

Сравнительно-правовой анализ таможенной системы второй половины XIX века с первой половиной XX века.

Котихина А.С.

Соискатель

В данной статье производится сравнительно - правовой анализ таможенной системы второй половины XIX века с первой половиной XX века.

В XIX веке таможенная политика развивается в двух направлениях – протекционизм и фритредерство. Однако концепция "чистого" фритредерства не нашла широкого применения в России, где в таможенной политике побеждали протекционистские тенденции.

Убежденным сторонником протекционизма в России был Е.Ф. Канкрин.

В ряде своих трудов по экономике он обосновал необходимость использования таможенного механизма для регулирования развития промышленности и внешней торговли. Его заслуга в том, что он впервые разработал положение о составлении тарифов, которыми предусматривались ценовые пошлины и как исключение пошлины с меры и веса. Тариф должен быть подробен и ясен. При привозе товаров, не упомянутых в тарифе, следует держаться умеренных мер и умеренной пошлины. "Никто, – писал Канкрин, – не исключая придворного ведомства, не должен пользоваться особыми привилегиями. При вывозе за границу собственных продуктов следует устанавливать небольшую пошлину, а пропускать беспошлинно – это предубеждение". Канкрин, по сути дела, был единственным творцом протекционистской таможенной политики.¹

Крупным ученым протекционистского направления России середины XIX в. был С. Никольский. Еще в студенческие годы он на основе глубокого изучения опыта организации таможенного дела в России и внешней торговли подготовил интересный научный труд "О внешних таможенных пошлинах",

¹ См: Кисловский Ю.Г. «История таможенного дела и таможенной политики России» Под общей редакцией А.Е. Жерихова М., Русика-Пресс 2004. С.34.

в котором показал, что выход из экономической отсталости России лежит через протекционизм. Никольский рассматривал тариф не только как расписание предметов, облагаемых таможенной пошлиной, но и прежде всего как механизм "охранения" национальной промышленности и получения дохода. Он сформулировал основные принципы и условия, обязательные при составлении тарифа: учет состояния экономики государства в целом и промышленности в частности, нужды народного хозяйства, а также объем сбыта товаров в стране.

Никольский сделал попытку дать определение таможи и теоретически обосновал ее общественную пользу, показывая на примере России и других государств, что наличие таможен дает государству значительный доход. Он стоял во главе протекционистского движения в России и внес значительный вклад в развитие теории таможенного дела.²

Обоснование протекционизма и его необходимости в России дали в своих работах И.М. Кулишер, М.Н. Соболев, Н.Н. Шапошников.

М.Н. Соболев приходит к выводу, что для России второй половины XIX в. был характерен не протекционизм, а фискализм. С этим следует частично согласиться. Изучение двух тенденций в экономике, торговле, таможенном деле в России показывает, что протекционизм, вспыхнув, как искра, при Петре I, быстро погас и на короткое время появился лишь в 20-40-е годы XIX в., а затем снова уступил место фритредерству, кратковременно проявляясь лишь в 1877, 1891, 1903 гг., но к этому времени многие западные страны уже перешли к фритредерству, а Россия так и оставалась страной с недостаточно развитой промышленностью.³

К началу 1890-х годов в стране сформировалась разветвленная система таможенных платежей, различавшаяся в зависимости от источника поступления: внешние пошлины (ввозные и отпускные), складочные и

² См: Никольский С. «О внешних таможенных пошлинах» М., 1865. С.27

³ Кисловский Ю.Г. «История таможенного дела и таможенной политики России» Под общей редакцией А.Е. Жерихова М., Русика-Пресс 2004. С.37

канцелярские сборы, сборы за наложение таможенного клейма (клеймальный сбор), за бандероли (обандероливание), штрафные деньги.⁴

Переход России в конце XIX века от свободной торговли к активному протекционизму сказался на таможенных отношениях с ее соседями. Например, для того чтобы побудить Германию к скорейшему заключению торгового договора, русское правительство издало в 1893 году Закон о двойном таможенном тарифе, по которому товары стран, не предоставивших льготы для ввоза и транзита русских товаров, облагались пошлинами на 15-30% выше обычных ставок. Итогом полугодовой таможенной войны России с Германией было заключение в 1894 году десятилетнего торгового договора, а затем в 1904 г. пролонгирован конвенционный тариф, по которому Россия обязалась преобразовать ряд мелких пограничных таможен в первоклассные.⁵ И в результате чего Россия потеряла самостоятельность в таможенной политике и, по образному выражению Н.Н. Шапошникова, свернула с мирового магистрального экономического пути развития.

В целом же таможенная политика XIX века основополагалась на таможенном тарифе 1891г., доминирующее положение принадлежало государству, которое стремилось извлекать из таможенных пошлин наибольший доход в казну.⁶

Таможенный тариф 1891года взвинтил в стране таможенные пошлины, он так же почти не знал примеров беспошлинного вывоза, за исключением хлеба, кормов, домашнего скота, бревен, камня, того, что в Россию из-за рубежа никогда не ввозилось. Доходы государства в этот момент возросли в пять раз. Но данный тариф стимулировал контрабандный ввоз и вывоз товаров, вследствие чего был принят Таможенный устав 1892г, который упорядочил таможенную охрану на море и в прибрежных водах.

Таможенный устав 1892г уже более подробно и конкретно развил законодательную базу по борьбе с контрабандой. Как следует из

⁴ См: Российская таможня. История и современность. М., ЦБТ ФТС России, 2006. С.34

⁵ См: Габричидзе Н, Зобов В.Е. «Таможенная служба в РФ» 1993г. С.56-58

⁶ См: Соболев М.Н. «Таможенная политика России во второй половине XIX века» Томск, 1911г., С.3

исторических источников, контрабанда в тот период времени являлась одной из самых актуальных проблем. Основной санкцией таможенного устава 1892г является штраф и конфискация, а неспособным заплатить штраф назначалось тюремное заключение. Таможенный устав 1892г увеличил штрафы за контрабанду в два раза.⁷

Развивалась оперативно-розыскная деятельность в таможенных органах против контрабанды, на что государство ассигновало значительные суммы денежных средств.⁸

Устав так же законодательно определил виды контрабанды и соответствующие правовые санкции. Рецидивная контрабанда каралась не только денежным начетом, но и конфискацией имущества и выселением из пограничного района или тюремным заключением.⁹

По уставу 1892г можно подробно изучить таможенную систему XIX века, в нем подробно описывается организационная структура и полномочия таможенных органов данного периода.

Главное управление таможенною частью на всем пространстве Империи принадлежит Министерству Финансов, по Департаменту Таможенных сборов.

Таможенное управление составляют: Департамент Таможенных Сборов, Начальники таможенных округов, таможенные заставы, таможенные посты и переходные пункты. В таможенном управлении состоит Пограничная Стража, которая в 1893 г. государственным указом была выведена из Департамента таможенных сборов и преобразована в Отдельный пограничный корпус. На местах создавались пограничные округа.

Определение и изменение, по мере надобности, границ таможенных округов, а также назначение местопребывания для окружных таможенных управлений предоставляется Министру Финансов, с тем, чтобы о сделанных

⁷ См: Журнал «История государства и права» №4 2008г А.В. Татаренко. С.32

⁸ См: Журнал «Человек и закон» №1 2008г С. 74

⁹ См: Собрание законов российской империи. Свод учреждений и уставов таможенных. – СПб, 1892 Т.6. Издание – 1892г., С.264

по означенным предметам распоряжениях он доносил Правительствующему Сенату, для опубликования во всеобщее сведение.

Каждый таможенный округ управляется Начальником округа. При нем Окружный Таможенный Ревизор, Штабс-офицер для производства дел, до Пограничной Стражи относящихся, Чиновники для особых поручений, Секретарь, Помощник Секретаря в западных таможенных округах и писцы.

Для производства строительных работ в таможенных округах состоят архитекторы.

Таможни, таможенные заставы и переходные пункты – это особые учреждения для пропуска товаров по внешней торговле Империи, привоз и отпуск которых разрешается лишь через те пункты, где находятся такие учреждения, которые подразделяются на:

1. главная складочная таможня;
2. таможни первого класса;
3. таможни второго класса;
4. таможни третьего класса;
5. таможенные заставы;
6. переходные пункты;

Кроме того, так же Кронштадтская таможня, составляющая передовой пункт С.-Петербургской портовой таможни и действующая на основании особых правил и два таможенные поста в Архангельской губернии, а именно: в Кеми и Сумском посаде.

Министр Финансов мог делать изменения в правах и составе таможенных учреждений, т.е. переводить таможенные места из одного класса в другой, или изменять штатное число чиновников, с переводом их из одного учреждения в другое. О всех таких переменах Министр Финансов сообщал Правительствующему Сенату.

Каждая таможня и застава состояла под главным надзором Управляющего из таможенных чиновников, звания и число которых

определялось штатным расписанием. На переходных пунктах стояли Надзиратели. При таможенных учреждениях находились досмотрщики.

Каждая таможня или застава имела при входе щит, с изображением государственного герба и с надписью: такая-то таможня или застава. На таможенных строениях, и особенно при портах, вешался один общий установленный для всей Империи флаг, который поднимался и спускался при начале и окончании ежедневных действий; такой же флаг был на всех таможенных судах.

Делопроизводство и бухгалтерия во всех таможенных ведомствах губерний ведутся на Русском языке. Подаваемые в таможни декларации и просьбы могут быть писаны на языках Русском и Польском, или Немецком, а накладные на прочих Европейских языках; объявления же на привозные и вывозные товары должны быть писаны на Русском языке.

Участники таможенных правоотношений обязаны вести себя в таможнях вежливо и благопристойно.¹⁰ Российская империя была поделена на десять таможенных округов, на территории которых располагалось 95 таможен, 64 таможенные заставы и 71 проходной пункт и пост.

При изучении данного исторического периода появляется некоторая нестыковка. Так как одни источники говорят о том, что Таможенный устав 1892г сформировал таможенную систему и в таком виде она сохранилась до 1917г. А некоторые утверждают, что окончательно она была сформирована Таможенным уставом 1904г. При анализе Таможенного устава 1892г и Таможенного устава 1904, автор заметил, что положения о таможенной системе в Уставе 1904г никоим образом не изменились по отношению к Уставу 1892г. Таможенная система по прежнему состояла из Департамента таможенных сборов, окружных и участковых таможенных управлений, таможен, таможенных постов и таможенных застав.¹¹ Новым в Таможенном уставе 1904г был раздел «О провозе товаров по железным дорогам»

¹⁰ См: Под общей редакцией Блинова Н.М. История таможенного дела и таможенной политики России (1811-1917 гг.): Хрестоматия. Ч. 2. М.: РИО РТА, 1998. С.67

¹¹ См: Свод законов Российской империи 1904г Т.6, С.1

отражавший быстрое строительство железных дорог в России и, как следствие, адаптацию таможенных операций к данному виду транспорта.

Различные научные и политические деятели (Витте И.Х., Озеров, Менделеев Д.И.) видели причину контрабанды в протекционистской таможенной политике, связанную с высокими таможенными пошлинами. При этом цены повышались как на товары, ввозимые из-за границы, так и на аналогичную отечественную продукцию в результате ослабления конкуренции.¹²

Анализируя историческую литературу, следует сделать вывод, о том, что таможенные органы в данный исторический этап утратили свою былую независимость и стали носить подчинительный характер. Полномочия таможенных органов значительно урезались, и многие действия таможенных сотрудников подлежали усиленному контролю и надзору.

Принятый новый Таможенный устав 1910г немного расширил полномочия таможенных органов, предоставив им право самостоятельно проявлять инициативу в производстве обысков, выемок контрабандных товаров, но лишь в 100-верстной полосе от линии сухопутной границы внутрь страны и от морских берегов.¹³

В начале XX века в России были самые высокие пошлины, но экспорт русских товаров увеличился на 212%. Таможня являлась весьма доходным делом для Российского государства. С началом первой мировой войны (1914-1918гг.) таможенное ведомство оказалось в значительной степени парализовано, так как на 75% Европейской границы России велись военные действия.¹⁴ Большинство таможен закрылось на длительный срок. После событий февральской революции 1 сентября 1917г был проведен первый Всероссийский съезд таможенных служащих России, на котором был принят Декрет, Устав и создан ЦК Всероссийского союза таможенных служащих.¹⁵

¹² См: Всероссийский экономический журнал ЭКО №3 2009г «Таможенная политика России в трудах И.Х. Озерова» С. 162

¹³ См: Шапошников Н.Н. «Таможенная политика России до и после революции» М. 1924г С.

¹⁴ См: Габричидзе Б.Н. «Российское таможенное право» 2001г. С.28-29.

¹⁵ См: Российская таможня. История и современность. М. ЦБТ ФТС России 2006. С.34

Данный этап формирования таможенной системы происходит в сильной зависимости от Октябрьского переворота. Новая государственная власть скептически отнеслась к ранее сложившейся дореволюционной таможенной системе. По сравнению с XIX веком таможенные органы теряют свое фискальное предназначение и приобретают исключительно вспомогательное значение. По мнению автора, это происходит в следствии реализации Ленинской идеи государственной монополии внешней торговли, которая ограничила сферу таможенно-тарифного регулирования.

В период военного коммунизма неоднократно выдвигалось предложение закрыть таможенные органы.¹⁶

В 1918г возобновил работу Департамент таможенных сборов.

29 мая 1918г СНК издал декрет «О разграничении прав Центральной и местных властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений». Декрет стал правовой основой формирования таможенных учреждений, по сути, этим декретом была создана советская таможенная система. Согласно данному Декрету обложение таможенной пошлиной и другими сборами товаров, перевозимых через таможенную границу, передавалось в исключительное ведение центральной государственной власти. Таможенные учреждения признавались органами центральной Советской власти и управлялись Наркоматом по финансовым делам.¹⁷ Таможни в своей работе объявлялись независимыми от местных властей, которые получили право ограниченного надзора без вмешательства в административную и распорядительную деятельность. При этом Советы наделялись правом назначения при таможнях комиссаров, осуществляющих общий надзор за их работой.¹⁸

Декретом СНК от 29 июля 1918г Департамент таможенных сборов переименовывается в Главное управление таможенного сбора. Главные

¹⁶ См: Габричидзе Б.Н., Полежаев Д.М. «Становление и развитие таможенной службы в Советском государстве (1917-1991)» // Государство и право 1992 №10 С.27.

¹⁷ См: Михайлов Б.В. «Таможенная система в первые годы Советской власти»// Ученые записки МГИМО, М. 1958г С.147.

¹⁸ См: Российская таможня. История и современность. М. ЦБТ ФТС России 2006. С.34

таможенные управления затем переходят в подчинение Наркомата торговли и промышленности, который затем переименовывается в Народный Комиссариат Внешней Торговли, которому переходят все функции в области управления таможенным делом. В данный период времени таможенное дело рассматривается как составная часть внешнеторговой деятельности.

В соответствии с положением об НКВТ 11 июля 1920г, ГТУ входит в состав НКВТ, а таможенные округа становятся органами НКВТ на территории СССР. Закреплялось новое положение таможни.

Ввиду реализации идеи о государственной монополии внешней торговли таможенный контроль становился ее вспомогательным инструментом. Внешний оборот оставался нерегулярным и незначительным. Автор полагает, что это связано с тем, что товары распределялись, а не продавались на данном историческом этапе.

12 ноября 1920г СНК РСФСР издал декрет «О порядке приема, хранения и отпуска импортных и экспортных товаров», который стал основой для Таможенного устава СССР 1924г. Декрет СНК от 31 марта 1922г утвердил Временное положение о местных таможенных учреждениях, согласно которому Наркомат внешней торговли составлял перечень таможенных округов по соглашению с наркоматом финансов. Начальники округов подчинялись только НКВТ, а руководимые ГТУ таможенные учреждения подразделялись на таможни первого, второго и третьего разрядов и таможенные посты. В 1922 г ГТУ состояло из 283 местных таможенных учреждений, 134 таможен и 149 таможенных постов, входивших в состав восьми таможенных округов. В истории советской таможенной системы 1922 год имел особое значение, поскольку именно с этого периода началась активная хозяйственная и внешнеторговая деятельность советского правительства. Как заметил советский исследователь А. Потяев, «до 1922 года мы существовали без таможенно-тарифной политики и при почти полном отсутствии организационной таможенной охраны наших обширных

границ». ¹⁹Как видно из приведенных данных количество таможенных округов сократилось с 10 до 8 по сравнению с 1892г, а вот количество таможен увеличилось с 95 до 134. Так же значительно увеличилось количество таможенных постов с 71 до 149.²⁰ Автор полагает, что это связано с переходом к нэпу и с расширением внешнеторговой границы и как следствие возникла необходимость в восстановлении таможенно-тарифного регулирования.

В соответствии с задачами и функциями таможенных учреждений в условиях перехода к НЭПу началось формирование многоступенчатой системы управления таможенным делом.²¹

Декретом СНК от 23 февраля 1922г был утвержден Таможенно-тарифный комитет. В компетенцию комитета входило составление новых и изменение и дополнение предшествующих списков запретных товаров, решение вносимых таможенным управлением вопросов по применению тарифа; разрешение жалоб на решения Таможенного управления по вопросам применения тарифа; дача заключений по всем проектам законов, торговых договоров, конвенций и соглашений имеющих отношение к таможенно-тарифному делу. В ТТК входили по одному представителю от Государственной плановой комиссии при СТО, от народных комиссаров иностранных дел, путей и сообщений, внутренней торговли, земледелия. Все члены ТТК утверждались СНК. СНК также утверждал все постановления ТТК, после чего они приобретали юридическую силу.²²

ТТК не имел своего рабочего аппарата и формально его функции должны были выполняться ГТУ. Однако из анализа Положения О ГТУ видно, что функции рабочего аппарата ТТК выполняло не ГТУ в целом, а специально созданный для этого в его системе тарифный отдел, который разрабатывал и готовил материал для установления новых и изменения

¹⁹ См: Потяев А. Таможенно-тарифная политика и таможенные доходы.// Внешняя торговля, 1923, №19-20. С.11

²⁰ См:Кисловский Ю.Г. «История таможни государства Российского» М., Автор 1995. С. 57

²¹ См: Российская таможня. История и современность. Часть 4. Начало XX века.М. ЦБТ ФТС России 2006

²² См: СУ РСФСР 1922г №19 ст.213

старых тарифов, давал новые для ТТК заключения по проектам законов, международных договоров и конвенций.²³

Из вышесказанного следует, что по сравнению с XIX веком, в начале XX века, таможенные органы становятся совещательно-координационным органом. Ранее они занимались исполнительно – распорядительной деятельностью, а на данном этапе выработкой таможенной политики и таможенной концепции, без права принятия самостоятельного решения.

Говоря о таможенной политике России XIX – XX веков, следует подчеркнуть, что в эти годы она заметно продвинулась вперед по пути рационального построения таможенного протекционизма, сочетая в себе покровительские, фискальные и финансово-политические соображения.²⁴

В заключении следует сказать, о том, что таможенная политика XIX-XX веков была направлена на поощрение русской промышленности. В начале XX века рост таможенных доходов существенно увеличился, они значительно пополняли государственную казну, но тем же временем, ложились тяжким бременем на малоимущих. Россия так же по сравнению с XIX веком стала активным участником во внешнеэкономической деятельности. Из 28 государств, с которыми Россия поддерживала внешнеторговые отношения, с шестнадцатью она имела режим наибольшего благоприятствования. В начале XX века сформировалась четкая система таможенных органов. Таможенная служба становилась «вратами», а не «шлагбаумом» для внешнеэкономической деятельности. Наиболее действенные результаты в борьбе с таможенными правонарушениями были достигнуты в начале XX века. Также происходят значительные изменения в том, что, функции таможенников и пограничников разделяются.

|

²³ См. Положение о ГТУ было утверждено приказом НКВД от 2 марта 1924г// Таможенный устав СССР. С.32-34.

²⁴ См: «История таможенного дела в Приволжье»- Н.Новгород. Вектор-ТиС, 2007.С.134