

# Экономические и политические предпосылки восстановления таможенной системы Германии после Второй мировой войны

Economic and Political Prerequisites for the Restoration of the German Customs System after World War II

УДК 330.11



**Иванов Кирилл Евгеньевич**

профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета,  
доктор исторических наук, доцент  
191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21

**Kirill E. Ivanov**

St. Petersburg State University of Economics  
Sadovaya St. 21, St. Petersburg, Russian Federation, 191023

**Цель.** Рассмотреть и проанализировать экономические и политические возможности восстановления таможенной системы Германии после поражения во Второй мировой войне.

**Задачи.** Дать краткую характеристику ситуации, сложившейся после войны в немецкой таможенной системе, а также оценить меры, предпринятые по ее восстановлению.

**Методология.** В настоящей работе с помощью общих методов научного познания рассмотрены первые шаги на пути восстановления единого таможенного управления на территории послевоенной Германии.

**Результаты.** Таможенное и финансовое управление в послевоенной Германии представляло собой пеструю и противоречивую картину, что проявилось и в его реализации и даже в толковании и применении законов.

**Выводы.** Главная задача на начальном этапе возрождения таможенной системы Германии была решена: в британской зоне восстановилось последовательное применение таможенных и налоговых правил, четко установился статус центрального таможенного органа, его распоряжения стали иметь вес и силу.

**Ключевые слова:** таможенное управление; финансовое управление; налоговое управление; оккупационные зоны.

**Для цитирования:** Иванов К. Е. Экономические и политические предпосылки восстановления таможенной системы Германии после Второй Мировой войны // Экономика и управление. 2019. № 3 (161). С. 38–42.

**Aim.** The presented study aims to examine and analyze the economic and political prerequisites for the restoration of the German customs system after the country's defeat in World War II.

**Tasks.** The authors provide a brief description of the state of the German customs system after

the war and assess the measures that have been taken to restore it.

**Methods.** This study uses general scientific methods of cognition to examine the first steps towards the restoration of unified tax administration in post-war Germany.

**Results.** The customs and financial administration in post-war Germany is fragmentary and often contradictory, as shown by its implementation and even by the interpretation and application of laws.

**Conclusions.** The main problem at the initial stage of restoration of the German customs system has been solved: consistent application of customs and tax regulations has been restored in the British Zone, a central customs authority has been established, and its directives have started to have force.

**Keywords:** customs administration; financial administration; tax administration; zones of occupation.

**Citation:** Ivanov K. E. Ekonomicheskiye i politicheskiye predposylki vosstanovleniya tamozhennoy sistemy Germanii posle Vtoroy Mirovoy voyny [Economic and Political Prerequisites for the Restoration of the German Customs System after World War II]. *Ekonomika i upravlenie*, 2019, no. 3 (161), pp. 38–42.

Поражение Германии во Второй мировой войне привело к полному распаду старой системы функционирования Таможенного и Финансового управлений. Образованные, согласно Потсдамскому соглашению, четыре оккупационные зоны не совпадали с прежними границами немецких земель, а, следовательно, и зонами действия финансовых управлений. Эта ситуация имела достаточно серьезные последствия. В американской зоне

сложилось еще сравнительно благоприятное положение, при котором новое разделение мало ощущалось. В Баварии сохранились два главных финансово-административных округа — Мюнхен и Нюрнберг, которые продолжали работать с полной нагрузкой. К ним была присоединена земля Гессен, образованная из большей части бывшей прусской провинции Гессен-Нассау и территории прежнего Гессена без рейнских земель. Там продолжали работу семь главных таможен, составившие достаточно солидный таможенно-административный округ средней инстанции. От Баден-Вюртемберга была отделена южная часть и остались только два сильно урезанных финансовых округа — Штутгарт и Карлсруэ, недостаточно больших для статуса среднего налогового управления. Такое же положение сложилось на территории ганзейского города Бремен, который снова получил свой собственный главный финансовый орган.

Французская зона включила в себя только части прежних немецких земель — Пруссии, Баварии, Вюртемберга, Бадена и Гессена. Здесь были созданы собственные главные финансовые управления — в Рейланд-Пфальце, Южном Бадене и Вюртемберг-Гогенцоллерне. Из них лишь Южный Баден можно было рассматривать как удовлетворяющую всем требованиям таможенную административно-территориальную единицу. Принадлежавший ранее Баварии город Линдау стал самостоятельным, как отдельная земля; его Главное таможенное управление не подчинялось никаким финансовым управлениям.

Британская зона, включавшая в себя в основном прежние прусские области, была разделена по-новому. Округ Шлезвиг-Гольштейн отдал землю Мекленбург в советскую зону оккупации, округ Кельн отдал управляемую область Кобленц французской зоне, вследствие чего они также не стали достаточно крупными таможенными административно-территориальными единицами. Остальные налогово-финансовые административные округа (Гамбург, Ганновер, Мюнстер и Дюссельдорф) сохранились. Округ Везер-Эмс после отделения от территории Бремена перешел в компетенцию Таможенного управления Ганновера.

В советской зоне Мекленбург и Передняя Померания были объединены в один финансовый округ. Среднегерманский финансовый район был поделен на округа Саксен-Ангальт и Тюрингия. Бранденбург был снова отделен от Берлина и выделен в самостоятельный потсдамский финансовый округ. Саксония сохранила зону своего прежнего финансового влияния, присоединив дополнительно

часть Силезии. В советской зоне повсеместно внедрялась методика единого руководства: управления специальных отраслей, таких как налоговое и таможенное, включались в систему общего политического руководства правительств и окружных администраций [1, S. 4, 86, 114, 146].

Организационное оформление таможенных и финансовых органов средней инстанции в каждой зоне было различным. В американской зоне Бавария и Бремен сохранили свои прежние органы финансового управления в неизменном виде. В земле Баден-Вюртемберг местные органы соединились с Центральным министерством финансов, тогда как Карлсруэ сохранил свою самостоятельность в виде небольшого земельного налогово-финансового ведомства. В Гессене функция среднего звена была также отделена от Министерства финансов. В землях французской зоны (Южном Бадене и Южном Вюртемберг-Гогенцоллерне) функции местных таможенных и налоговых органов стали осуществляться министерствами финансов этих земель. Третья земля французской зоны, Рейланд-Пфальц, первоначально управлялась центральным аппаратом, а позже для нее снова было организовано собственное главное финансовое ведомство.

В советской зоне главным органом стало Центральное финансовое управление в Берлине. Звено средней инстанции было ликвидировано, а его функции переданы министерствам финансов земель. Главные и местные таможенные управления, после краткого эксперимента по подчинению их районной администрации, остались самостоятельными. В 1949 г. в Берлине была учреждена Центральная финансовая дирекция, подчиненная Министерству финансов ГДР, и одновременно в отдельных землях были организованы местные дирекции по довоенному образцу. Однако вскоре Центральная финансовая дирекция как ведомство была ликвидирована, и ее обязанности были снова возложены на Министерство финансов. Взимание акцизов осталось функцией финансовых органов, а взимание таможенной пошлины перешло к Управлению внешней торговли.

В ином направлении пошло развитие в британской зоне. Британская военная администрация в марте 1946 г. создала в Гамбурге специальную службу для управления налоговой и таможенной системой под названием «Центральный германский административный финансовый департамент британской зоны». На этой территории лишь Гамбург, будучи центром германской межконтинентальной торговли, располагал крупным таможенным отделом. Остальные главные нало-

гово-финансовые административные округа в основном включали в себя бывшие прусские провинции и их части, а на прусской территории центральная администрация отсутствовала. По этой причине президенты главных Налоговых управлений взяли на себя функции верховных органов Финансового управления, на основании предоставленных им полномочий, а также в силу распоряжения военной администрации. Основная схема руководства была при этом сохранена для последующего формирования зонального финансового управления. Пока существовал Центральный административный финансовый департамент, конституирование земель в британской зоне оккупации не влияло на финансовое регулирование.

Нужно заметить, что принятие на себя местными министерствами финансов задач органов средней инстанции не было безоговорочно верным решением, так как возложило на местные органы несвойственные им функции [2, S. 49, 71]. Этим объясняется и недовольство руководителей земель, равных по площади административному округу. Они не хотели нести расходы по содержанию особых финансовых органов средней инстанции. Здесь наглядно проявились результаты того, что при разделении западногерманской территории на три оккупационные зоны не были приняты во внимание довоенные границы между немецкими землями. Именно поэтому в американской и французской зонах отдельные земли получили собственный финансовый суверенитет, тогда как в британской зоне им обладали лишь общезональные финансовые службы, что и обусловило там единое централизованное управление финансами.

Следствием разделения западногерманской территории на оккупационные зоны явилось также различное урегулирование вопросов в области таможенно-налоговой юрисдикции. В американской зоне была сохранена старая система судопроизводства, опирающаяся на «Положение о порядке взимания налогов, сборов и пошлин» [Там же]. Роль верховного налогово-финансового суда продолжало исполнять Имперское налогово-финансовое управление в Баварии, которому были подчинены и остальные земли американской зоны. Британская же военная администрация хотела ввести такой регламент судопроизводства, который максимально соответствовал бы английской правовой системе. Вследствие этого Центральный административный департамент финансов британской зоны стал инстанцией по рассмотрению кассационных жалоб, при сохранении прежнего порядка обжалования административных постановлений. Однако вскоре департамент был ликвидирован, что

привело к серьезному нарушению судебной системы в области налогового права. Эта проблема породила длительные дискуссии в британских административных органах. В конце концов, 1 января 1949 г. было принято «Постановление о рассмотрении апелляций по акцизам и пошлинам на слушаниях в суде» [3, S. 97, 130], однако вопрос об инстанции по рассмотрению кассационных жалоб так и остался открытым.

Обобщая обзор таможенного и финансового управления в послевоенной Германии, следует еще раз подчеркнуть, что оно представляло пеструю и противоречивую картину. Это проявилось и в практической работе. В связи с противоположными точками зрения и интересами органов финансового управления земель появился разнобой в толковании и применении законов. Случайные договоренности и даже сотрудничество с начальниками окружных земельных управлений в американской зоне оккупации не могли воспрепятствовать этому.

Необходимо также отметить, что первоначально вопросы таможенного управления представлялись руководящим лицам маловажными. Таможенные пошлины фактически не поступали вовсе, а акцизы приносили очень мало дохода в условиях всеобщего дефицита, при котором важнейшие товары, подлежащие обложению акцизным налогом (табак, спирт, сахар и т. д.), могли поступать для распределения лишь в ограниченном количестве. Вследствие такого тяжелого положения на многих пунктах таможенного контроля и в управлениях было произведено массовое сокращение штатов — крайне недальновидное мероприятие, результаты которого в скором времени пагубно сказались на всей работе Таможенного управления.

Чрезвычайно неблагоприятно отразилась на таможенной системе Германии политика денацификации. На некоторых таможах за один день было уволено 80% служащих только за принадлежность к НСДАП, что, естественно, способствовало резкому увеличению контрабанды и массовому уклонению от уплаты налогов, тем более что охрана немецких границ осуществлялась тогда крайне неудовлетворительно. Контрабанда не стала национальным бедствием только благодаря тому, что немецкая марка не конвертировалась и не имела за границей покупательной способности. Лишь контрабандный экспорт реальных ценностей, таких как драгоценные украшения, ковры и т. п., мог служить эквивалентом ввозимым незаконно товарам. Меры по денацификации привели к тяжелым последствиям: упал престиж таможенной службы, частым стало вмешательство ниж-

них органов оккупационных властей в таможенный досмотр и т. д.

Учреждая в Гамбурге Центральный административный финансовый департамент, британская военная администрация преследовала в первую очередь собственные интересы. Твердо взяв в руки распределение налогов и пошлин в оккупационной зоне, она значительно усилила свое влияние на общегерманском уровне. Однако в условиях царившего в стране хаоса такое учреждение, как Центральный административный финансовый департамент, не могло не стать начальной отправной точкой для восстановления единого управления финансами в Германии [1, S. 4, 86, 114, 146]. Немецкие чиновники, предлагавшие департаменту свои услуги, в том числе и на руководящие посты, изначально ратовали за единое финансовое управление как основу восстановления государства. Сотрудники бывшего таможенного ведомства также не сомневались в необходимости существования единого таможенного управления. При этом обе стороны не упускали ни единой возможности для пропаганды своих идей.

Центральный административный финансовый департамент был наделен полномочиями отдавать распоряжения Главным налоговым инспекциям в лице их шести президентов. Призванный в британской зоне оккупации исполнять управленческие функции бывшего имперского Министерства финансов, он обладал, однако, довольно ограниченными возможностями. Его сковывала зависимость от распоряжений военной администрации, а также неполная подчиненность президентов Главных налоговых инспекций; кроме того, мешало то, что в условиях оккупации руководство Департамента проявляло чрезмерную сдержанность и осторожность в решении организационных и кадровых вопросов. И все же главная задача была решена: после устранения некоторых проблем, успешных возникнуть за время десятимесячного периода «междоцарствия», в британской зоне восстановилось последовательное применение таможенных и налоговых правил. После преодоления первоначальных трудностей четко установился статус Центрального административного финансового департамента как высшей власти в рамках поставленных перед ним задач, а распоряжения его стали иметь вес и силу. Они издавались в духе бывшего имперского Министерства финансов, продолжая не прерванную национал-социалистами традицию, соблюдение которой поддерживалось многочисленными служащими прежнего министерства, вновь принятыми на работу.

Следующим очень важным достижением стало объединение Налогового и Таможенного

управлений, что самым положительным образом сказалось на распределении доходов государственного бюджета. Как и повсюду, в британской зоне имелись богатые и бедные земли и части земель. Достичь сбалансированности в этом вопросе было необходимо. Однако осуществление этой цели стало возможным лишь при едином управлении финансами. Распределение таможенных и акцизных поступлений строилось на старых, проверенных принципах. Это еще раз подчеркивает, что немецким налоговым и финансовым ведомствам в условиях господства национал-социалистического режима удалось сохранить хорошо обученный персонал и богатый опыт профессиональной деятельности.

Особое влияние на формирование таможенного управления в британской зоне оказало выделение летом 1946 г. таможенных границ в отдельную службу. Это еще не означало создания таможенного отдела при Центральном финансовом департаменте. Приказ о выделении пограничной службы был отдан без ведома немецкого руководства Таможенного управления, и оно не имело возможности выразить свое мнение по этому вопросу. Вдобавок это был тот случай, когда на немецкую почву механически пересаживалась организация, хорошо зарекомендовавшая себя в Англии, но не вписывающаяся в систему германского таможенного управления. В германской таможенной системе служба досмотра на границе и таможенная инспекция представляли собой две согласованные и взаимно дополняющие друг друга отрасли Таможенного управления. Они были подчинены одному и тому же руководству местной инстанции, а именно главным таможням — либо непосредственно (таможни 1-го класса), либо через специальные органы надзора главных окружных таможенных комиссаров (таможни 2-го и 3-го классов и таможенная инспекция). Такая организация зарекомендовала себя наилучшим образом, так как обеспечивала единство пограничной охраны, эффективную борьбу с контрабандой и не требовала больших финансовых затрат.

Служба охраны таможенных границ, созданная английской администрацией на внешних рубежах британской зоны, имела совершенно другой порядок организации. Задачи местной инстанции здесь брали на себя инспекторы службы охраны таможенных границ, независимые от главных таможен, во главе с немецким старшим инспектором. Эта служба была обязана, наряду с охраной «зеленой границы», выполнять также все таможенные формальности в отношении физических лиц, пересекавших границу. В ее же ведение первоначально был передан и паспортный контроль, который позднее (в 1947 г.)

в большинстве мест перехода границы взяла на себя специальная служба паспортного контроля, учрежденная британской военной администрацией. Эта организация также строилась по английскому образцу, и ее перенесение в условия Германии можно назвать, по мнению автора, ошибочным [1, S. 4, 86, 114, 146]. В управленческом плане она примыкала к Центральному финансовому департаменту и финансировалась им, а ее служащие назывались таможенниками. За исполнение своих служебных обязанностей она была подотчетна только британскому административному аппарату. Учитывая старые немецкие традиции и опыт в таможенных вопросах, такую структуру нельзя назвать удачной. В Германии служба паспортного контроля всегда находилась в компетенции полиции, органы же Таможенного управления хотя и практиковали широко проверку паспортов, но лишь по поручению, а не в качестве исполнения своих прямых обязанностей.

Однако при всех возражениях, выдвигаемых против отделения пограничной таможенной службы от общего таможенного управления, следует признать, что служба охраны таможенных границ довольно скоро стала достаточно надежным звеном общей защиты рубежей британской зоны [4, S. 33]. Этому немало способствовала, кроме умелого и целенаправленного руководства старшего инспектора, широкая поддержка со стороны британской Службы пограничной охраны в деле обеспечения не-

мецкой службы охраны таможенных границ оружием, обмундированием, оборудованием, водным транспортом и т. д.

### Литература

1. *Mensching R.* Die deutsche Zoll-und Verbrauchsteuerverwaltung von Mai 1945 bis Ende 1948 // *Zeitschrift für Zolle und Verbrauchsteuern*, 1949.
2. *Sellnick P.* Entwicklung der Zollverwaltung nach dem Kriege bis zum Gesetz über die Finanzverwaltung // *Zeitschrift für Zolle und Verbrauchsteuern*, 1951.
3. *Herbert J.* Die Organisation der Zollverwaltung // *Zeitschrift für Zolle und Verbrauchsteuern*, 1951.
4. *Hertel G.* Die eigentlichen Aufgaben der Zollverwaltung // *Zeitschrift für Zolle und Verbrauchsteuern*, 1955.

### References

1. *Mensching R.* Die deutsche Zoll-und Verbrauchsteuerverwaltung von Mai 1945 bis Ende 1948 [The German Customs and Excise Department from May 1945 until the end of 1948]. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 1949.
2. *Sellnick P.* Entwicklung der Zollverwaltung nach dem Kriege bis zum Gesetz über die Finanzverwaltung [Development of customs administration after the war until the law on financial management]. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 1951.
3. *Herbert J.* Die Organisation der Zollverwaltung [The organization of the customs administration]. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 1951.
4. *Hertel G.* Die eigentlichen Aufgaben der Zollverwaltung [The actual duties of the customs administration]. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 1955.