссия «Русского технического общества» поддержала его предложения и ходатайствовала об освобождении нефтяной промышленности от налога в любой форме. Постановлением Государственного совета взимание акциза отменялось с сентября 1877 года и с его отменой размеры и темпы добычи нефти стали стремительно возрастать. Добыча нефти, в 1860-х гг. не достигавшая и 1 млн. пудов в год, в 1870 г. составила 1,7 млн. пуд., в 1880 г. – 21 млн. пуд., в 1890 г. – 242,9 млн. пуд., в 1902 г. – 637 млн. пуд. Таким темпам роста нефтяного производства способствовали также изменения в транспортировке нефти – сооружение Закавказской железной дороги, создание нефтеналивного флота, строительство нефтепроводов. Увеличение добычи нефти и ее переработки вызывалось повышением спроса на нефтепродукты внутри страны, а также протекционистской политикой царского правительства, направленной на поддержку отечественного нефтяного дела и устранение конкуренции американского керосина на внутреннем рынке страны. Таможенная пошлина на ввозимый американский керосин, начиная с 1857 года, повышалась неоднократно. Однако быстрый рост нефтедобычи привел к перенасыщению внутреннего рынка, скоплению у крупных керосинозаводчиков огромных нереализованных партий керосина и значительному понижению цены на нефть. У российских нефтепромышленников появилось стремление вывозить сырую нефть за границу, именно поэтому тогда и возник вопрос о налоге на нефть как средстве защиты отечественного сырья и промышленности от иностранного капитала. Инициатором введения налога на сырую нефть выступил Д. И. Менделеев, которого поддержал крупнейший нефтепромышленник В. И. Рагозин. Однако правительство, ссылаясь на затруднения казначейства, в 1888 году решило ввести налог на готовые нефтепродукты, то есть налог всецело ложился на потребите-

ля. Акциз, превышая в 2-3 раза стоимость продукта, являвшегося предметом первой необходимости, привел к сильному подорожанию керосина, содействовал монополизации нефтяного дела и внутреннего рынка крупнейшими нефтепромышленными фирмами. «Товарищество братьев Нобель» стало занимать главенствующее положение в нефтяной промышленности России.

С января 1887 года на посту управляющего министерством финансов, а в 1888-1892 гг. – министра финансов находился Иван Алексеевич Вышнеградский. Новый энергичный и предприимчивый министр финансов, пришедший из предпринимательской среды, был нетипичной фигурой для российской бюрократии. Он был назначен по инициативе крайне влиятельного консервативного публициста, редактора «Московских ведомостей» М. Н. Каткова, который добился увольнения Н. Х. Бунге и рассчитывал, что Вышнеградский резко пересмотрит политику министерства в направлении проведения продворянской финансовой политики. Кроме того, Бунге не смог решить вопрос выработки бездефицитного бюджета, который стал одной из главных задач нового министра.

Предприняв некоторые меры, направленные на защиту дворянских интересов, И. А. Вышнеградский, в целом, продолжил политику своего предшественника, направленную на борьбу с бюджетным дефицитом и укрепление национальной валюты. Он проводил протекционистскую политику, существенно повысив таможенные пошлины.

Значительное внимание И. А. Вышнеградский уделял созданию запаса золотой наличности, что позволило его преемнику С. Ю. Витте провести денежную реформу по введению «золотого рубля». Также он инициировал увеличение косвенных налогов: был повышен питейный акциз, введены нефтяной и спичечный акцизы, дополнительный акциз с рафинированного сахара, увеличен гербовый сбор. Повышение косвенного налогообложения было подвергнуто критике оппонентами Вышнеградского как ухудшающее положение малоимущих слоёв населения. Он выступал за поощрение экспорта, в частности, провёл понижение хлебных тарифов на – зерно, вывозимое за границу, была установлена 10%-ная скидка. Вышнеградский стимулировал вывоз не только излишков хлеба, но и части необходимых запасов крестьян. Как писал об этом известный ученый экономист И. Х. Озеров: «Стремление удержать золото в России и поддержать золотое обращение создаёт у нас так называемую вывозную политику. Мы употребляем все меры, чтобы сжать привоз к нам заграничных товаров и, наоборот, усилить вывоз, отсюда – пониженные вывозные железнодорожные тарифы. Мы вывозим все: хлеб, мясо, яйца, а вместе с тем вывозим частицы нашей почвы, вывозим даже свои собственные волосы, – как говорил Вышнеградский, – «сами недоедим, а вывезем»».

Когда неурожаи 1891 и 1892 гг. вызвали голод среди крестьянства и нанесли страшный удар по экспортной политике Вышнеградского, он руководил выкупом в казну нерентабельных железных дорог, предпринял контрольно-финансовую и тарифную реформы в железнодорожной сфере. Также он провёл конверсии государственных внешних и внутренних займов, что способствовало сокращению платежей по государственному долгу, понижению процента, упорядочиванию государственного долга, однако при этом сам государственный долг при нём увеличился за счёт новых займов.

Все разновременные и часто несогласованные повышения многочисленных ставок таможенного тарифа были подвергнуты пересмотру и объединению в тарифе 1891 года, который явился кульминационным пунктом русской протекционистской политики XIX столетия. В заинтересованных кругах этот тариф был признан «... образцовым творением государственного попечительства о национальном труде в протекционистском направлении». При пересмотре тарифа на первый план была поставлена задача поощрения внутренней промышленности, для чего пошлины по многим статьям были еще более подняты. Тарифом 1891 года завершилось формирование всеобщего таможенного обложения как средства охраны всех отраслей отечественного производства. Пошлинами в нем не облагались лишь те товары, которые вообще не ввозились в Россию: хлеб, дрова, мел и др.

С этого времени в России установилась система усиленного покровительства, «крайнего» протекционизма. Увеличенное обложение было распространено на 63% ввозимых товаров. Из 530 пунктов тарифа, действовавшего до 1890 года, по 270 пунктам были сделаны повышения. Таким образом, в течение 14 лет (с 1877 по 1891 гг.) протекционизм в России прошел все стадии: рациональную, покровительственную, охранительную (запретительную).

Своеобразием отличался тариф по азиатской торговле. В преамбуле к тарифу говорилось, что между тарифами по азиатской и европейской торговле существует основное различие, заключающееся в том, что первый из них ценовой, то есть облагает товары пошлиной с цены их, второй же определяет пошлинные ставки с веса или меры товаров. На границе Закаспийской области и Бухарского ханства для персидских и афганских товаров устанавливалась пошлина 5%. В тарифе определялся круг товаров, которые запрещались к ввозу по европейской торговле – опиум и все наркотические средства, оружие огнестрельное и холодное, кишмишевая водка, леденцы, конфеты, карамель и густоваренные сиропы. Запрещались к вывозу: семена шелковичных червей, лес, лесные материалы, дрова и древесный уголь, оружие холодное и огнестрельное, порох и взрывчатые

вещества. Все остальные товары разрешались к вывозу беспошлинно. Беспошлинно пропускаться транзит персидских товаров в Европу через Ашхабад и Красноводск. По этим же правилам пропускались персидские товары через Ашхабад и Красноводск из Херсона в персидские порты Каспийского моря. На расстояние 50 верст от сухопутной границы с Китайской империей разрешался беспошлинный ввоз всех китайских товаров. Китайские товары пропускались беспошлинно, за исключением вина, водки и обложенных пошлиной чая и серебра. Иностранные товары в портах Амура в устье реки и к югу по сухопутной границе подлежали оплате по европейскому тарифу. К китайским товарам применялись такие же правила. Привоз товаров в Азиатской России разрешался только к устьям Оби и Енисея.

Особый тариф применялся на границе Великого княжества Финляндского. Финляндские товары, привозимые в Империю, делились на четыре категории. Товары первой категории пропускались беспошлинно и без всякого ограничения. К такого рода товарам относились: все товары, пропускаемые по общему тарифу беспошлинно, многие жизненные припасы, грубые деревянные изделия и строительные материалы. Ко второй категории относились товары финляндского происхождения, а также товары, пропускаемые беспошлинно, но с предоставлением свидетельств о финляндском происхождении. В некоторых случаях такие товары ограничивались в ввозе, например разные изделия из животных продуктов, железная руда, чугун, медь, меха, канаты, веревки. В третью категорию входили финляндские товары, ввоз которых разрешался с уравнительной (льготной) пошлиной. На товары представлялось свидетельство об их происхождении. Ввоз или вывоз финляндских беспошлинных товаров или перемещаемых на льготных условиях разрешался только на определенных участках границы, по Ладожскому озеру, по сухопутной русско-финляндской границе и к портам Балтийского и Финского заливов. По остальным участкам те же финские товары подлежали оплате пошлиной на общих основаниях. К четвертой категории относились все остальные финляндские товары, в первых трех росписях не поименованные, которые при ввозе из Великого княжества Финляндского пропускались по общему тарифу. Русские товары ввозились в Княжество Финляндское беспошлинно, за исключением хлебных спиртных напитков, коньяка в бочках или в другой посуде вместимостью свыше двух литров по цене 9 руб. 72 коп. с пуда. За каждый градус свыше 11 взыскивалась дополнительная пошлина по 61,5 коп. с пуда. Таким образом, в новом тарифе 1891 года была воплощена гибкость таможенной политики, ее тесная связь с экономическим состоянием государства и политическими реалиями. Россия придерживалась таможенной политики протекционизма в отношениях со странами Запада,

торговля со странами Азии строилась на принципах фритредерства, особым тарифом руководствовались с Великим княжеством Финляндским, который для него был самым благоприятным. Введение протекционистской таможенной политики, как уже отмечалось, диктовалось объективными причинами: необходимостью защитить свою промышленность от внешней конкуренции и достичь определенного уровня развития. В этом плане таможенная политика достигла поставленной цели.

Увеличение ввозных таможенных пошлин повлекло усиление притока контрабандных товаров. Поэтому вслед за тарифом 1891 года был издан Таможенный устав 1892 года, развивший законодательство о контрабанде. За контрабанду товаров были установлены различные санкции, в зависимости от того, были ли эти товары запрещенными к провозу или разрешенными. При этом главная ответственность возлагалась именно на хозяина товара. Если контрабандист оказывался несостоятельным, по решению суда денежное взыскание заменялось его арестом или тюремным заключением. Новым в уставе 1892 года было то, что взыскания за его нарушения стали едиными для европейской и азиатской торговли, что свидетельствовало о процессе уравнивания условий торговли в России и Сибири ввиду развития транспорта.

Устав 1892 года упорядочил таможенную охрану на море и в прибрежных водах. Пространство воды в три морских мили от русского берега признавалось таможенной полосой, в пределах которой все суда подлежали досмотру русских таможенных властей. Входящие в эту полосу суда должны были по требованию таможенного судна останавливаться и предъявлять все имеющиеся у них судовые и грузовые документы. При неподчинении таможенным властям судно могло преследоваться не только в этой морской полосе, но и в нейтральных водах.

На сухопутной западной границе России в дополнение к пограничной и таможенной страже была создана корчемная стража, состоявшая из вооруженных стражников и объездчиков, которые на расстоянии 20-50 верст от границы устраивали засады, досматривали обозы и транспорты, а также имущество проезжающих лиц с целью предотвращения контрабанды алкогольных напитков.

Вопросы для самопроверки

1. Какого направления придерживалась правительственная таможенная политика конца 70-80 гг. XIX века?
2. Чем был вызван финансовый кризис 1876 года и каковы были пути выхода из него?

3. Расскажите о деятельности министров финансов Н. Х. Бунге (1881-1886 гг.) и И. А. Вышнеградского (1886-1892 гг.).

4. Дайте характеристику таможенному тарифу 1891 г.

2.3. Таможенная политика России в 1892-1913 гг.

Таможенная система 90-х годов стала продолжением торгово-политического курса, установившегося при Вышнеградском. Это не было случайным, так как по-прежнему на нее оказывали сильное влияние протекционистские и фискальные интересы и сохранялась настоятельная необходимость удержания благоприятного торгового баланса.

Главное внимание экономической политики нового министра финансов С. Ю. Витте было направлено на решение финансово-политической проблемы в России. Для этого им были осуществлены такие значительные преобразования в экономической жизни как успешное проведение борьбы против спекуляций с русскими бумажными деньгами на иностранных биржах, заключение торговых договоров с государствами, являвшимися важнейшими потребителями русских сельхозпродуктов, реформа Государственного банка, усиление налогообложения, интенсивное расширение железнодорожной сети, последовательное покровительство индустрии, сочетавшееся с широким привлечением иностранного капитала, поощрение вывоза при помощи тщательно продуманной системы стимулирующих мероприятий, введение льгот для сельского хозяйства и хлебной торговли и др.

Таможенная политика во время пребывания С. Ю. Витте на посту министра финансов проводилась в соответствии с общей правительственной политикой протекционизма, которая, в конце концов, возобладала над свободной торговлей. Возвращение страны к протекционистской таможенной системе должно было придать новые силы ее экономическому развитию и, прежде всего, вызвать рост крупного отечественного промышленного производства. Кроме того, покровительственная таможенная политика могла значительно увеличить таможенный доход российского государства, чтобы покрыть все большие государственные расходы. Она стала проводиться в соответствии с традициями, установленными предшественниками Витте в рамках действующего законодательства и тарифной системы, которая базировалась таможенным тарифе 1891 года. С этим поворотом в таможенной политике правительства были в полной мере солидарны российские промышленники и купцы. Основная часть населения оказывала незначительное влияние на направление таможенной политики: «...ни земства, ни дворянство, ни сельская община, ни другие организации

никогда не выступали защитниками свободной торговли». Доминирующее влияние принадлежало государству, которое стремилось извлечь максимум из таможенных поступлений в казну.

Таможенная политика во время пребывания С. Ю. Витте на посту министра финансов руководствовалась следующими важными экономическими задачами:

1) значительно увеличить таможенный доход страны; 2) усилить таможенное покровительство отечественной обрабатывающей промышленности; 3) создать положительное сальдо торгового баланса для Российской империи; 4) облегчить приток иностранных капиталов; 5) завершить в соответствии с потребностями государства формирование таможенных органов в целях защиты коммерческих интересов и безопасности России.

Тем не менее, решение этих задач сразу же встретило с упорным сопротивлением внутри страны со стороны оппозиции и за пределами страны. Именно в этих условиях происходит изменение уже существующих традиций, приоритетов по формированию и реализации таможенной политики России – торговая и таможенная политика, возглавляемая министром финансов, в этот период характеризуется отказом от строго до сих пор соблюдавшегося принципа таможенно-тарифной автономии. Россия отказалась от этого принципа и стала практиковать соглашения о конвенциональных тарифах. Дело в том, что международные торговые соглашения до середины XIX века обычно не касались таможенных пошлин и не знали принципа наибольшего благоприятствования. Это были соглашения об исключительных преимуществах, предоставляемых какой-нибудь одной стране без права распространения на другие страны. Улучшая положение одного государства, они ухудшали тем самым положение другого. Торговые договоры эпохи меркантилизма, основываясь на идее международной торговой вражды и недоверия, отражали общий дух этой доктрины.

Конвенциональные торговые договоры второй половины XIX века питались идеями иного порядка – достаточно указать на пункт режима наибольшего благоприятствования, который в них постоянно включался. Согласно принципу наибольшего благоприятствования все льготы, предоставляемые какой-нибудь одной стране другой, немедленно, автоматически и безусловно распространялись и на те страны, которые имели с первой страной договор о наибольшем благоприятствовании. Благодаря этому, конвенциональные торговые договоры становились средством проведения более умеренной торговой политики, в особенности когда в них начали включать статьи о высоте таможенных пошлин. Россия впервые применила этот новый принцип в конвенции с Францией 1893 года, заключенной на основе взаимных торговых уступок. Установлением конвенциональных ставок Россия стремилась к созданию двойного тарифа (для стран

входящих и не входящих в конвенцию), при помощи которого она рассчитывала достигнуть принятых другими государствами минимальных тарифов. Уступки, сделанные Франции, должны были послужить образцом для дальнейших конвенциональных торговых договоров.

Было предписано, что созданный соглашением с Францией конвенциональный тариф может применяться ко всем европейским государствам (кроме Германии, Австро-Венгрии и Португалии), а также США и Перу. Конвенциональным тарифом пользовались, таким образом, все государства, предоставившие России право наибольшего благоприятствования и регулирующие торговлю с ней при помощи минимального тарифа.

В это время начался период российско-германского таможенного противостояния. Германия долгое время воздерживалась от конвенциональной политики, но в 90-х годах она отказалась от автономии и заключила ряд торговых договоров. При этом она вела весьма искусную договорную политику, которая открыла для ее промышленности широкие рынки. По договору с Австро-Венгрией Германия понизила хлебные пошлины, а в силу принципа наибольшего благоприятствования эта уступка распространилась на ряд других стран и прежде всего на главного конкурента России – США.

Россия в это время не имела торгового договора с Германией и эта льгота на нее не распространялась, что сразу же поставило под угрозу сохранение важного германского рынка. В стране и так ощущалась конкуренция заатлантического хлеба, а при неравенстве условий ввоза потеря германского рынка сбыта была гарантирована. Поэтому, сразу по снижении Германией для других стран хлебных пошлин, Россия стала добиваться такой же льготы и для себя. Германия соглашалась на это, однако лишь при условии понижения ряда ставок нашего ввозного тарифа и уничтожения разницы в отношении ввоза по сухопутной и морской границе.

Открытая таможенная война между Россией и Германией началась 20 июля 1893 года. Каждая из сторон стремилась свалить вину за применение чрезвычайных экономических мер на противника, что отчетливо прослеживается в дипломатической переписке и официальных правительственных выступлениях тех лет. Вопрос о настоящих виновниках таможенной войны занимал большое место в литературе и прессе 90-х годов XIX века. Таможенная война стала выражением экономических противоречий между Россией и Германией, нараставших в течение длительного времени. Эти противоречия в начале 90-х годов серьезно осложнились в результате внутривластной борьбы в обоих странах, а тянувшиеся почти два года торговые переговоры выявили непримиримость сторон.

В начале 90-х годов в Германии значительно усилилось влияние монополистического капитала, сильнейшие монопольные объединения воз-

ники в угольной, металлургической, химической и электромеханической промышленности. Влияние кризиса 90-х годов именно в этих отраслях чувствовалось острее всего, неблагоприятное положение для горной и металлургической промышленности сложилось уже в 1892 году, а в 1893 год стал для рудников и металлургических заводов одним из самых худших из прежде пережитых. Последствием кризиса стало быстрое разорение мелких и средних предприятий, а также значительное усиление удельного веса монополий в экономической жизни страны. Это существенно поддерживало оппозицию так называемых «средних слоев». Кроме того, в результате кризиса 90-х годов, произошло существенное обострение конкурентной борьбы Германии с другими капиталистическими державами. К середине 90-х годов Германия заняла третье место в мире по производству чугуна и стали, оставив позади Бельгию и Францию, и ее буржуазия стремилась к дальнейшей экономической экспансии. В выступлениях пангерманистов все отчетливее звучали требования проведения активной колониальной политики, а также призывы к «натиску на Восток». Имперская партия и национал-либералы защищали интересы капиталистических магнатов. Во время переговоров, предшествовавших экономической войне, силезские железнодорожные заводы, красочные и химические монополии, машиностроительные акционерные общества оказали решающее воздействие на формулировки германских требований и определили непримиримость противоречий, практически составив программу немецкой экономической агрессии. Ради ее осуществления они были готовы даже пойти на некоторое понижение хлебных пошлин, что привело к серьезному столкновению с прусскими аграриями, ретиво защищавшими аграрный протекционизм. Эта группа отвергла всякие уступки и соглашения с Россией, одновременно голосуя за военную реформу, включавшую пункт о резком увеличении контингента сухопутной армии. Уже открыто звучали призывы к оружию против франко-русской группы.

Под давлением общественного мнения немецкое правительство продолжало переговоры с Россией, намеренно затягивая их и пытаясь найти компромисс с аграрной группой. Россия, однако, стала оказывать настойчивое давление на Германию, и тогда последняя перешла к программе прямой экономической агрессии против нашей страны.

Под влиянием крупной буржуазии – промышленников, купцов, финансистов – Россия решительно отвергла германские притязания. Это решение сформировалось под влиянием многочисленных ходатайств биржевых комитетов, обществ содействия русской промышленности, нижегородского купечества, съезда горнопромышленников юга России и т. п. Россия уже к 1893 году начала выходить из кризиса, а строительство Сибирской железной дороги открыло новые перспективы экономического

развития. В связи с этим серьезную опасность представляла германская конкуренция, так как русские промышленники уже сталкивались с политикой бросовых цен, практикуемой немецкими трестами и синдикатами. В сохранении высоких покровительственных пошлин были заинтересованы практически все влиятельные российские круги: крупная буржуазия, имевшая довольно тесные связи с министерством финансов, помещики, серьезно задетые введением дифференцированных пошлин на русский хлеб, правительственные деятели, сильно раздраженные умышленной затяжкой переговоров Германией. Необходимо учесть также разжигание в Германии с 1890 года открытой вражды к России и к русским, демонстративное укрепление Тройственного союза, попытку Германии установить отношения с Англией и постоянное расширение ею своих военных контингентов. В этих условиях русское правительство было вынуждено использовать чрезвычайное средство давления – введение максимального тарифа на предметы германского ввоза. 9 июля 1893 года С. Ю. Витте подал докладную записку государю с предложением ввести двойной таможенный тариф с 20 июля. Хотя русское правительство приняло все меры, чтобы смягчить впечатление, произведенное на общественное мнение таким шагом, фактически это было объявление таможенной войны.

В период с 9 по 20 июля русской стороной еще были предприняты попытки договориться об ускорении сроков созыва международной конференции, но германское правительство предложило отложить ее работу на осень под предлогом летнего разъезда всех министров империи и прусского правительства. Конечно, оттяжка конференции имела огромное значение и, несомненно, намеренно инспирировалась германским правительством. В Германии, очевидно, рассчитывали, что осенью, после уборки урожая, Россия будет остро нуждаться в рынках для реализации хлеба и, несомненно, станет более сговорчивой. Поэтому с 20 июля русский двойной тариф вступил в действие.

Германское правительство сразу же восприняло закон о введении максимального тарифа как объявление войны и перешло к ответным действиям. Совет Таможенного союза утвердил распоряжение, уполномочивающее правительство повысить обложение предметов русского ввоза на 50%.

Даже после проведения таких враждебных действий обе стороны еще предпринимали дипломатические попытки предотвратить таможенную войну. Русское Министерство иностранных дел пыталось выяснить возможность установления временного режима, но германское правительство решительно отвергло такое предложение. Причиной отказа было, видимо, опасение, что Россия во время действия этого предварительного соглашения ввезет хлеб нового урожая. Давление этого обильного урожая

представлялось германской дипломатии очень важным фактором в этом экономическом противостоянии.

Когда таможенная война стала фактом, обе стороны поместили в печати сообщения об истории русско-германских переговоров. Сначала это сделала Германия. Русское правительство также выпустило в официальную печать «Сообщение Министра финансов о ходе русско-германских переговоров», информирующее общественное мнение о причинах введения максимального тарифа. Эти оба документа имели достаточно тенденциозный характер, и подлинные причины экономических противоречий между двумя государствами остались в тени, также как и характер их борьбы.

В ходе переговоров, предшествовавших таможенной войне, Германия стремилась любыми способами свалить русский покровительственный тариф, таким образом, закрепив свое влияние в важнейших отраслях русской промышленности, имевших решающее значение для дальнейшего индустриального развития нашей страны. Это была прямая попытка ввести в Россию в полную экономическую зависимость от германского капитала, то есть открытая экономическая агрессия. Для получения желаемых уступок Германия в полной мере использовала тяжелую обстановку в России в связи с голодом 1891 года. В публичном же меморандуме эти шаги германской внешней политики замалчивались, весь упор делался на подчеркивание незначительности германского вывоза по сравнению с русским и скромность германских пожеланий по сравнению с требованиями России. Все же меморандум, несмотря на обтекаемые формулировки, четко обозначал стремление Германии добиться открытия российского рынка, чтобы вывоз Германии в Россию был выгодным. Это, видимо, было сделано с целью оказания необходимого воздействия на влиятельные общественные круги. Общие итоги меморандума сводились к тому, что Россия кровно заинтересована в германском рынке, а Германия, как показал опыт 1891-1892 годов, столкнувшись с запрещением вывоза зерна из России, сможет покрыть импорт за счет других стран. Вывод следовал очевидный: Россия будет больше страдать от таможенной войны, чем Германия, и долго не выдержит такого положения вещей. Такой тезис был призван оправдать в лице немецкого общественного мнения враждебные меры по отношению к России.

Россия, в свою очередь, начала переговоры о торговом сближении под лозунгом получения максимально выгодных условий для сельскохозяйственного экспорта и полного сохранения протекционистского характера тарифа 1891 года, то есть имелось в виду закрепить за собой германский рынок для сельскохозяйственных товаров, не расширяя ввоза германских промышленных товаров, чтобы поощрить русскую промышлен-

ность к дальнейшему развитию, а также сохранить высокие прибыли для фабрикантов. Такая позиция не устраивала и германских аграриев и германских промышленников, поэтому переговоры начали буксовать уже на самых первых стадиях. Россия и в этих условиях продолжала настойчиво добиваться обеспечения благоприятных таможенных условий для своего хлебного экспорта, даже допуская возможность минимальных уступок в своем покровительственном тарифе. «Сообщение Министра финансов» широко комментировало миролюбивый характер русской позиции и враждебность Германии, что и вызвало применение крайних мер. Также там умело обыгрывался вопрос о неправомерности русского экспорта по сравнению с другими странами-конкурентами, имевшими с Германией конвенциональные торговые соглашения.

Вскоре выяснилось, что Германия потерпела от таможенной войны значительно больше убытков, чем Россия: она была вынуждена искать новые рынки для многих своих товаров, тогда как сельскохозяйственные продукты России почти всегда пользовались спросом на мировом рынке. Установленные Россией тарифные барьеры фактически стали непреодолимым препятствием на пути многих продуктов основных отраслей германской промышленности. Для Германии стала реальной опасностью потерять значительную часть русских покупателей при продолжении таможенной войны. Русский же вывоз за время таможенной войны сократился в очень незначительной степени, а по некоторым статьям даже увеличился. Эта ситуация вынудила Германию сделать заявление о согласии на созыв в конце 1893 года дипломатической конференции в Берлине.

Берлинская конференция открылась 21 сентября 1893 года приветственным словом статс-секретаря ведомства иностранных дел Германии Маршалля, что уже свидетельствовало о большом политическом значении, придававшемся ей в Германии. Содержание работы конференции было согласовано быстро: составление текста конвенционального тарифного приложения к договору и установление правил предоставления таможенных льгот. Решено было начать с тарифа и таможенных правил, отложив обсуждение договора на более поздние сроки, так как готового проекта договора сторонами представлено не было. Особой подкомиссии была поручена разработка таможенных правил, а деловая работа конференции началась с обсуждения ставок русского тарифа по товарам, включенным в германский список. Первые четыре заседания конференции с 21 по 28 сентября 1893 года были посвящены именно этому, причем в текст протоколов, по предложению главы русской делегации Василия Ивановича Тимирязева, вносились и соображения, приводившиеся сторонами для обоснования своих позиций. Во время первого чтения, посвященного рассмотрению германских пожеланий, Тимирязев давал по каждой статье мо-

тивированные объяснения относительно русских контрпредложений, приводя подробные данные о состоянии германского ввоза, положении русской промышленности и значении сделанных Россией уступок. Русская делегация пользовалась богатыми данными, всесторонне характеризовавшими положение каждой отрасли отечественной промышленности по отношению к иностранному ввозу, собранными при пересмотре тарифа 1891 года.

По большинству товаров наша делегация оставалась в пределах уже сделанных уступок. Лишь по некоторым незначительным объектам уже в первом чтении были сделаны дальнейшие уступки. По некоторым наименованиям были предложены уступки, уже сделанные. Видимо, германская делегация абсолютно не была подготовлена к тому, чтобы предоставить весомые аргументы для опровержения русских контрпредложений и поэтому попыталась, в лице советника Тильмана, вообще отказаться от предложенного В. И. Тимирязевым способа обсуждения. Вместо этого было предложено руководствоваться суммарными данными о взаимных уступках. К третьему заседанию русским делегатам с этой целью была передана специальная статистическая таблица, но наши представители все равно не отказались от своего метода аргументации.

Как и предполагалось, основная борьба сосредоточилась вокруг тарифов на металлические изделия и машины, а также химические изделия и текстильные материалы. Германия именно по этим отраслям, решающим для русской промышленности, хотела получить максимально свободный доступ на русские рынки. В аргументации и заявлениях немецких делегатов ясно чувствовалось стремление к неограниченному расширению русского рынка для германских товаров. Самым главным из них оставалось стремление к подчинению русского рынка интересам растущей немецкой промышленности. Первое чтение, однако, не дало немецким представителям никаких уступок по основным статьям русского тарифа, несмотря на такое решительное наступление. Тимирязев невозмутимо указывал на абсолютную невозможность для России «...согласиться с понижениями, испрашиваемыми по отдельным объектам», так как они «...приведут к разрушению той или другой отрасли национальной промышленности». В качестве же компенсации русское правительство считало возможным сделать уступки по объектам, в германском списке не указанным. Об этом русской делегацией было сообщено по окончании первого чтения. Дополнительный список товаров, лист с 23 ставками, был передан германской делегации 28 сентября 1893 года, после чего в работе конференции наступил двухнедельный перерыв.

По окончании первого чтения предварительные итоги начавшейся работы конференции и ее перспективы оценивались в Министерстве иностранных дел довольно оптимистически: обе стороны, в принципе, имели

серьезное желание найти почву для соглашения и успешное завершение переговоров можно было считать вполне вероятным. Настораживала лишь активная борьба против соглашения германских аграриев, которые оказывали постоянное давление на свою делегацию через представителей своего блока. Аграрная группировка не останавливалась ни перед какими угрозами правительству, в частности заявляя, что в случае заключения договора с Россией, консерваторы будут высказываться против любого правительственного предложения, которое станет вноситься рейхстаг. Немецкое правительство осуждало эту позицию, понимая, что большинство в Германии желает заключения договора, а консерваторы из личных интересов возбуждают сельское население против правительства. Несмотря на это, поддержка аграриев была правительству необходима при проведении финансовых мероприятий, вызванных новым военным законом, и оно было вынуждено лавировать между партиями, стремиться выждать время, замедляя переговоры. Так оно и произошло, причем именно в тот момент, когда затяжка переговоров была невыгодна русскому правительству. Второе чтение продолжалось опять две недели и также не привело к существенному сближению точек зрения. Кроме того, германские делегаты во втором чтении стали пытаться использовать обходные пути, то есть соглашаясь по определенным статьям с русскими предложениями, они вносили такие оговорки и примечания, которые обесценивали значение соглашений.

В целом, в результате второго чтения произошло лишь очень незначительное сближение точек зрения, хотя новые уступки были предложены обеими сторонами. Большинство уступок по дополнительному русскому списку было принято германской делегацией, некоторые были признаны не имеющими значения, а по нескольким ставкам испрашивалось дополнительное понижение. Совершенно неожиданно для русской делегации, в самом конце второго чтения (через полтора месяца после начала конференции), Тильман вручил Тимирязеву новый список требований германской стороны. Тимирязев сразу же сделал публичное критическое заявление. Впоследствии, под давлением русской делегации, этот германский дополнительный список был значительно сокращен.

По окончании второго чтения дальнейшее обсуждение спорных вопросов происходило уже не на заседаниях конференции, а в ходе так называемых «доверительных совещаний». В ноябре 1893 года состоялось три таких совещания, на которых и произошло сокращение немецкого списка дополнительных товаров. При этом германское Министерство иностранных дел объясняло само появление дополнительного списка тем, что страна испытывает внутриполитические трудности и ему необходимо подготовить сочувствующее большинство в рейхстаге, а также тем, что в

список включены товары, в которых заинтересованы отдельные германские государства.

Лишь в начале декабря 1893 года конференции удалось, наконец, достигнуть соглашения по большинству основных объектов и подготовить первый список согласованных тарифных ставок. В конце декабря был составлен второй список, а в начале января 1894 года третий и четвертый. Таким образом, борьба за конвенциональное тарифное соглашение продолжалась целых три месяца, причем в последние недели сам Маршалль принимал активное участие в переговорах, добиваясь их благоприятного окончания, а также пытаясь сохранить в абсолютной тайне сведения о благоприятном ходе русско-германской конференции. Немецкие аграрии продолжали решительно протестовать против договора с Россией, используя в своих целях обсуждение в рейхстаге так называемых «малых» торговых договоров, и Маршалль боялся их отказа голосовать за торговый договор с Румынией в случае известия о сближении Германии с Россией. Лишь после принятия договоров из Берлина официально сообщили: «Теперь, когда малые торговые договоры окончательно приняты, переговоры о заключении русско-германского торгового договора опять пойдут успешным ходом». Этот комментарий совершенно ясен в свете того, насколько острый характер приняло обсуждение в рейхстаге румыно-германского торгового договора, притом, что он не вносил ничего нового в отношения договаривающихся сторон: Румынии уже были предоставлены льготы конвенционального тарифа на условиях предварительного соглашения. Было совершенно ясно, что речь в рейхстаге шла уже не столько о румыно-германском договоре, сколько о русском. Аграрии резко нападали на канцлера Каприви, ставя в вину его торговой политике пренебрежительное отношение к интересам сельского хозяйства, умело используя недовольство сельских хозяев низкими ценами на зерно, неурожаем кормов и плохим урожаем хмеля. В этом их поддержали не только все консерваторы, но и часть национал-либералов и партии центра. Поддержали договор единодушно лишь социал-демократы, но, несмотря на это, он при окончательном обсуждении получил незначительное большинство (189 «за» и 165 «против»). Очевидно, что борьба аграриев, конечно, сильно осложняла русско-германские переговоры, но и сами германские представители активно использовали ее как элемент давления на русскую делегацию, чтобы выторговать большие уступки, поэтому переоценивать этот фактор не стоит.

Таким образом, в результате трехмесячной упорной борьбы был заключен русско-германский конвенциональный торговый договор. В русском тарифе из 218 статей 71 была снижена или закреплена, кроме того, Германия могла дополнительно рассчитывать еще на 15 статей на основе прин-

ципа наибольшего благоприятствования по русско-французскому соглашению. Оценивая итоги соглашения, германское правительство всячески подчеркивало многочисленность ставок, по которым удалось добиться понижения тарифа, русское же Министерство финансов видело свою задачу именно в том, что удалось заменить заявленные Германией весьма крупные понижения по некоторым отраслям промышленности понижением гораздо менее значительным, распределенным на большее число статей тарифа. По общей оценке конвенционального торгового договора можно сказать, что Германии не удалось достигнуть своей главной цели – побудить Россию отказаться от протекционистского тарифа. Германские промышленники неоднократно указывали, что полученные по договору уступки значительно ниже ожидавшихся. Германия встретила на Берлинской конференции упорное сопротивление, и была вынуждена отступить по ряду важнейших объектов, так как стремилась к прекращению таможенной войны. Россия также допустила значительные отступления от своего тарифа 1891 года, стремясь любыми путями добиться конвенционального тарифа для сельскохозяйственного экспорта, что и увенчалось полным успехом. В целом, тарифная борьба на конференции ярко выявила экономические изменения в обеих странах.

В 1903 году Россия приступила к подготовительным работам по возобновлению конвенциональных торговых договоров. Результатом явился новый общий таможенный тариф 1903 года. Этот тариф устанавливал настолько высокие пошлины, что нетрудно было увидеть его предназначение – служить для компенсации на предстоящих переговорах по поводу возобновления русско-германского торгового соглашения. Ставки тарифа должны были стать базисом будущих уступок при заключении новых торговых договоров. Вместе с тем, при его выработке были приняты во внимание требования новой классификации и большей специализации товарного тарифа.

В завершении исследования таможенной политики России в период нахождения С. Ю. Витте на посту министра финансов, необходимо остановиться на ее итоговых показателях за это время. Осуществление основного (1891 г.) и конвенционального (1894 г.) тарифов за десять лет дало ощутимый результат: в 1891-1900 гг. среднегодовой таможенный доход России составил 180,7 млн. золотых руб., сравнительно с 1877-1890 гг. он вырос на 78,1 млн. золотых руб. Среднегодовая доля таможенного дохода в общей сумме государственного дохода в 1891-1900 гг. составила 26,5%, то есть по сравнению с 1877-1890 гг. она увеличилась на 6,4%. Эти данные свидетельствуют о том, что в период нахождения С. Ю. Витте на посту министра финансов правительству удалось решить одну из наиболее важных экономических проблем – значительно увеличить доходы государственной казны за счет таможенных поступлений.

Среднегодовая структура импорта и экспорта основных экспортных и импортных товаров в России в 1891-1900 гг. выглядит следующим образом: доля экспорта сырья и полуфабрикатов составила 69,1%, а экспорт готовой промышленной продукции и продуктов питания – 1,8%; импорт сырья и полуфабрикатов составил 28,9%, тогда как импорт готовой промышленной продукции и продуктов питания был равен 26,1%. Таким образом, экспорт сырья и полуфабрикатов был в 38 раз выше, чем экспорт готовой промышленной продукции и пищевых продуктов, однако, значительно сократился импорт сырья и полуфабрикатов, который составил в эти годы 28,9%, так как Россия сумела обеспечить свою стремительно развивающуюся промышленность сырьем отечественного производства, а это, в свою очередь, позволило укрепить расходную часть бюджета.

В целом, новые подходы к осуществлению торгово-таможенной политики России в период нахождения Витте во главе Министерства финансов являются следующими: 1) Россия впервые отказалась от своей таможенно-тарифной автономии в интересах международного товарообмена; 2) по торговым соглашениям был снижен и фиксирован ряд таможенно-тарифных ставок (это означало более зрелое понимание сущности торгового баланса); 3) соглашение с Германией положило начало политике конвенциональных торговых договоров; 4) применение принципа наибольшего благоприятствования: тарифные уступки, установленные в пользу немецкого импорта, распространялись на другие государства (взамен Россия получила аналогичные уступки).

Так, в 1894 году вступили в силу конвенциональные торговые договоры, заключенные Россией с Сербией и Австро-Венгрией; в 1895 – с Данией и Японией; в 1896 – с Португалией; в 1897 – с Болгарией, а в год отставки С. Ю. Витте (1903) – с Персией.

Осуществление таможенных тарифов 1891, 1894 и 1903 гг. позволило правительству решить три важные экономические задачи, а именно: увеличить экспорт и внешнеторговый оборот, обеспечить положительное внешнеторговое сальдо России, а в конечном итоге – поднять и укрепить престиж государства на международной арене. В ходе практического осуществления торгово-таможенной политики, за годы руководства Министерством финансов С. Ю. Витте, российская экономика и промышленность сделали огромный шаг вперед в своем развитии.

В 1904 году была заключена новая торговая конвенция с Германией, изменившая в некоторых существенных пунктах условия российско-германского товарообмена. Наиболее существенные изменения со стороны Германии сводились к повышению пошлин на большинство сельскохозяйственных продуктов. Однако Германия была вынуждена согласиться на включение в торговый договор повышенных ставок по целому ряду

важных предметов германского вывоза в Россию. В общем и целом, торговую конвенцию 1904 года можно рассматривать как продолжение торгового договора 1894 года с усилением охраны некоторых отраслей отечественного производства и довольно значительным отягощением ввоза важнейших статей нашего экспорта в Германию.

Следует коснуться также таможенно-политических отношений России с Финляндией. Так как тарифные ставки Великого княжества Финляндского остались самостоятельными после соединения с Российской империей, еще в начале XIX века была учреждена внутренняя таможенная граница между Россией и Финляндией и налажена выработка финских таможенных тарифов в соответствии с принципами общего русского тарифа. В 1890 году в Министерстве финансов было подготовлено предложение об отмене особого положения Финляндии в таможенно-политическом отношении, но непреодолимым препятствием к этому явилась так называемая «привилегия Таммерфорса». Еще император Александр I даровал финскому городу Таммерфорсу право беспошлинного ввоза заграничных товаров, необходимых для промышленных предприятий, до 1905 года. Но намерение постепенно объединить Финляндию с Россией в таможенном отношении не было оставлено русским правительством, и как только закончился срок действия «привилегии Таммерфорса», русский таможенный тариф был немедленно распространен на Финляндию.

В системе российских государственных доходов таможенные сборы всегда играли важнейшую роль, занимая второе место после доходов от торговли спиртными напитками. В начале XX века таможенные доходы составляли 14,5% доходной части бюджета страны, в абсолютных цифрах – более 200 млн. рублей. Характеризуя таможенные доходы в XIX веке, следует обязательно различать торговый оборот через европейскую и азиатскую границы России. На протяжении столетия соотношение товарообмена через европейскую и через азиатскую границы совершенно не изменилось и оценивалось как 9:1. Распределение же вывоза и ввоза в отношении путей транспортировки товаров подвергалось в течение XIX века самым разнообразным колебаниям. В 1802-1804 гг. по морю было транспортировано 88%, а по суше – 12% всех товаров; в середине столетия сухопутный транспорт достиг 17%, к концу века (1896-1898 гг.) – 27%, в 1899 году – 53%, что объясняется резким расширением железнодорожной сети. С начала и до конца века число прибывших в Россию из-за границы судов увеличилось втрое, а их вместимость – в 15 раз. В первую, как и во вторую половину столетия, порты Балтийского моря принимали наибольшее число судов, но по тоннажу судоходство по Балтийскому морю отставало от судоходства по Азовскому и Черному морям.

По Таможенному уставу 1904 года таможенная система России состояла из Департамента таможенных сборов, окружных и участковых та-

моженных управлений, таможен, застав, постов и пунктов. Каждая таможня и таможенная застава состояла «под гласным надзором управляющего» из таможенных и канцелярских чиновников, а также по вольному найму – из досмотрщиков и слуг. Новым в Уставе был раздел «О привозе товаров по железным дорогам», отражавший быстрое строительство железных дорог в России и необходимость приспособления таможенных операций к этому виду транспорта.

В 1893 году пограничная стража была выделена из таможенного управления и преобразована в Отдельный корпус пограничной стражи, непосредственно подчиненный министру финансов. Таможенный устав 1904 года давал право пограничной страже 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.

После периода депрессии 1900-1909 года Россия вступила в полосу экономического подъема, который был прерван началом Первой мировой войны. С 1914 года таможенное ведомство стало практически безработным, так как на 75% европейские западные, северные и южные границы были охвачены военными событиями.

Вопросы для самопроверки

1. Какие реформы произошли в экономике России в начале 90-х гг. XIX в.?
2. Расскажите о деятельности министра финансов С. Ю. Витте.
3. Что такое конвенциональные таможенные соглашения, и с какими европейскими странами они были заключены Россией в конце XIX – начале XX вв.?
4. Дайте характеристику таможенному тарифу 1903 г.
5. Подведите итоги развития таможенной политики России в XIX в.

2.4. Таможенная система в СССР

Пришедшее в октябре 1917 года к власти в России новое правительство первое время скептически относилось и к дореволюционной системе таможенных органов и к выработке концепции таможенного дела. Практическая реализация ленинской идеи государственной монополии внешней торговли не оставила места для широкого применения таможенно-

тарифной практики и сделала систему таможенного контроля чисто вспомогательным инструментом регулирования внешней торговли. В период военного коммунизма неоднократно высказывались предложения о необходимости вообще закрытия таможенных учреждений.

В сентябре 1917 года на съезде таможенных служащих был образован Центральный Комитет профсоюза таможенных служащих, который после Октябрьской революции более года осуществлял руководство советским таможенным ведомством. С декабря 1917 года разрешения на вывоз и ввоз товаров стали выдаваться исключительно отделом внешней торговли и промышленности, вывоз и ввоз товаров без таких разрешений признавался контрабандой. Декрет означал введение государственной монополии внешней торговли. По вопросу о роли и функциях таможенной системы в новом государстве существовало два мнения. Ультра-революционеры настаивали на ликвидации таможен как структуры старого режима и ненужного атрибута государства. Но большинство партийных деятелей считало, что Россия не может существовать в замкнутом пространстве, ей придется торговать с сопредельными государствами, государствами с иными структурой и идеологией. Председатель СНК В. И. Ленин писал, что объективно существующие экономические законы всегда прокладывают себе путь, не считаясь с политической конъюнктурой, и Советскому государству торговать придется, а раз так, то для регулирования внешнеэкономической деятельности и решения задач защиты национальной экономики необходимы таможенное дело и его органы.

Первые три-четыре года после Октябрьской революции Советская Россия находилась в блокаде и ее торговая политика была свернута. В этой обстановке формировалась таможенная политика России. В отличие от традиционных методов, ее суть и содержание складывались не на основе тарифной политики, а на принципе установления жесткого пропускного государственного контроля за перемещением товаров. В истории такая политика названа разрешительно-запретительной системой. Такая политика использовалась лишь в первые годы существования Советской России, когда не было нормативной базы, шла Гражданская война и осуществлялась экономическая блокада государства. До издания первого декрета о таможенном деле вывоз и ввоз товаров на Запад осуществлялся в единственном пункте на российско-финской границе (Торнео). Закупка товаров в Швеции и их ввоз в Россию осуществлялись на основе личного указания В. И. Ленина. 29 декабря 1917 года СНК РСФСР издал постановление о порядке выдачи разрешения на ввоз и вывоз товаров, в котором предписывалось перемещение товаров через границу осуществлять на основе письменного разрешения отдела внешней торговли Народного ко-

миссариата торговли и промышленности. Попытка перемещения товаров без таких разрешений рассматривалась как контрабанда.

В начале 1918 года возобновил работу Департамент таможенных сборов при Наркомате финансов. 29 мая 1918 года Совет Народных Комиссаров издал декрет «О разграничении прав центральных и местных Советских властей по собиранию пошлин и регулированию деятельности местных таможенных учреждений». В преамбуле декрета говорилось, что обложение таможенной пошлиной и другими сборами товаров, перевозимых через границу, принадлежит исключительно центральной государственной власти. Никакие гражданские и военные власти, профессиональные и общественные организации не имели права вмешиваться в деятельность таможен. Можно сказать, что данный декрет был актом создания советских таможенных учреждений.

Декретом СНК от 29 июня 1918 года Департамент таможенных сборов был переименован в Главное управление таможенного контроля (ГУТК), которое переходило в подчинение Наркомата торговли и промышленности (НКТиП). С этого момента управление таможенным делом стало входить в компетенцию НКТиП. В соответствии с декретом СНК о внешней торговле от 11 июня 1920 года, НКТиП был преобразован в Народный комиссариат внешней торговли (НКВТ). НКВТ перешли все функции в области управления таможенным делом. В связи с активизацией торговых связей РСФСР в 1920-х гг. остро встал вопрос о регламентации процесса таможенного оформления пропуска внешнеторговых грузов через границу, и 12 ноября 1920 года СНК РСФСР издал декрет «О порядке приема, хранения, отпуска импортных и экспортных товаров», который послужил основой для Таможенного устава СССР 1924 года. Пропуск грузов через границу допускался исключительно в местах расположения таможенных учреждений. Регламентировались различные операции с товарами в таможне: взвешивание, досмотр на основе торговых документов с целью определения количества и качества, выборочный досмотр однородных товаров, передосмотр.

В 1917-1920 гг. были заложены основы валютной монополии государства: конфискация и изъятие из оборота золота и драгоценных металлов (кроме изделий из них в пределах потребительских норм), обязательная сдача частными лицами и учреждениями Наркомату финансов (НКФ) иностранной валюты, установление правительственного контроля над всеми сделками, связанными с валютными переводами за границу.

Декрет СНК от 31 марта 1922 года утвердил Временное положение о местных таможенных учреждениях, согласно которому НКВТ и НКФ совместно согласовывали перечень таможенных округов. Начальники округов подчинялись исключительно НКВТ, а руководимые ГТУ тамо-

женные учреждения подразделялись на таможи первого, второго и третьего разрядов и таможенные посты.

В первые месяцы советской власти, а затем в период военного коммунизма (1918-1921) таможенным пошлинам отводилась весьма скромная роль. Объяснялось это тем, что НКВТ в те годы не продавал, а распределял товары. Почти полное отсутствие стоимостного механизма внутри страны, нерегулярность внешнеторгового оборота и его незначительность серьезно затрудняли использование таможенного тарифа как инструмента, влияющего на развитие торговли Советской России с другими государствами.

14 февраля 1922 года СНК РСФСР был утвержден первый советский таможенный тариф по европейской привозной торговле. Сочувствующее заграничному ввозу отношение, естественное на фоне голода и общего товарного оскудения страны, нашло свое отражение в этом тарифе. Были существенно понижены пошлины на продовольственные продукты, а также на ряд промышленных товаров.

Вскоре после утверждения привозного тарифа был принят и тариф по вывозной торговле. Этот тариф содержал очень большое количество запрещений и высоких пошлин, которые, в конце концов, легли тяжелым грузом не на иностранного покупателя, а именно на отечественного производителя. Обобщая, можно сказать, что в этих таможенных тарифах ярко отразилась потребительская точка зрения нового режима.

С переходом к НЭПУ, с расширением внешней торговли, предоставлением права самостоятельного выхода на мировой рынок хозяйственным и государственным организациям возникла необходимость в восстановлении таможенно-тарифного дела. Возвращение в 1922 году к тарифным методам регулирования внешнеторговых операций обусловило повышение роли таможенной системы в государственном управлении, ее интенсивное структурное развитие и практически реанимировало таможенные органы. В это время и произошло формирование системы управления таможенным делом. Частная инициатива, выдвинутая НЭПом, легализовала торговлю. Но государство в этот период преградило поток товаров через границу легальным и нелегальным путем. Первый Уголовный кодекс РСФСР 1922 года различал контрабанду простую и квалифицированную. Под простой понималось нарушение законов о вывозе за границу и ввозе из-за границы товаров и валютных ценностей, что влекло за собой принудительные работы до трех месяцев, конфискацию контрабандных товаров или их части или штраф до 300 руб. золотом. Под квалифицированной контрабандой признавалось совершение тех же действий неоднократно или, если участники, совершая их в первый раз, были вооружены, что каралось лишением свободы от трех лет со строгой изоляцией, а при отяг-

чающих обстоятельствах – высшей мерой наказания. Декретом СНК от 1 сентября 1922 года «О таможенной охране» все дела о простой контрабанде передавались на решение таможенными органам в административном порядке.

Для подготовки таможенно-пошлинных вопросов уже через 10 дней после утверждения советского тарифа был учрежден Таможенно-тарифный комитет (ТТК) при Совнаркоме. В компетенцию Комитета входили: разработка вопросов о выделении новых и изменении списка запрещенных товаров; решение вопросов, вносимых таможенным управлением по применению тарифов к товарам, рассмотрение жалоб на решения таможенного управления по вопросам применения тарифа; дача заключений по всем проектам законов, торговых договоров и конвенций, имеющих отношение к таможенно-тарифному делу.

Помимо непосредственного руководства в состав ТТК входили по одному представителю от Государственной плановой комиссии, от Наркоматов иностранных дел, путей сообщения, внутренней торговли, земледелия. По два представителя в комитете имели НКВТ, НКФ, ВСНХ. С образованием СССР кооперативные объединения союзных республик могли посылать на заседания комитета по одному представителю с правом совещательного голоса, а СНК союзных республик – по одному представителю с правом решающего голоса. Все члены Таможенно-тарифного комитета СССР утверждались СНК. В 20-х годах ТТК играл важную роль в выработке таможенной политики и в управлении таможенным делом, но с переходом в начале 30-х годов к командно-административным методам регулирования внешней торговли роль ТТК значительно снизилась. Юридически этот орган прекратил существование в 1964 году, фактически же он перестал функционировать гораздо раньше.

8 января 1924 года был принят второй советский таможенный тариф по привозной торговле. Он был как по своей структуре, так и по содержанию очень близок к последнему довоенному тарифу. Он был построен на принципе выборочного покровительства главным отраслям народного производства. Принятый параллельно тариф по вывозной торговле отличался значительно более либеральным характером и содержал меньшее количество запрещений и значительно пониженные ставки.

14 декабря 1924 года Президиум ЦИК СССР утвердил Таможенный устав СССР, который состоял из шести разделов, 283 статей. Устанавливалось, что управление таможенным делом в СССР принадлежит Наркомату внешней торговли через входящие в его состав Таможенно-тарифный комитет (ТТК) и Главное таможенное управление. Непосредственное осуществление таможенных операций по досмотру перемещаемого через границу имущества, начислению пошлин, документированию

и принятию мер в связи с таможенными нарушениями и контрабандой проводили таможни первого (при железнодорожных станциях и в портах с большим грузооборотом), второго (в небольших портах на реках и озерах, а также на шоссейных дорогах) и третьего разрядов (на грунтовых дорогах). Как филиалы таможен, в других пунктах могли создаваться таможенные посты. Порядок приема на службу служащих Главного таможенного управления и его местных органов определялся Кодексом законов о труде. Таможенный устав определял запреты в действиях таможенных служащих, которые не должны были участвовать в предприятиях коммерческого характера, принимать на себя доверенности или поручения по таможенным делам от посторонних лиц (кроме прямых поручений по службе). Таможенный устав разрешал беспрепятственно и беспошлинно провозить домашнее имущество и вещи, принадлежащие «...трудовому населению, гражданам Союза ССР, возвращающимся в пределы СССР после длительного оседлого проживания за границей». Право беспошлинного ввоза из-за границы, без права сбыта на сторону предметов продовольствия и домашнего обихода, орудий труда, а также некоторых других предметов, имели благотворительные организации и группы организованных сельскохозяйственных и промышленных рабочих-иммигрантов. Управляющие таможней имели право производить обыски и выемки по подозрению в сокрытии контрабандных товаров в пределах 50-километровой пограничной полосы самостоятельно, а за пределами этой полосы – с участием милиции. Задержанные в пределах пограничной полосы по подозрению в контрабанде лица доставлялись в таможню, подлежали допросу с составлением протокола, а товары осматривались, описывались и подлежали оценке. При простой контрабанде обнаруженные товары конфисковались, а контрабандисты подвергались штрафу: за товары пошлинные – в пятикратном размере пошлины, за товары беспошлинные – в размере 25% их стоимости по оценке таможни, за товары, запрещенные к провозу через границу, – в размере их двойной стоимости. При квалифицированной контрабанде, кроме конфискации товаров, контрабандисты привлекались к ответственности в уголовном порядке.

Главное таможенное управление занималось выработкой всех таможенных мероприятий общего характера, инструкций и разъяснений к ним. В его задачи также входили организация и руководство борьбой с контрабандой на всей территории СССР. ГТУ подразделялось на отделы: административно-хозяйственный, тарифный, оперативно-судебный, по борьбе с контрабандой, сметно-расчетный, статистический и инспекторскую часть. Анализ структуры ГТУ показывает, что в то время правоохранительная деятельность занимала сравнительно небольшое место в деятельности управления и осуществлялась всего одним отделом по борьбе с кон-

трабандой, а все остальные отделы замыкались на тарифно-пошлинной и фискальной деятельности.

В 1925 году в соответствии с планом реорганизации таможенного аппарата на местах, на территории СССР было создано 11 районных таможенных инспекторских управлений. Таможни первого разряда учреждались при железнодорожных станциях и в портах с большим грузооборотом; второго разряда – в небольших портах на реках и озерах, а также на шоссейных дорогах; третьего разряда – на грунтовых дорогах. Открытие и упразднение таможенных учреждений, изменение их дислокации, отнесение таможен к тому или иному разряду, переименование постов в таможни и таможен в посты производилось НКВТ. Оформление грузов, ввозимых в СССР, вывозимых за границу, а также контроль за перемещаемым через границу имуществом осуществляли таможни первого и второго разрядов. Таможни третьего разряда имели право на такие действия, если это не требовало специальной технической экспертизы. Таможенные посты занимались только пропуском пассажиров, багажа и ручной клади, а также пересылкой международных почтовых отправок.

Во главе каждого местного таможенного учреждения стоял управляющий. Рабочим органом в таможнях являлось техническое совещание. В соответствии с Положением о технических совещаниях его работой руководил управляющий, в состав совещания входили помощники управляющего и инспекторы. Техническое совещание было консультативным органом, а персональную ответственность за всю деятельность таможенного учреждения нес управляющий.

В 1927 году был принят третий советский таможенный тариф, опять весьма умеренный и либеральный в интересах развития отечественной промышленности и сельского хозяйства.

Таможенный устав 1924 года установил сложную, фактически четырехзвенную систему управления таможенным делом (НКВТ, ГТУ – уполномоченные НКВТ, отделения ГТУ – районные таможенные инспекторские управления – таможни и таможенные посты). Если при этом иметь в виду, что таможни первого разряда осуществляли контроль за всеми таможенными учреждениями, входившими в район их действия, то можно констатировать наличие в то время даже пятизвенной системы управления. Заменивший в 1929 году Таможенный устав СССР новый Таможенный кодекс не внес значительных изменений в организацию таможенного управления, но более подробно, чем Устав, устанавливал компетенцию ГТУ. Тенденция развития таможенного дела в СССР тогда уже заключалась в постепенном упрощении системы таможенных органов, и Таможенный кодекс 1929 года уже не предусматривал создания на территории СССР районных таможенных инспекторских управлений. Он имел четыре

раздела (вместо шести в Таможенном уставе 1924 года) и 188 статей (вместо 283). Таможенный кодекс СССР 1929 года действовал 36 лет.

В период с 1929 по 1932 год все более отчетливой становилась тенденция отказа от экономической модели управления, обозначился переход к командно-административному регулированию общественных отношений. Этот процесс затронул и внешнеэкономическую деятельность, в том числе и организацию таможенного дела. В этот период был в полной мере восстановлен принцип государственной монополии внешней торговли, а в 1930 году был принят долгосрочный Свод таможенных тарифов СССР, значительная часть которого просуществовала без изменений свыше 30 лет. Значительно сократился оборот международного пассажирского сообщения, резко уменьшилось число участников внешнеторговых связей. Естественно, что таможенное дело в целом и таможенный контроль в частности постепенно перестали играть важную роль в регулировании экспортно-импортных операций. В 1932-1934 гг. был упорядочен ускоренный пропуск через границу грузов общественного сектора и централизованный расчет по таможенным пошлинам за эти грузы. В связи с этим произошло упрощение системы управления таможенным делом и значительное сокращение числа таможенных служащих (примерно в 6-8 раз).

Во время Великой Отечественной войны деятельность многих таможен была прекращена или прервана. На севере напряженно продолжали работу Мурманская и Архангельская таможни. На Каспийском море и по сухопутной границе, не являвшейся зоной военных действий (от Черного моря до Тихого океана), активно работали таможни, пропускавшие внешнеторговые грузы, осуществлявшие контрольно-инспекторские функции, оперативную работу и борьбу с контрабандой. В 1942 году ГТУ утвердило инструкцию по ведению дел о контрабанде, которой уточнялись многие материально- и процессуально-правовые таможенные вопросы. Так, незаконным переводом и пересылкой через границу валютных и фондовых ценностей считались: выплата денежных сумм в пределах СССР в качестве эквивалента иностранной валюты, полученной за границей, покупка товаров в СССР с выплатой их стоимости за границей, минуя кредитные учреждения и др. С 1943 года таможни стали беспошлинно пропускать поступающие из-за границы благотворительные грузы, адресованные Красной Армии, Военно-Морскому флоту, Красному Кресту и Красному Полумесяцу СССР. Разрешения НКВТ на ввоз медикаментов, медицинских инструментов, приборов, госпитального оборудования, предметов санитарии и гигиены, продовольствия, одежды не требовалось. Такие грузы, поступающие в адрес всех других советских организаций, пропускались беспошлинно, но в каждом случае с разрешения НКВТ. Что касается других

импортных грузов (не благотворительных), применялись максимальные ставки тарифа.

В 1944-1945 гг. работа таможенных структур восстанавливалась — было открыто 53 таможни и 34 таможенных поста. После Великой Отечественной войны работа советских таможен была подчинена задаче восстановления народного хозяйства. Как никогда остро встал вопрос о сохранности грузов и их скорейшем продвижении к потребителю, о строгом учете в портах и на пограничных станциях, о тщательной проверке законности ввоза грузов. В первые послевоенные годы таможенная система состояла из Главного таможенного управления, в составе которого имелись следующие отделы: кадров, транспортно-грузовой, почтово-пассажирский, борьбы с контрабандой, таможенной статистики, информации, тарифов и кодификации, финансовый и др. При ГТУ имелись отделения, таможни, таможенные посты. Огромную роль в развитии советской таможенной системы в послевоенные годы сыграли демобилизованные офицеры и солдаты-фронтовики, пришедшие на работу в таможенные органы непосредственно из рядов Советской армии. В начале 1950-х гг. в таможни стали направляться выпускники высших учебных заведений, знавшие иностранные языки. Большую роль в подготовке кадров стали играть созданные в это время ежегодные шестимесячные всесоюзные курсы повышения квалификации работников таможенных учреждений. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1951 года для начальствующего состава таможенных учреждений СССР были введены персональные звания.

Более чем скромное положение таможенных органов в системе государственной внешней торговли сложилось в начале 30-х годов, но законодательно закреплено было лишь в новом Таможенном кодексе СССР 1964 года. Управление таможенным делом на территории СССР было отнесено к ведению Министерства внешней торговли и осуществлялось через входящее в его состав Главное таможенное управление. Среди функций таможенных учреждений выделялись контроль за соблюдением государственной монополии внешней торговли, совершение таможенных операций и борьба с контрабандой. К моменту принятия Таможенного кодекса 1964 года существенные изменения претерпела структура самого ГТУ. Оно состояло из шести отделов, причем обращает на себя внимание тот факт, что в системе ГТУ уже вообще не существовало структурного подразделения, непосредственно занимавшегося вопросами тарифно-пошлинного регулирования.

Устанавливалась двухзвенная система управления таможенным делом: местные таможенные учреждения (таможни и таможенные посты) подчинялись непосредственно ГТУ. Создание, реорганизация и ликвида-

ция таможен и таможенных постов производились Министерством внешней торговли. Принятые после 1964 года нормативные акты по таможенному делу не внесли существенных изменений в организацию таможенного управления.

К середине 1980-х гг. международное сотрудничество в области внешней торговли требовало реформирования как по форме, так и по содержанию. Необходимо было пересмотреть стратегию внешнеэкономических связей и разработать новые подходы к формированию таможенной политики. Особенно актуален был вопрос о более конструктивном взаимодействии государств и народов независимо от общественно-политического строя. В качестве постоянного органа по внешнеэкономическим связям была создана Государственная внешнеэкономическая комиссия при Совете Министров СССР (ГВК), решающая задачи реализации внешнеэкономической стратегии и разработки внешнеэкономического законодательства. В подчинении ГВК находилось Министерство внешнеэкономических связей, на которое возлагались планово-регулирующие функции во внешнеэкономической деятельности и осуществление контроля за соблюдением на внешнем рынке государственных интересов участниками внешнеэкономических связей. Комиссии подчинялись Внешэкономбанк СССР, Государственный комитет по иностранному туризму и таможенные органы. Она руководила также работой тех министерств и ведомств, которые имели право выхода на внешний рынок. Суть перестройки состояла также и в том, что согласно постановлениям Совета Министров СССР 1986-1989 гг. право выхода на внешний рынок получили министерства, ведомства, учреждения, кооперация и отдельные лица. Фактически участником внешнеэкономической деятельности мог стать любой гражданин, получивший разрешение на торговую деятельность за рубежом.

Радикальная реформа системы таможенных органов началась в 1986 году. 12 февраля 1986 года ГТУ МВТ было преобразовано в Главное управление государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР (ГУГТК при СМ СССР). Следовательно, ГУГТК учреждалось впервые за всю историю Советского государства как самостоятельный орган государственного управления и приобрело статус союзного ведомства. Именно с этого момента началась перестройка системы управления таможенным делом, и впервые за всю историю Советского государства таможенная служба стала самостоятельной.

Новый этап развития системы управления таможенным делом имел ряд специфических особенностей. С 1986 по 1989 год, несмотря на то, что таможенная служба стала самостоятельной отраслью государственного управления, функции таможенных органов практически не изменились,

так как незначительно изменился порядок осуществления экспортно-импортных операций. По-прежнему главной задачей в деятельности таможен оставался контроль за соблюдением принципа государственной монополии внешней торговли. В этот период в основном происходило организационно-правовое развитие системы таможенных органов. Правовой аспект этого развития заключался, главным образом, в принятии ряда нормативных актов, определяющих правовой статус и порядок деятельности органов таможенной системы. В организационном плане происходило структурное переустройство органов управления таможенным делом: отделы, входившие в состав ГТУ МВТ, были преобразованы в управления ГУГТК, шло увеличение числа местных таможенных учреждений. Результатом определенного структурного развития явилась довольно сложная организация центрального аппарата ГУГТК. Значительно увеличилось число управлений в связи с появлением новых функциональных обязанностей.

Постановление Совета Министров СССР от 11 декабря 1989 года юридически закрепило отход от принципа государственной монополии внешней торговли и поставило задачу формирования новой таможенной политики и нового механизма таможенного контроля, что обусловило определенные изменения в деятельности таможенных органов в последующий период. Но и после 1989 года, когда осуществился переход к новым формам управления внешней торговлей, на практике новый механизм регулирования внешнеэкономических связей бездействовал из-за недостаточно радикальной реформы хозяйственного аппарата страны в целом. Поэтому и новые, уже юридически закреплённые функции таможенных органов носили во многом декларативный характер, в частности функции таможенно-тарифного регулирования.

Отсутствовала законодательная база для перестройки системы управления таможенным делом. Таможенный кодекс 1964 года, принятый по стандартам командно-бюрократической системы, уже перестал соответствовать существующим реалиям, даже стал противоречить принимаемым подзаконным актам. Получалось, что процесс развития таможенного дела в этот период определялся подзаконными актами – постановлениями Совета Министров СССР, другими актами отдельных Министерств и ведомств. Общее руководство таможенными вопросами осуществлял Совет Министров, который определял также основные направления дальнейшего развития таможенной системы. Координацией деятельности таможенного ведомства с другими управленческими структурами, а также непосредственным оперативным руководством таможенным делом занималась Государственная внешнеэкономическая комиссия Совета Министров СССР.

Наряду с функциональным принципом, в деятельности структурных подразделений ГУГТК использовался и территориальный. Таможни и таможенные посты по их дислокации делились на пограничные и внутренние. По специфике деятельности различались сухопутные, воздушные, морские (речные) таможни (таможенные посты). Зоны деятельности таможен были неодинаковы по размерам. Поэтому и число таможенных постов, входивших в ту или иную таможню, было различным. Например, Иркутская таможня их вообще не имела. Увеличение числа международных перевозок обусловило в 1987-1990 гг. значительный рост числа местных таможенных учреждений. Только с марта по август 1989 года число таможен увеличилось с 87 до 95. В это время ясно наметился переход от чисто территориального принципа построения местных таможенных структур к созданию сети таможен по федеративному принципу. Кроме того, в ходе реформы внешнеэкономической деятельности многим предприятиям и организациям было предоставлено право самостоятельно проводить экспортно-импортные операции. Чтобы увеличить пропускную способность таможен и таможенных постов, а также освободить их от существенного объема работ по оформлению грузов, предусматривалась возможность проведения досмотра и таможенного оформления непосредственно в месте расположения участника внешнеэкономической деятельности. Для этого заинтересованное предприятие могло за свой счет вызвать сотрудника таможни, обратиться в таможенное управление с просьбой об организации досмотровой комиссии или о назначении постоянного таможенного уполномоченного. Комиссии создавались на смешанной основе из представителей таможенных учреждений и администрации предприятий.

Таможенные уполномоченные были постоянными представителями таможенных органов на тех предприятиях, которые осуществляли экспортно-импортные операции регулярно. В отличие от досмотровых комиссий, они были официальными представителями органов таможенного контроля на местах и входили в единую систему ГУГТК. В целом, однако, эта практика не получила распространения и с введением Таможенного кодекса 1991 года была прекращена.

Положение о Таможенном комитете СССР, утвержденное 15 июня 1991 года, содержало новые задачи и функции центрального таможенного органа, ориентировалось в значительной мере на экономическую модель регулирования внешнеэкономических связей. В целом же этот документ, как, впрочем, и Таможенный кодекс, и Закон о таможенном тарифе 1991 года был пропитан духом всепобеждающей административно-командных методов управления экономикой, регулирования внешнеэкономической деятельности и таможенного дела. Крайне ограниченный

набор средств таможенного регулирования явился серьезным тормозом на пути формирования новых внешнеэкономических отношений и связей с зарубежными партнерами. Настоятельно диктовалась потребность перехода к более современным гибким и динамичным формам и методам внешнеэкономического сотрудничества и таможенного регулирования.

Таможенный кодекс СССР и Закон СССР о таможенном тарифе, принятые в 1991 году, внесли существенные изменения в организацию таможенного управления. Предусматривалось создание двух координационных органов – Таможенно-тарифного совета и Координационного совета по борьбе с международным незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Новый таможенный кодекс легализовал фактически уже сложившуюся трехзвенную систему таможенных органов: центральный таможенный орган – региональные таможенные управления – таможни. Центральным таможенным органом, заменившим собой ГУГТК, стал Таможенный комитет. Существенно изменились его функции, ориентированные в значительной мере на экономическую модель регулирования внешнеэкономических связей. Таможенный кодекс базировался на принципах единства таможенной территории и таможенного законодательства, создания необходимых экономических условий для формирования единого экономического пространства, охватывающего все регионы. Впервые в Кодексе был использован международный опыт и стандарты правовых норм, применяемые Советом таможенного сотрудничества (СТС). Принципиальной новизной отмечались положения об ответственности за таможенные правонарушения. Большая гибкость была придана системе санкций, обеспечивавшей дифференцированный подход к определению коллективной и индивидуальной ответственности. Кодекс предоставил право таможенным органам вести дознание, принимать неотложные следственные действия лиц в вопросах нарушения таможенных правил.

В целом Таможенный кодекс 1991 года, сделавший лишь первый шаг навстречу рыночной экономике и либерализации внешнеэкономической деятельности, не в полной мере отвечал новым реалиям и обстановке, сложившейся во внешней торговле, в решении задач создания действенного механизма тарифного регулирования и осуществления таможенного контроля. И новый Таможенный кодекс, и Закон о таможенном тарифе 1991 года были ориентированы на монополию внешней торговли и административно-командную экономику. Крайне ограниченный набор средств таможенного регулирования стал серьезным препятствием при формировании новых внешнеэкономических отношений. В связи с отменой монополии внешней торговли, проведением экономических реформ и дальнейшей демократизацией общества назрела необходимость разработ-

ки нового Таможенного кодекса, который отразил бы требования таможенной политики в условиях рыночной экономики. Срок действия Таможенного кодекса 1991 года оказался непродолжительным, он был прерван распадом СССР. Прекращение существования СССР и правопреемство Российской Федерации привело к обновлению таможенного законодательства и перестройке работы таможенных органов.

Вопросы для самопроверки

1. Почему в конце 1917 – начале 20-х гг. произошло резкое сужение таможенно-тарифной практики?
2. Дайте характеристику первым таможенным тарифам СССР 1922 г., 1924 г. и 1927 г.
3. Почему в период НЭПа таможенные органы снова получили функцию тарифно-пошлинного регулирования?
4. Как отразился на таможенных органах переход к командно-административному регулированию общественных отношений с начала 30-х гг.?
5. Как происходило реформирование таможенных органов СССР в конце 80-х – начале 90-х гг.?

2.5. Таможенная система в Российской Федерации

С подписанием в декабре 1991 года Минского соглашения прекратил свое существование СССР. Все таможенные органы, действовавшие на российской территории, должны были перейти под полную юрисдикцию России.

Правительство России по новому подошло к пересмотру содержания таможенного дела. Его основу составили три основополагающих принципа: 1) возрождение опыта дореволюционной России; 2) сближение таможенной службы России с таможенными службами соседних стран на основе единых таможенных правил, унификации документов и таможенных процедур; 3) переориентация основных усилий таможенного контроля с границы внутрь страны, где оформляется основная масса грузооборота. Выполнение намеченной программы началось в обстановке «прозрачных» границ, при необорудованных зонах таможенного контроля и недостаточном профессиональном уровне таможенных кадров. Становление таможенной службы проходило в сложных условиях экономических реформ и формирования рыночных отношений. По данным статистики, более 10% валового национального дохода РФ, или около 8-10 млрд. руб. уходило за

рубеж. Поэтому Правительством РФ был принят ряд документов, направленных на защиту национального достояния страны. Были введены квотирование и лицензирование, а также приняты меры по введению тарифов. Это позволило сократить в три раза контрабандный вывоз товаров, но не остановило незаконные перемещения грузов через границу. Принимались меры к введению пошлин. На первом этапе, в течение полугода, в России вообще не было импортных таможенных пошлин, поскольку необходимо было «насытить» российский рынок дешевой импортной продукцией. Однако государство должно защищать своих производителей и регулировать внешнеэкономическую деятельность в соответствии с внутренними и мировыми ценами. Кроме того, необходимо было принять защитные меры, чтобы не превратить Россию в сырьевой придаток промышленно развитых стран. Поэтому на следующем этапе был введен единый тариф на все товары в размере 5%, в дальнейшем повышенный до 15%. Но принятие подобных решений не могло все же обеспечить реализацию главной задачи – регулирование внешнеэкономической деятельности. Необходимы были разработка таможенно-тарифного механизма и создание органа, наделенного правами, обеспечивающими защиту экономических интересов Российской Федерации.

25 октября 1991 года Президент РФ Б. Н. Ельцин подписал Указ «О Государственном таможенном комитете РСФСР». Эта дата отмечается как начало создания современной российской таможенной службы. 26 декабря 1991 года российское правительство приняло постановление «Вопросы Государственного таможенного комитета РСФСР». Этим постановлением регламентировался комплекс вопросов по организации таможенного дела и таможенной службы. Было утверждено Положение о ГТК РСФСР, определена структура и штатная численность центрального аппарата таможенного органа. Государственный таможенный комитет (ГТК) был создан как центральный таможенный орган России. На него возлагалась ответственность за реализацию таможенной политики республики, обеспечение соблюдения законодательства о таможенном деле, эффективное функционирование таможенных органов. Россия унаследовала крайне ослабленную сеть таможенных органов. На ее территории осталось лишь 20% действующих таможен. Общая численность таможенных работников в январе 1992 года не превышала восьми тысяч человек. Кроме того, протяженность границ, подлежащих таможенному контролю, но не оформленных в соответствии с международными правовыми нормами и технически не оборудованными, увеличилась на 13,5 тыс. км. Потребности становления рыночной экономики в стране и процессы либерализации внешнеэкономической деятельности диктовали задачи превращения таможенной службы в реально действующий инструмент таможенного регулиро-

вания, защиты экономических интересов и безопасности государства, пополнения доходной части федерального бюджета, освоения мировых стандартов таможенного дела. Для реализации этих задач требовалось обеспечить рациональное размещение таможен и их структурных подразделений в местах наибольшей концентрации товаров и транспортных средств, подлежащих таможенному оформлению и контролю. Новые идеи и подходы получили свое воплощение в программе развития таможенной службы на 1992-1995 гг., разработанной ГТК РФ. Она определила приоритетное развертывание сети таможенных органов внутри страны, в крупных индустриальных центрах, а также создание пограничных таможенных постов и пунктов пропуска на новых участках границы. Предусматривалось обеспечение таможенных органов и учреждений вычислительной техникой, программными продуктами, техническими средствами таможенного контроля и связи, а также другие меры улучшения организации и технологии осуществления таможенного дела. Намеченная программа в основном была выполнена. За 1992-1993 гг. более чем в два раза увеличилось количество пограничных таможен. Это означает, что на большей части границы таможни и пункты пропуска были созданы заново. На одну треть выросло число внутренних таможен. Пятикратно увеличилось количество таможенных постов. Быстрыми темпами росло число региональных таможенных управлений. За два года было создано восемь новых таких управлений. В последующие годы новым звеном стали специализированные таможенные органы (оперативные таможни, акцизные посты и таможни и др.). В результате за короткий срок была создана разветвленная сеть таможенных органов и учреждений России, обеспечивающих осуществление таможенного дела на новых границах и на всей территории России.

Становление и обеспечение дееспособности системы таможенных органов непосредственно связано с принятием в 1993 году Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и Таможенного кодекса Российской Федерации. Закон предоставил таможенным органам право осуществлять валютный контроль и сдерживать утечку валюты за рубеж, обеспечивая ее репатриацию в страну. Была создана правовая база осуществления таможенной политики и таможенного дела в новых условиях. Таможенные органы получили статус правоохранительных органов, полномочия на осуществление валютного контроля. В конце года таможенные органы были отнесены к военизированным государственным организациям. В 1991 году Россия как правопреемница СССР стала членом международного Совета таможенного сотрудничества (СТС), впоследствии Всемирной таможенной организации (ВТО) и была избрана членом Политической комиссии и Финансового комитета этой организации. Приори-

тетным направлением деятельности российской таможенной службы стало содействие экономической интеграции государств – участников СНГ, сотрудничество с их таможенными службами. ГТК России принял участие в разработке многосторонних межправительственных соглашений о сотрудничестве и взаимопомощи стран СНГ в таможенных делах. По его предложениям Совет руководителей таможенных служб государств – участников СНГ, созданный в декабре 1993 года, принял ряд важных совместных документов по вопросам таможенного законодательства и унификации таможенных процедур.

Правовой и методологической основой работы таможенных органов стало новое положение о Государственном таможенном комитете России, утвержденное Указом Президента Российской Федерации 25 октября 1994 года. В нем был закреплён статус ГТК России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего непосредственное руководство таможенным делом в Российской Федерации. Были расширены круг его ведения и полномочия, особенно в осуществлении правоохранительных функций.

Важной мерой явилась перестройка организационной структуры таможенных органов. Особое внимание уделялось формированию подразделений правоохранительного блока. Таможенные органы вышли на новое направление – публикацию данных таможенной статистики внешней торговли. Организационные изменения обеспечивали рост структурных подразделений таможенных органов, создавали условия их взаимодействия в рамках единого технологического процесса таможенного оформления и контроля. Развитие сети таможенных органов обостряло проблемы кадровой работы. Численность сотрудников таможенной службы возросла в четыре раза. В 1994 году она составила 31 тыс. человек. В этом году произвела первый набор слушателей и начала работать Российская таможенная академия.

На заседании федерального правительства в июле 1995 года был обсужден вопрос о работе ГТК России и мерах по улучшению деятельности таможенных органов. Таможенная служба была названа одним из важнейших источников федерального бюджета. В 1996 году таможенные органы перечислили в бюджет 45 трлн. рублей (30% его доходной части). Подсчитано, что каждый рубль, затраченный на содержание и развитие таможенной системы, приносил 15 рублей дохода.

Особое значение имели Постановление Правительства РФ «Об утверждении ставок ввозных таможенных пошлин» № 196 от 10 марта 1994 года и Приказ ГТК РФ «О ставках ввозных таможенных пошлин» № 94 от 11 марта 1994 года. Ставки ввозных таможенных пошлин в среднем увеличились на 10-15%. Импортный тариф, предусматривая для каж-

дого вида товара свою ставку, объединял интересы продавца и производителя аналогичного товара внутри страны. Введение нового импортного тарифа должно было обеспечить возможность отечественным производителям продавать свой не всегда конкурентоспособный товар, получать дополнительные средства, необходимые для закупки нового, современного оборудования и налаживать выпуск товаров мирового уровня. Тариф не предусматривал пошлины на технологическое оборудование, необходимое для развития отечественной промышленности, специальный транспорт и транспорт общественного пользования. Были увеличены пошлины на спиртные напитки, легковые автомобили, теле- и видеотехнику, некоторые текстильные изделия и другие товары, качественное изготовление которых можно и необходимо наладить в стране. Применялись в тарифе и комбинированные ставки пошлин, включающие адвалорные (в процентном отношении) и специфические (в установленном размере за единицу товара), позволяющие в случае занижения таможенной стоимости товара взыскивать высокую пошлину. Принятие тарифа положительно повлияло на экономическую ситуацию страны, способствовало активизации производителей с целью удовлетворения потребностей покупателей в качественных и дешевых товарах.

В период 1995-начала 1997 гг. активная законодательная деятельность продолжалась: вышел в свет Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», была утверждена Федеральная программа развития экспорта, подготовлены Федеральные законы «О защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли», «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе», «О свободных экономических зонах», «О лизинге» и др. Кроме этого был принят ряд правительственных решений об отмене внешнеэкономических льгот, введении новых ставок пошлин и другие документы. По решению правительства была разработана и утверждена Федеральная целевая программа развития таможенной службы России на 1996-1997 гг. и на период до 2000 года. Она включила в себя комплекс мер, направленных на формирование таможенной службы в соответствии с потребностями перехода экономики страны на рыночные отношения и адаптации таможенного дела к международным стандартам. В Программе подробно изложены основные направления таможенной политики Российской Федерации. При всех трудностях реализации этой программы, прежде всего по причине недостаточного финансирования, удалось значительно продвинуться вперед на таких направлениях, как обустройство таможенной границы и открытие новых пунктов пропуска, компьютеризация и автоматизация таможенного дела, кадровое укрепление таможенных органов.

В результате основные фонды таможенных органов за период 1992-2000 гг. увеличились в 50 раз. Построено около 100 временных и постоянных автомобильных пунктов пропуска на главных направлениях пассажиро- и грузопотоков. Свыше 70% таможен и таможенных постов получили собственные служебные помещения. Осуществленные меры позволили в целом сформировать таможенную инфраструктуру на границе с государствами – бывшими союзными республиками и основательно укрепить прежние границы. Впервые стали создаваться двухсторонние с сопредельными государствами пункты пропуска и переходы, то есть появились международные объекты таможенной инфраструктуры. В результате значительно усилился пограничный режим в целях обеспечения экономической безопасности страны. Были созданы условия для ускорения перемещения грузов, транспортных средств и пассажиропотоков. В 1996 году был создан Всероссийский союз ветеранов таможенной службы, а позднее – Всероссийский фонд социальной поддержки сотрудников и ветеранов таможенной службы.

Важной вехой в развитии правовых основ таможенной деятельности стал Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», вступивший в действие 1 сентября 1997 года. Закон определил новые условия прохождения службы на контрактной основе, повысил ответственность и престиж человека в таможенной форме, утвердил Кодекс чести таможенника РФ и ритуал принятия присяги сотрудником таможенного органа РФ. Было завершено формирование кадрового корпуса таможенной службы. На 1 января 2000 года его численность составляла 56 613 человек.

Дальнейшее развитие получило международное сотрудничество российской таможенной службы. Этапным событием во взаимодействии таможенных служб государств – участников СНГ явилось создание в январе 1995 года Таможенного союза между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, к которому присоединились Казахстан, Киргизия, Таджикистан. Начал свою работу Таможенный комитет Сообщества Белоруссии и России. Были открыты представительства ГТК России в Минске, Алма-Ате, Бишкеке.

Реализацией значительных организационных и управленческих решений был отмечен для таможенной службы 1999 год. Была осуществлена кардинальная реорганизация структуры ГТК России. Его разросшиеся структурные подразделения были объединены в семь блоков: организационный, оперативный, экономический, правоохранительный, правовой, кадровый, тыловой. Основу их составили новые звенья в структуре ГТК – Главные управления, в которые был перенесен центр тяжести организационно-управленческой работы. Эти меры позволили повысить статус

структурных подразделений ГТК, непосредственно влияющих на собираемость таможенных платежей, повышение эффективности таможенного контроля и усиление борьбы с экономическими преступлениями. Была укреплена вся вертикаль управления. ГТК совместно с Минторгом России выступил с инициативой создания десятизначной товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Российской Федерации. Принятое по этому вопросу решение Правительства России в начале 2000 года предусматривало также реконструкцию импортного таможенного тарифа.

Все эти решения были направлены на реализацию приоритетной функции таможенных органов – формирование доходной части федерального бюджета. К 2000 году удалось обеспечить стабильность и равномерность в работе таможенных органов. В 2000 году внешнеторговый оборот России по сравнению с 1999 годом увеличился на 32% и составил почти 137 млрд. долл. США. Экспорт вырос на 42% (до 103 млрд. долл. США). Таможенные органы собрали и перечислили в бюджет почти 359 млрд. руб. Если в 1999 году каждый таможенник в среднем обеспечивал перечисление в бюджет 3,3 млн. руб., то в 2000 году – 6,5 млн. руб. Основные усилия таможенных органов были сосредоточены на том, чтобы выявить и перекрыть существовавшие каналы ухода от уплаты таможенных платежей или уплаты их не в полном объеме.

В конце 2000 года был осуществлен перевод счетов таможенных органов на обслуживание в органы федерального казначейства. ГТК России начал внедрять новые технологии расчетов по таможенным платежам наличными денежными средствами, а также с применением микропроцессорных пластиковых таможенных карт. В 1999 году была разработана стратегия и основные направления деятельности ГТК России на 1999-2000 гг. по развитию и укреплению сотрудничества с зарубежными таможенными службами и международными организациями. Особенность этого документа в том, что он нацелен на активное развитие международного таможенного сотрудничества на региональном уровне.

В целях повышения эффективности борьбы с незаконным оборотом наркотиков в сентябре 1999 года был создан Северо-Западный кинологический центр. На него были возложены функции по организации и обеспечению кинологической деятельности таможенных органов, применению служебных собак для поиска наркотических средств, психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ.

В 2000 году ГТК России разработал и утвердил Целевую программу развития таможенной службы Российской Федерации на 2001-2003 гг. Основное звено реализации этой программы – компьютеризация и автоматизация таможенных технологий, оснащение таможенных органов современными средствами передачи данных, информационное взаимодей-

ствие со смежными службами. В связи с этим ГТК сосредоточил усилия Главного научно-информационного вычислительного центра (ГНИВЦ) на создании комплексного проекта развития второй очереди Единой автоматизированной информационной системы (ЕАИС) таможенных органов. Она предусматривает сквозную комплексную автоматизацию всей таможенной деятельности и обеспечивает централизованное управление процессом таможенного оформления и контроля, принятие управленческих решений и оперативное доведение их до исполнителей по всей вертикали «сверху вниз». Такая система позволяет внедрить технологии сквозного контроля и управления рисками, эффективно использовать современные информационные технологии, материальные и людские ресурсы.

Административная реформа, осуществлявшаяся в соответствии с Указом Президента России с мая 2000 года, повлекла за собой изменения и в системе таможенных органов. Вызвано это было, прежде всего, учреждением института полномочных представителей Президента Российской Федерации и созданием в стране семи федеральных округов. В связи с этим 13 региональных таможенных управлений были реорганизованы в 7 управлений, действующих на территориях федеральных округов. Количество таможен сократилось до 143 (было 161), но количество таможенных постов увеличилось до 571 (вместо 507). Сформировалось новое территориально-структурное размещение таможенных органов России. Рубежным для таможенной службы России стал 2000 год, когда она включилась в осуществление кардинальной реформы таможенной системы государства. Необходимость реформы была обоснована в Послании Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию 8 июля 2000 года. Во главу угла были поставлены задачи оптимизации таможенного тарифа и коренного изменения системы таможенного администрирования.

Количество таможенных лабораторий увеличилось с 15 до 39. Они были оснащены современным оборудованием и техникой для проведения химического анализа и криминалистической экспертизы. В них сосредоточены квалифицированные кадры. В 2000 году ими проведено 30,7 тыс. экспертно-исследовательских работ. Достигнутый косвенный экономический эффект составил 2 млрд. руб. По инициативе ГТК России был создан Консультативный совет по таможенной политике. В него вошли руководители таможенных органов, объединений предпринимателей и бизнесменов. Аналогичные советы действуют при региональных (ныне территориальных) таможенных управлениях, таможнях. Подобные формы сотрудничества способствуют выработке согласованных подходов к решению проблем, упрощению и унификации процедур таможенного оформления и контроля, совершенствованию тарифно-тарифной политики, нормативно-правовой базы.

Таможенная служба развернула активную работу по присоединению Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции 1973 г.), которая определила основные черты и принципы деятельности таможни XXI в. 21 ноября 2003 года был принят Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». В нем таможенно-тарифное регулирование предусмотрено в качестве одного из методов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.

1 января 2004 года был введен в действие новый Таможенный кодекс Российской Федерации. С принятием нового Таможенного кодекса начался переход от «таможни для правительства» к «таможне для участников внешней торговли». Этот важный закон призван способствовать внешней торговле, а не создавать условия для работы контролирующих органов и вмешательства государства в данную сферу. Основным позитивным фактором содержания нового Таможенного кодекса РФ является то, что он превратился в закон максимально прямого действия. 9 марта 2004 года был издан Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым Государственный таможенный комитет РФ (ГТК РФ) был преобразован в Федеральную таможенную службу.

В этот период, с учетом того, что таможенный тариф выполнял, прежде всего, бюджетообразующую функцию (41% доходной части бюджета), подходы по формированию таможенной политики были ориентированы на фискальные меры. Таким образом, высокий уровень ввозной (импортной) таможенной пошлины приводил в отдельных случаях к росту нарушений таможенных правил. Ситуация была усугублена после девальвации рубля в августе 1998 года. И примерно с этого времени, с конца 1998 – начала 1999 гг., основной задачей таможенно-тарифного регулирования было определено снижение абсолютного размера ставок ввозных таможенных пошлин, установление и применение к товарам ставок пошлин, которые были бы более реальными. Поэтому тариф подвергался пересмотрам и изменениям в 2001 и 2003 гг. Все это позволило таможенным органам в первом полугодии 2005 года перечислить в доход федерального бюджета 859,59 млрд. руб., что составило 135,7% от установленного задания.

В 2000-х гг. структура таможенных органов особых изменений не претерпела. Однако таможенная служба подчиняется сразу двум министерствам: Минэкономразвития и Минфину, что является уникальным случаем в мировой практике. Структура таможенных органов определена в гл. 39 Таможенного кодекса, где сказано, что «таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему». Ими яв-

ляются: 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела – Федеральная таможенная служба России; 2) региональные таможенные управления – РТУ; 3) таможни; 4) таможенные посты.

Правовое положение ФТС, ее задачи и функции, права и обязанности, структура определяются в Положении о Федеральной таможенной службе, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 21 августа 2004 года. Как федеральный орган исполнительной власти ФТС уполномочена осуществлять функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Федеральная таможенная служба вправе самостоятельно организовывать проведение необходимых исследований, экспертиз, анализов и оценок; запрашивать сведения; давать юридическим и физическим лицам разъяснения; осуществлять контроль, в том числе финансовый, за деятельностью таможенных органов и представительств Службы за рубежом; привлекать для проработки необходимых вопросов научные организации, ученых и специалистов; создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы); разрабатывать и утверждать образцы служебных удостоверений и порядок ношения форменной одежды и осуществлять другие права.

Организационная структура ФТС состоит из следующих элементов: руководство ФТС и аппарат Службы, состоящий из главных управлений и управлений. Ведущая роль принадлежит руководству, в состав которого входит руководитель и его заместители. Руководитель назначается на должность и освобождается от должности Правительством РФ по представлению Министра экономического развития и торговли РФ. Количество заместителей руководителя ФТС устанавливается Правительством РФ. Обязанности между заместителями распределяются руководителем ФТС. Федеральная таможенная служба является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, соответствующие печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета (в том числе и валютные) в банках и других кредитных учреждениях.

Вся территория России поделена на таможенные округа, в которых осуществляют свою деятельность региональные таможенные управления. К территориальным федеральным таможенным органам относятся РТУ, таможни и таможенные посты. Изначально РТУ было 15, но с созданием территориальных округов их количество сократилось до семи: 1) Дальневосточное (Хабаровск) – ДВТУ; 2) Приволжское (Нижний Новгород) – ПТУ; 3) Северо-Западное (Санкт-Петербург) – СЗТУ; 4) Сибирское (Но-

восибирск) – СТУ; 5) Уральское (Екатеринбург) – УТУ; 6) Центральное (Москва) – ЦТУ; 7) Южное (Ростов-на-Дону) – ЮТУ. В 2010 году было создано Северо-Кавказское таможенное управление. Возглавляют региональные таможенные управления РФ начальники, назначаемые на должность и освобождаемые от должности приказом ФТС России. В прямом подчинении каждого РТУ находятся таможни и таможенные посты, в оперативном – лаборатории, учебные заведения и т. д. Региональное таможенное управление является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба РФ и со своим наименованием, иные печати и штампы, текущие счета по федеральному бюджету, сумм по поручениям, другие счета в банках и иных кредитных организациях. РТУ финансируется за счет средств федерального бюджета, а также иных предусмотренных законодательством РФ источников.

Таможня входит в единую систему таможенных органов России и осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России и непосредственным руководством РТУ, в состав которого она входит. Таможни создаются, как правило, по территориальному принципу и осуществляют свою деятельность на территории подведомственного региона, территория которого определяется ФТС России с учетом мнения РТУ и может как совпадать, так и не совпадать с административными границами субъектов Федерации, на территории которых они создаются.

С точки зрения местонахождения региона деятельности таможни условно подразделяются на пограничные и внутренние. Пограничные таможни располагаются на таможенной границе, как правило, совпадающей с государственной границей, и связаны с крупными транспортными узлами (портами, аэропортами, приграничными железнодорожными станциями). Примерами пограничных таможен РФ могут служить Балтийская, Белгородская, Благовещенская, Калининградская, Краснодарская, Мурманская, Пыталовская, Уссурийская и другие таможни. Примерами внутренних таможен являются Брянская, Владимирская, Ивановская, Казанская, Магнитогорская, Нижегородская, Ростовская и другие таможни. Пограничные таможни проверяют наличие и правильность заполнения документов, предъявляемых в таможенных целях. Внутренние таможни проводят таможенный и личный досмотр, проверяют документы, ревизуют финансово-хозяйственную деятельность предприятий – субъектов внешнеэкономической деятельности. В непосредственном подчинении таможни находятся расположенные на территории подведомственного региона таможенные посты, за исключением таможенных постов, непосредственно подчиненных вышестоящим таможенным органам. Таможни решают основную часть задач в сфере таможенного дела. Делают это они непосредственно через подчиненные таможенные посты (нижестоящие таможенные посты).

Специализированные таможи РФ выполняют специальные таможенные операции либо осуществляют таможенный контроль за перемещением через таможенную границу отдельных (специфических) товаров. К примеру, Энергетическая таможня осуществляет торговые операции с нефтью, газом, продуктами их переработки и с электроэнергией, действует согласно Положению об Энергетической таможне, непосредственно подчиняется ФТС и имеет в оперативном подчинении посты и отделы того же профиля при обычных таможнях; территория ее деятельности – все таможенное пространство России. Центральная акцизная таможня подчиняется ФТС, имеет в подчинении таможенные посты. Предмет деятельности – подакцизные товары, номенклатура которых определяется периодически обновляемым Перечнем (утверждается Правительством РФ). Примером специализированной таможни другого типа является Чкаловская таможня РФ, созданная в 1984 году на базе отдельного поста Шереметьевской таможни. Чкаловская таможня обслуживает все аэродромы военно-транспортной авиации в Московской области. Деятельность специализированной таможни распространяется либо на территорию всей страны, либо территорию крупного региона. С точки зрения специфики действий, осуществляемых таможенными органами в отношении товаров и транспортных средств, при таможенном оформлении, различаются таможни сухопутные, морские, воздушные, речные.

Все таможни являются правоохранительными органами Российской Федерации. Они обеспечивают в пределах своей компетенции исполнение законодательства об уголовном судопроизводстве и законодательства об административных правонарушениях. Таможни являются органами дознания и осуществляют свою деятельность в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Основными направлениями деятельности таможни являются таможенный контроль, взимание таможенных платежей, борьба с контрабандой и иными правонарушениями, содействие развитию внешнеэкономической деятельности, работа с кадрами. Таможенное оформление – это не только заполнение таможенных документов, но и проведение определенных операций с товарами и транспортными средствами. С целью борьбы с правонарушениями в сфере таможенного дела таможня вправе привлекать лиц к ответственности за нарушения таможенных правил: возбуждать уголовные дела при наличии признаков контрабанды и иных преступлений в сфере таможенного дела; прекращать уголовные дела либо приостанавливать производство по ним; передавать уголовные дела и материалы о преступлениях органу предварительного следствия или прокурору; изымать в соответствии с таможенным законодательством товары, транспортные средства и иные предметы; обращаться к исполнению постановления таможни о наложении взысканий за наруше-

ния таможенных правил; принимать к своему производству, рассмотрению любое дело о нарушениях таможенных правил, производство по которому вело должностное лицо нижестоящего таможенного поста.

Структуру, штатную численность таможни и фонд оплаты труда утверждает ФТС. Таможню возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности приказом ФТС России с учетом мнения начальника РТУ. Таможенный пост входит в единую систему таможенных органов РФ и осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России, руководством РТУ и непосредственным руководством таможни либо РТУ в случае непосредственного ему подчинения. Таможенный пост не является юридическим лицом, но в соответствии с решением ФТС таможенный пост может быть образован как юридическое лицо. Как и другие таможенные органы, таможенный пост относится к правоохранительным органам РФ. Должностные лица таможенного поста проводят проверки документов и сведений, необходимых для таможенных целей: таможенный досмотр, включая личный досмотр, являющийся исключительной формой таможенного контроля; учет товаров и транспортных средств; проверки системы учета и отчетности; осмотр территорий, помещений и других мест, где могут находиться товары и транспортные средства; таможенный контроль в других формах, предусмотренных ТК РФ. Таможенный пост начисляет и взимает в пределах своей компетенции таможенные пошлины, налоги и иные таможенные платежи, проверяет правильность исчисления лицами таможенных платежей; участвует в обеспечении полноты взимания денежных средств. В пределах своих полномочий таможенный пост осуществляет экспортный контроль и контроль за перемещением через таможенную границу РФ наркотических средств, психотропных веществ, оружия, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов РФ и зарубежных стран (культурных ценностей); осуществляет лицензирование и другие нетарифные меры, а также меры, обеспечивающие соблюдение разрешительного порядка перемещения отдельных товаров и транспортных средств. Структура и штатная численность таможенного поста утверждается ФТС. Таможенный пост возглавляет начальник.

С 29 декабря 2010 года вступил в силу Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Значительное количество норм в этом законе подверглось упрощению для участников внешнеэкономической деятельности и лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела. В частности, была установлена возможность представления документов, подтверждающих внесение обеспечения уплаты таможенных пошлин, после предварительного решения таможенного органа о соблюдении условий включения в соответствующий реестр, регла-

ментирована процедура приостановления и возобновления деятельности юридических лиц в качестве таможенных представителей, владельцев складов временного хранения, таможенных складов, магазинов беспошлинной торговли. Из условий включения в реестр таможенных представителей было исключено требование о наличии полностью сформированного первоначального уставного капитала.

Новый этап в развитии российской таможенной службы наступил с 1 января 2010 года, когда заработал Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана. К этому моменту были разработаны: Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, Единый таможенный тариф. Формирование единой таможенной территории включало следующие ступени: введение единого таможенно-тарифного и нетарифного регулирования с 1 января 2010 года; вступление в силу Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) с 1 июля 2010 года; введение в действие Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» с 29 декабря 2010 года; перенос таможенного контроля на внешнюю границу Таможенного союза с 1 июля 2011 года. Таким образом, таможня приняла на себя основные сложности перехода к существованию государства в пределах нового экономического пространства. Таможенное регулирование было перенесено на наднациональный уровень, что означало принятие решений в рамках нового союза консенсусом стран-участниц. 1 января 2015 года на смену Таможенному союзу пришло более тесное объединение – Евразийский экономический союз (ЕАЭС). С расширением союза появились новые границы (2 января 2015 года к ЕАЭС присоединилась Армения, 12 августа 2015 года – Киргизия). Из существенных перемен необходимо отметить передачу с июня 2011 года таможенным органам полномочий по осуществлению транспортного и иных видов государственного контроля в пунктах пропуска в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 394-ФЗ.

2016 год стал для российской таможни годом реорганизации. В целях совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти, государственного управления в сфере таможенного регулирования Указом Президента Российской Федерации от 15 января 2016 года № 12 Федеральная таможенная служба была передана в ведение Министерства финансов Российской Федерации.

В соответствии с целями таможенной политики государства реорганизация управления таможенной службой была направлена на совершенствование приоритетных направлений деятельности таможенных органов: учета денежных средств плательщиков таможенных пошлин, налогов; созданию единой транзитной системы ЕАЭС и единых гарантийных механизмов при транзите товаров; применению электронного документообо-

рота в случае предоставления обеспечения уплаты таможенных платежей при декларировании товаров; предоставлению государственной услуги ведения реестра таможенных представителей; работу по дальнейшему развитию системы управления рисками на основе обеспечения контроля за качеством и полнотой применения мер по минимизации рисков, совершенствования нормативной правовой базы, модернизацию специальных программных средств, обеспечивающих функционирование процесса управления рисками в таможенных органах; совершенствованию и развитию применяемой субъектно-ориентированной модели СУР, основанной на распределении участников внешнеэкономической деятельности по категориям уровня риска в зависимости от оценки вероятности нарушения ими таможенного законодательства.

В 2016 году были утверждены единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых Государств, ТН ВЭД ЕАЭС и Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза. ТН ВЭД СНГ, ТН ВЭД ЕАЭС и ЕТТ ЕАЭС вступили в силу 1 января 2017 года.

В рамках международного сотрудничества в 2016-2017 годах ФТС России организовала проведение и обеспечила участие подразделений таможенных органов в специальных международных таможенных операциях и проектах, направленных на противодействие лжетранзиту, таможенным правонарушениям на канале авиационных перевозок, контрабанде наркотиков, стратегически важных и контрафактных товаров, оружия и боеприпасов, валюты, а также табачной продукции.

Эффективное взаимодействие таможенных служб государств – членов ЕАЭС обеспечивалось в рамках Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза. На 64-м заседании Совета руководителей таможенных служб государств-участников Содружества Независимых Государств в Минске 15 сентября 2016 года Председателем СРТС СНГ был избран руководитель ФТС России В. И. Булавин.

Важным событием в сфере международной деятельности ФТС России в 2016 году стало подписание таможенными службами стран БРИКС «Положения о создании комитета таможенного сотрудничества». Это первый международный правовой акт между таможенными службами стран БРИКС.

Федеральная таможенная служба последовательно реализует план мероприятий программы «Совершенствование таможенного администрирования». В работе Международного форума «Интеграция на пространстве Большой Евразии: риски и возможности» в Москве 15 марта 2017 года, организованного Российским союзом промышленников и предпринимателей приняли участие более 350 представителей российских компаний,

работающих на рынках Азиатско-Тихоокеанского региона, Евразийского экономического союза и Европейского союза.

Заседание Совета Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) прошло в ФТС России 30 марта 2018 года. Члены Совета обсудили архитектуру системы прослеживаемости товаров Евразийского экономического союза (ЕАЭС), рассмотрели отчет о реализации пилотного проекта по введению маркировки контрольными (идентификационными) знаками шуб и меховых изделий, приняли решение по созданию Евразийской сети трансфера технологий (ЕСТТ).

Вступивший в силу с 1 января 2018 года Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС) обеспечил правовую базу дальнейшей реформы в области таможенного администрирования в соответствии с Комплексной программой развития Федеральной таможенной службы до 2020 года.

На Международном таможенном форуме 2019 широкой публике были представлены основные стратегические направления развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года. В кратчайшие сроки подготовлен уникальный долгосрочный документ – проект «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года», который согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и прошел обсуждение с деловыми кругами. Основная цель – формирование качественно новой, насыщенной «искусственным интеллектом», быстро перенастраиваемой, информационно связанной с внутренними и внешними партнерами, умной таможенной службы, незаметной для законопослушного бизнеса и результативной для государства.

31 мая 2019 года подписано межправительственное «Соглашение о взаимодействии таможенных органов государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности», в рамках которого таможенным службам предоставлено право обмениваться между собой информацией о контрафактных товарах (их производителях и отправителях), выявленных как при осуществлении внешнеторговой деятельности с государствами-участниками СНГ, так и в торговле с третьими странами.

В рамках международного правоохранительного сотрудничества в 2019 году ФТС России было организовано проведение и обеспечено участие подразделений таможенных органов Российской Федерации в 18 специальных международных таможенных операциях и проектах, направленных на противодействие «лжетранзиту», таможенным правонарушениям при осуществлении авиационных и автомобильных перевозок товаров, контрабанде наркотиков, стратегически важных и контрафактных

товаров, опасных отходов, товаров топливно-энергетического комплекса, оружия и боеприпасов, а также табачной продукции.

В 2020 году ФТС России завершено выполнение «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года», комплексной программы развития ФТС России и плана мероприятий («дорожной карты») по реформированию системы таможенных органов в период с 2018 по 2020 год. Реализация указанных документов позволила добиться значимых результатов в совершенствовании таможенного администрирования, реализован комплекс мер, направленных на упрощение условий ведения бизнеса и улучшение предпринимательского климата в Российской Федерации.

Введение обязательного электронного декларирования товаров и обязательного предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах для всех видов транспорта стало началом к развитию и расширению практики применения современных информационных технологий, автоматизации таможенных операций, в том числе осуществлению автоматической регистрации декларации на товары и автоматического выпуска товаров.

Расширяется межведомственное электронное взаимодействие ФТС России с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями, в том числе в целях получения необходимых сведений в автоматическом режиме, близком к реальному времени, развивается международное сотрудничество. Завершено масштабное реформирование системы таможенных органов Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации утверждена «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» и план мероприятий по ее реализации на период 2021-2024 годов.

На ближайшее десятилетие запланирован переход от «цифровой» таможни к «интеллектуальной». Предстоит значительная работа, направленная на внедрение в таможенные органы искусственного интеллекта, применение международных систем верификации и сертификации происхождения товаров, цифровизацию транзита, создание модели «интеллектуального» пункта пропуска, дальнейшее совершенствование системы управления рисками, автоматизацию таможенных процессов, обеспечение удобства и бесперебойного функционирования интерактивных сервисов для бизнеса, повышение результативности борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, в том числе с использованием новейших цифровых платформ и технологий.

Стратегические направления настоящего периода предусматривают расширение применения цифровых технологий в таможенном регулировании и внедрение технологий, обеспечивающих автоматическое совер-

шение таможенных операций без участия должностных лиц таможенных органов; совершенствование Таможенного кодекса ЕАЭС с учетом практики его применения и внесение соответствующих изменений в акты органов ЕАЭС; развитие единой системы транзита товаров в ЕАЭС; обеспечение единого стандарта совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля; унификацию электронного документооборота между таможенными органами и участниками ВЭД.

Задача таможни сейчас состоит в том, чтобы состыковать экономическую систему России с новой системой мирохозяйственных связей и за счет этого дать импульс развитию внешнеэкономических связей. Но ясно, что выполнить такую задачу возможно лишь при соответствующей постановке таможенного дела в стране. В противном случае, дисбаланс между нашей и зарубежными таможенными системами способен, наоборот, приостановить развитие внешней торговли.

Можно констатировать, что таможенная служба динамично движется в рамках технологического прогресса, выполняя при этом важные государственные функции и обеспечивая важнейшую часть поступлений в доходную часть федерального бюджета, достигая таких целей как: облегчение международной торговли, всемерная поддержка инвестиционных проектов, использование самых современных технологий, упрощение таможенных процедур, защита интересов российских граждан и неуклонное выполнение всех законодательных и правовых норм.

Вопросы для самопроверки

1. Как происходило в начале 90-х годов создание таможенной службы Российской Федерации?
2. Выделите основные направления развития таможенного дела и таможенной политики России в 1995-2000 гг. (в период с 2000 г.).
3. Опишите современную структуру таможенных органов Российской Федерации.
4. Каковы тенденции развития таможенного дела в России?

Заключение

Таможенная политика России имеет многовековую историю. Зародившись на этапе становления Древнерусского государства, она изначально выступала важным элементом фискальной системы, регулятором внешнеэкономической деятельности, торгово-правовых и международных отношений. Одновременно шло становление таможенной службы, которая уже в XVII в. подключалась к решению задач торгового протекционизма, защищая мерами тарифного и нетарифного регулирования интересы формирующегося национального рынка.

Сегодня таможенная политика России вновь приобретает значение важнейшей составной части внутренней и внешней политики государства и наполняется новым содержанием. Закономерно, что ее концентрированным выражением становится таможенный тариф – важнейший инструмент оживления экономики и решения фискальных задач государства. Таможенные органы играют все более активную роль в регулировании рыночных отношений и внешнеэкономических связей, стабилизации финансов, защите экономического суверенитета страны, прав граждан и хозяйствующих субъектов.

Неудивительно, что в связи с развитием в России рыночной экономики, либерализацией внешней торговли и становлением правового государства в обществе возрастает интерес к истокам национальной торговли, таможенного законодательства, тарифной политики, таможенного обложения, финансового и таможенного управления, влияние которых на существенные стороны исторического процесса трудно переоценить. Предметом пристального изучения становится сама категория «таможенная политика», которую определяют и как составную часть внутренней и внешней политики государства, и как самостоятельную государственную политику, тесно связанную с внутренней и внешней политикой. Начинают осуществляться крупномасштабные научные проекты по изучению истории российского предпринимательства. Во многих высших учебных заведениях страны вводятся новые учебные дисциплины, предусматривающие углубленное изучение истории торговли, финансов, налогообложения, государственной службы. Одна из главных задач этих мероприятий – подготовка высокопрофессиональных, всесторонне развитых специалистов нового поколения.

Приложение

Хронологическая таблица

X век	Предположительное время возникновения таможенного дела в Киевской Руси.
XVI век	Появление «таможенных грамот» – законодательных актов Московского государства. Осуществление принудительного набора на таможенную службу представителей купечества, которые становились «таможенными головами» и управляли таможнями.
1649 г.	Принятие Соборного уложения, запретившего иностранцам торговлю в границах Московского государства (кроме Архангельска).
1653 г.	Введение Торгового устава, заменившего многочисленные российские таможенные сборы единой рублевой пошлиной.
1654 г.	Принятие Уставной грамоты. Отмена откупного порядка взимания таможенных сборов.
1667 г.	Введение Новоторгового устава, представлявшего собой первый российский таможенный тариф.
1699 г.	Передача управления таможнями в руки таможенных бурмистров.
1712 г.	Восстановление откупной системы взимания таможенных сборов по сухопутной границе России.
1718 г.	Сосредоточение непосредственного руководства таможенным делом страны в Камер-коллегии.
1720 г.	Передача управленческих функций таможенных бурмистров оберцольнерам.
1721 г.	Подтверждение откупного содержания всех таможен по сухопутной границе.
1724 г.	Утверждение протекционистского таможенного тарифа, заменившего Новоторговый устав 1667 г.
1724 г.	Принятие Морского пошлинного регламента и устава.
1726 г.	Начало понижения тарифных ставок.
1729 г.	Издание Вексельного устава. Начало формирования национальной таможенной статистики.

1731 г.	Принятие нового таможенного тарифа. Отмена покровительственной системы Петра I.
1731 г.	Принятие Морского пошлинного регламента или устава (дополненного и переработанного).
1746 г.	Принятие Сенатом указа «О снаряде таможенной яхты для крейсирования за Кронштадскою брантвахтою до Березовых островов».
1747 г.	Спуск на воду первой таможенной «яхты-служителя».
1753-1754 гг.	Отмена внутренних таможенных пошлин и всех «мелочных сборов». Введение единообразной таможенной пошлины, взимаемой со всех ввозимых и вывозимых товаров.
1754 г.	Учреждение Корпуса пограничной стражи и института таможенных объездчиков.
1757 г.	Утверждение протекционистского таможенного тарифа.
1758 г.	Частичная передача таможен на откупное содержание.
1762 г.	Окончательная отмена откупной системы в таможенном деле. Восстановление таможен в казенном управлении. Учреждение Главной над таможенными сборами канцелярии.
1 марта 1767 г.	Введение умеренного таможенного тарифа.
27 сентября 1782 г.	Подписание Екатериной II именного указа «Об учреждении особой таможенной пограничной цепи и стражи для отвращения потаенного провоза товаров». Учреждение таможенной пограничной стражи в западных пограничных губерниях.
27 сентября 1782 г.	Утверждение либерального таможенного тарифа, отвечавшего духу физиократизма и свободной торговли.
Середина 1789 г.	Издание указа о запрещении привоза в Россию товаров через сухопутные таможни по западной границе.
8 апреля 1793 г.	Подписание Манифеста, нацеленного на разрыв экономических отношений с Францией.
14 сентября 1795 г.	Утверждение таможенного тарифа умеренно-протекционистской направленности и его введение в 1797 г.

1810 г.	Разработка специальной таможенной комиссией под руководством М.М.Сперанского запретительного таможенного тарифа.
1811 г.	Утверждение «Положения об устройстве военной стражи на границах западных губерний».
1819 г.	Принятие нового Таможенного устава.
1819 г.	Принятие таможенного тарифа, снявшего все запреты на импорт и экспорт товаров.
1822 г.	Утверждение фискально-запретительного таможенного тарифа.
1827 г.	Принятие «Положения об устройстве пограничной таможенной стражи». Реорганизация погранично-таможенной службы. Сосредоточение непосредственного руководства таможенным делом России в Департаменте внешней торговли Министерства финансов.
1844 г.	Начало движения за отмену вывозных и снижение ввозных пошлин.
13 октября 1850 г.	Утверждение нового таможенного тарифа, положившего начало умеренно-протекционистскому этапу таможенной политики.
1857 г.	Принятие нового Таможенного устава. Создание единой системы таможенных органов.
25 апреля 1857 г.	Утверждение нового таможенного тарифа. Очередная уступка в пользу свободной торговли.
1864 г.	Реорганизация Департамента внешней торговли Министерства финансов в Департамент таможенных сборов МФ.
3 июня 1868 г.	Утверждение нового таможенного тарифа, отвечавшего в целом принципам «свободной торговли».
1 января 1877 г.	Введение порядка уплаты таможенных платежей золотом. Усиление меркантильно-фискальной и фискально-протекционистской направленности таможенной политики.
1877 г.	Установление пошлины на привозной хлопок.
1880 г.	Введение дополнительного 10-процентного сбора со всех ввозимых товаров.
11 июня 1891 г.	Утверждение протекционистского таможенного тарифа.

1892 г.	Принятие нового Таможенного устава.
1893 г.	Принятие закона о «двойном таможенном тарифе».
1893 г.	Русско-германская таможенная война.
1894 г.	Подписание Россией и Германией торгового договора сроком на 10 лет. Отказ от принципа таможенно-тарифной автономии. Принятие конвенционального тарифа.
1900 г.	Значительное повышение пошлин по более чем 100 статьям тарифа 1891 г.
1903 г.	Издание последнего в дореволюционной истории общего таможенного тарифа.
15 июля 1904 г.	Включение дополнительной конвенции к русско-германскому торговому договору 1894 г.
1904 г.	Принятие нового Таможенного устава.
16 февраля 1906 г.	Введение в действие тарифа 1903 г.
1910 г.	Принятие нового Таможенного устава.
1914 г.	Прекращение деятельности таможенных учреждений в связи с войной и потерей ряда приграничных территорий.
Сентябрь 1917 г.	Создание съездом таможенных служащих России ЦК профсоюза таможенных работников.
Начало 1918 г.	Возобновление работы Департамента таможенных сборов при Наркомате финансов.
29 мая 1918 г.	Издание декрета Совнаркома РСФСР «О разграничении прав центральных и местных советских властей по собиранию пошлин и регулированию деятельности местных таможенных учреждений».
29 июня 1918 г.	Переименование Департамента таможенных сборов при Наркомфине в Главное управление таможенного контроля и переподчинение его Наркомату торговли и промышленности (НКТиП).
11 июня 1920 г.	Преобразование НКТиП в Наркомат внешней торговли (НКВТ) с передачей ему всех функций в сфере управления таможенным делом.
12 ноября 1920 г.	Издание декрета Совнаркома РСФСР «О порядке приема, хранения, отпуска импортных и экспортных товаров».
3 января 1921 г.	Издание декрета Совнаркома РСФСР «О реквизициях и конфискациях».

3 ноября 1921 г.	Издание декрета Совнаркома РСФСР «О взысканиях, налагаемых на транспортных служащих за нарушение таможенных правил».
14 февраля 1922 г.	Утверждение первого советского таможенного тарифа по европейской привозной торговле.
23 февраля 1922 г.	Учреждение Таможенно-тарифного комитета (ТТК) при Совнаркоме РСФСР.
31 марта 1922 г.	Утверждение Временного положения о местных таможенных учреждениях.
15 июля 1922 г.	Утверждение первого советского таможенного тарифа по европейской вывозной торговле.
12 ноября 1923 г.	Утверждение положения о НКВТ.
8 января 1924 г.	Утверждение второго советского таможенного тарифа.
2 марта 1924 г.	Утверждение приказом НКВТ Положения о Главном таможенном управлении (ГТУ).
14 декабря 1924 г.	Утверждение Президиумом ЦИК СССР Таможенного устава СССР.
1925 г.	Создание отделений ГТУ в БССР, УССР, ЗСФСР и Средней Азии и 11 районных таможенных инспекторских управлений.
5 мая 1925 г.	Утверждение Положения о технических совещаниях как рабочих органах таможенных учреждений.
11 февраля 1927 г.	Утверждение третьего советского таможенного тарифа.
19 декабря 1928 г.	Утверждение Таможенного кодекса СССР, заменившего Таможенный устав.
1929 г.	Введение правил пропуска через государственную границу предметов, подлежащих рассмотрению органами Главного управления по делам литературы и издательств (Главлита). Этим положено начало идеологической цензуре.
1930 г.	Принятие Свода таможенных тарифов СССР.
1932-1934 гг.	Упорядочение ускоренного пропуска через государственную границу грузов общественного сектора и централизованное производство расчетов по таможенным пошлинам за эти грузы.
1935-1938 гг.	Введение инструкций по осуществлению контрольно-инспекторских функций в отношении перевозок внешнеторговых грузов.

30-е годы	Изменение правил пропуска багажа пассажиров и досмотра международных почтовых отправлений.
Период ВОВ	Прекращение (приостановка) деятельности многих таможенных учреждений.
1942 г.	Утверждение инструкции ГТУ по ведению дел о контрабанде.
1943 г.	Введение беспошлинного пропуска из-за границы благотворительных грузов.
Начало 50-х гг.	Привлечение на таможенную службу выпускников ВУЗов, владеющих иностранными языками. Создание ежегодных Всесоюзных шестимесячных курсов повышения квалификации работников таможенных учреждений.
14 августа 1951 г.	Введение персональных званий для начальствующего состава таможенных учреждений.
1953 г.	Утверждение новых правил таможенного досмотра и пропуска ручной клади и багажа.
1958 г.	Внесение существенных изменений в квалификацию контрабанды.
1961 г.	Утверждение нового (льготного) таможенного тарифа СССР.
5 мая 1964 г.	Утверждение нового Таможенного кодекса СССР.
1971 г.	Усиление административной ответственности за контрабанду валюты и валютных ценностей.
1976 г.	Осуществление ряда мероприятий по недопущению незаконного вывоза из страны культурных ценностей.
Конец 1977 г.	Принятие новых правил таможенного контроля за вещами лиц, следующих через государственную границу СССР.
27 апреля 1981 г.	Утверждение нового таможенного тарифа СССР.
12 февраля 1986 г.	Преобразование ГТУ Министерства внешней торговли в Главное управление государственной таможенной контроля (ГУГТК) при Совете Министров СССР.
13 июля 1987 г.	Утверждение Положения о Главном управлении государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР.
1986-1989 гг.	Осуществление комплекса мероприятий по организационно-правовому развитию системы таможенных органов.

11 декабря 1989 г.	Принятие постановления Совета Министров СССР, юридически закрепившего отход от принципа государственной монополии внешней торговли.
10 мая 1990 г.	Создание Северо-Западного управления ГУГТК при СМ СССР.
1991 г.	Принятие Таможенного кодекса СССР и Закона СССР «О таможенном тарифе».
18 июня 1993 г.	Принятие Таможенного кодекса Российской Федерации.
1 июля 1993 г.	Введение в действие Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе».
1993 г.	Завершение структурной реорганизации таможенной службы.
2003 г.	Принятие нового Таможенного кодекса Российской Федерации.
9 марта 2004 г.	Преобразование Государственного таможенного комитета РФ (ГТК РФ) в Федеральную таможенную службу (ФТС).
2010 г.	Принятие Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»
15 января 2016 г.	ФТС передана в ведение Министерства финансов Российской Федерации
1 января 2018 г.	Вступление в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС)

Список рекомендованных источников и литературы

1. Основная литература

- 1.1. Берков Е. А., Галанжин Е. Ф. Таможенное дело (1726-1986 гг.). – М., 1988.
- 1.2. Габричидзе Б. Н., Зобов В. Е. Таможенная служба в Российской Федерации. – М., 1993.
- 1.3. Епифанов А. Ф., Некрасов Е. М. Российская таможня между прошлым и будущим. – Ростов-на-Дону, 1995.
- 1.4. Кисловский Ю. Г. История таможенного дела и таможенной политики России / Под общ. ред. А.Е. Жерихова. – М., 2004.
- 1.5. Он же. История таможни государства российского 907-1995 гг. – М., 1995.
- 1.6. Он же. Контрабанда, история и современность. – М., 1996.
- 1.7. Марков Л. Н. Очерки по истории таможенной службы. – Иркутск, 1987.
- 1.8. Пиляева В. В. История таможенного дела и таможенной политики России. – М., 2007.
- 1.9. Соломеин А. Ю. История таможенного дела и таможенной политики России. – СПб., 2011.
- 1.10. Старовойтова Е. Н., Долидович О. М. История таможенного дела и таможенной политики России. – СПб., 2012.
- 1.11. Храбсков В. Г. Таможня и закон – М., 1979.
- 1.12. Шумилов М. М. История таможенного дела и таможенной политики России. – СПб., 2001.

2. Дополнительная литература

- 2.1. Актуальные проблемы современной таможенной политики. Сборник научных трудов РТА (Материалы заседания «Круглого стола»). – М., 1996.
- 2.2. Базикин П. Учебник для нижних чинов ОКПС. – СПб., 1913.
- 2.3. Бенземан М. М. (Аркан). О таможенном покровительстве промышленности. – Киев, 1891.
- 2.4. Брандт Б. Ф. Финансовая политика и таможенное покровительство. – СПб., 1904.
- 2.5. Бунич Л. Н. Таможенная политика России до революции // Таможенные ведомости. 1993. № 11-12.
- 2.6. Бутов Я. В. Таможенная политика России и ее осуществление во второй половине XIX в. – М., 1995.

- 2.7. Витчевский В. Торговая, таможенная и промышленная политика России со времен Петра Великого до наших дней / Пер. с нем. – СПб., 1909.
- 2.8. Демидова Н. Ф. Русские таможенные печати XVII–XVIII вв. // Аграрная история Европейского севера СССР. – Вологда, 1970.
- 2.9. Злотников М. Ф. Континентальная блокада и Россия. – М., 1966.
- 2.10. Кази М. И. По поводу таможенной войны с Германией. – СПб., 1893.
- 2.11. Канкрин Е. Ф. Экономия человеческих обществ и состояние финансов. – СПб., 1849.
- 2.12. Кизеветтер А. А. К истории внутренних таможен в России. – Казань, 1913.
- 2.13. Колесов И. Н. Таможенная политика России за последнее время. 1850–1870 // Экономический журнал. – СПб., 1890, кн. 4–5.
- 2.14. Костомаров Н. И. Очерк торговли Московского государства в XVI и XVII столетиях. – СПб., 1862.
- 2.15. Крестовников Н. К. Торговый тариф Д. И. Менделеева. – СПб., 1892.
- 2.16. Кулишер И. М. Международные торговые договоры. Ч. 1. – Пг., 1922.
- 2.17. Он же. Очерк истории русской торговли. – Пг., 1923.
- 2.18. Он же. Основные вопросы международной торговой политики. – Пг., 1924.
- 2.19. Он же. Очерки по истории таможенной политики России. – СПб., 1903.
- 2.20. Кун Е. Развитие нашего таможенного обложения в последние десятилетия. – Пг., 1917.
- 2.21. Лодыженский К. И. История русского таможенного тарифа. – СПб., 1886.
- 2.22. Менделеев Д. И. Толковый тариф или исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 г. – СПб., 1892.
- 2.23. Некрасов А. А. Пограничный контроль на путях международного сообщения. – Хабаровск, 1998.
- 2.24. Новиков Я. А. Протекционизм. – СПб., 1890.
- 2.25. Окунь С. Б. К истории таможенного тарифа 1850 г. // Вопросы генезиса капитализма в России. – Л., 1960.
- 2.26. Поляков В. Л. Таможенная политика России в период второго десятилетия XIX в. // Вопросы всеобщей истории. – Хабаровск, 1972.

- 2.27. Потанин В. В. Тариф 1857 г. и таможенная политика России в 1856–1860 гг. // Вестник ЛГУ, 1965, № 20.
- 2.28. Пузино В. О. Контрабандисты. – СПб., 1907.
- 2.29. Рудченко И. Я. Исторический очерк обложения торговли и промыслов в России. – СПб., 1893.
- 2.30. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М., 1962.
- 2.31. Соболев М. Н. Таможенная политика в России во второй половине XIX века. – Томск, 1911.
- 2.32. Он же. История русско-германского торгового договора. – Томск, 1915.
- 2.33. Циммерман В. А. О таможах и промышленности древних народов. – СПб., 1859.
- 2.34. Шапошников Н. Н. Таможенная политика России до и после революции. – М.-Л., 1924.
- 2.35. Он же. Протекционизм и свобода торговли. – М., 1924.

Сведения об авторе

Иванов Кирилл Евгеньевич, Санкт-Петербургский государственный экономический университет; доктор исторических наук, доцент; профессор кафедры общественных наук, Гуманитарный факультет.

E-mail: Kir-Ivanov71@yandex.ru

SPIN-код: 9332-0950

Учебное издание

К. Е. ИВАНОВ

**ИСТОРИЯ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА
И ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

Учебное пособие

Издание второе, исправленное и дополненное

Верстка Л.А. Солдатовой

Подписано в печать 15.03.2024. Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 7,25. Тираж 100 экз. Заказ 172.

Издательство СПбГЭУ. 191023, Санкт-Петербург,
наб. канала Грибоедова, д. 30-32, лит. А.

Отпечатано на полиграфической базе СПбГЭУ