

УДК 94(47).083

О.А.Яковлева

**ВОПРОС О ЗАКРЫТИИ ПОРТО-ФРАНКО НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Ленинградский государственный университет им. А.С.Пушкина

The course of struggle in III State Duma between supporters of the free trade system and adherents of protectionism in Far East region is considered. It is shown, why at all legitimacy of the governmental protectionism the cancellation of free port in the Far East has not led to desirable results.

После окончания русско-японской войны 1904 — 1905 гг. перед правительством России стояла важная и сложная задача — включение дальневосточной окраины страны в единую государственную таможенную систему. Главным препятствием в ее

осуществлении являлась система порто-франко, действовавшая в Приамурском крае.

Проблема, связанная с действием порто-франко, т. е. свободной беспошлинной торговли, недостаточно полно отражена в отечественной историо-

графии, хотя значение ее велико, так как она находится в тесном переплетении с целым комплексом социально-экономических и политических проблем развития Дальнего Востока России XIX — начала XX вв.

Как известно, на русском Дальнем Востоке впервые порто-франко было введено в 20-х гг. XIX в., а окончательное распространение получило в 60-х гг. Единственным таможенным пунктом был Иркутск. Но по мере хозяйственного освоения края и роста населения были внесены существенные коррективы и в содержание таможенной политики. Так, уже с конца 80-х гг. XIX в. Россия начала осуществлять меры протекционистской направленности.

В 1899 г. Департаментом таможенных сборов был окончательно разработан план устройства таможен в Приамурье, а 10 июня 1900 г. последовало Высочайшее повеление о закрытии порто-франко с 1 января 1901 г. в Приамурье и Забайкалье. Однако реализация правительственных планов встретила серьезные затруднения. Стало очевидно, что без серьезной разработки проекта и без достаточного финансирования создание в отдаленном крае надежной и работоспособной таможенной охраны фактически невозможно. Очевидец событий 1901 г. вспоминал, что таможенная служба в крае «тогда носила поистине анекдотический характер» [1].

Правительство стремилось улучшить положение: в край направлялись чиновники из Санкт-Петербурга, разрабатывались и обсуждались на заседаниях Государственного Совета различного рода проекты и представления. Но реальных результатов не было. Начавшаяся в 1904 г. война с Японией прервала реализацию правительственных планов. Высочайше утвержденным указом от 1 мая 1904 г. по представлению наместника на русском Дальнем Востоке Е.Алексеева в крае восстанавливалась система порто-франко. Многие считали эту меру временной, связанной с разорением местного населения вследствие военных действий, но в официальном документе беспощинный ввоз товаров устанавливался без ограничения срока. После этого правительство России на несколько лет «забыло» о своей далекой окраине. Ситуация осложнялась также нарастанием революционных событий.

В конце 1906 г. при Министерстве торговли и промышленности было образовано Особое совещание, которому поручался сбор информации для всестороннего изучения проблемы. 21 ноября 1906 г. и 3 января 1907 г. вопрос о закрытии порто-франко рассматривался на заседаниях Государственного Совета с привлечением материалов Особого совещания [2]. Большинство членов Совета поддержали мнение о необходимости отмены системы порто-франко в Приамурском крае. 24 февраля 1907 г. соответствующий законопроект был внесен на рассмотрение II Государственной Думы и направлен в думские комиссии. Но из-за досрочного роспуска Думы решение принято не было. Представлялось очевидным, что вопрос о закрытии порто-франко станет одним из центральных в области дальневосточной политики в работе III Государственной Думы.

В то время проходили многочисленные дискуссии как на Дальнем Востоке, так и в центре страны о том, насколько целесообразна и нужна данная правительственная мера. По-прежнему не было единства во мнениях: существовали группы как сторонников, так и противников законопроекта. Многие газеты на своих страницах публиковали многочисленные статьи и заметки, посвященные проблеме порто-франко и спорам вокруг нее.

Были обеспокоены и представители местной власти. 27 декабря 1907 г. Приамурский генерал-губернатор П.Ф.Унтербергер направил в столицу докладную записку, в которой просил «в интересах скорейшей колонизации далекой окраины сохранить порто-франко» [3]. Свою позицию он аргументировал тем, что край еще не готов к осуществлению столь серьезных преобразований, он считал, что следует сначала наладить деятельность таможенной охраны по всей сухопутной границе, оборудовать должным образом порты Владивостока, Николаевска-на-Амуре и др. Унтербергер признавал, что отмена порто-франко — мера необходимая, но в Приамурском крае следует ее проведение отложить на несколько лет. Дальневосточников поддержал Комитет содействия русской промышленности и торговле, направивший свое отношение в министерство. Но в Министерстве промышленности и торговли эти обращения и доводы услышаны не были, и 25 февраля 1908 г. законопроект без каких-либо изменений был представлен на рассмотрение общего собрания III Государственной Думы, а затем был направлен для изучения в финансовую комиссию. 27 марта 1908 г. состоялось заседание комиссии под председательством С.П.Беляева, на которое были приглашены сибирские и дальневосточные депутаты: Ф.Н.Чиликин, А.И.Шило, Н.К.Волков, Н.А.Маньков, Н.В.Некрасов [4]. С подробным докладом в поддержку законопроекта выступил Л.К.Шешминцев. В заключение он сказал, что «обстоятельства на Дальнем Востоке приняли такой оборот, что Россия без всякого промедления должна принять решительные таможенные меры к тому, чтобы закрепить за собой в экономическом отношении свои дальневосточные области» [5]. Анализируя доклад думского депутата, следует признать, что многие аргументы и оценки носили весьма односторонний, зачастую поверхностный характер. Чувствовалась недостаточная осведомленность докладчика. Л.К.Шешминцева поддержал представитель Министерства промышленности и торговли Н.Л.Ланговой, уделяя особое внимание тому, что вопрос о закрытии порто-франко затрагивает общегосударственные интересы, и взывая к гражданскому долгу членов Думы. Однако сибирские и дальневосточные депутаты выступили с резкой критикой законопроекта. Они считали правительственную меру не продуманной и неподготовленной.

Анализируя процесс обсуждения законопроекта о закрытии порто-франко на Дальнем Востоке в финансовой комиссии, следует отметить, что доводы как его сторонников, так и противников имели достаточно вескую, но одностороннюю аргументацию. Первые руководствовались исключительно интересами общегосударственной протекционистской поли-

тики, не всегда учитывая местные особенности региона. Вторые, наоборот, отстаивая сугубо местные интересы, не видя перспективы, общего направления и цели правительственной политики. Хотя в результате обсуждения проекта в финансовой комиссии численный перевес оказался на стороне депутатов, поддерживавших идею необходимости закрытия порто-франко, но и у них возникли определенные сомнения. Комиссия приняла решение обратиться частным образом в Группу Центра Государственного Совета с просьбой высказаться по данному вопросу. На состоявшемся заседании Группы Центра все ее члены высказались в поддержку законопроекта. После окончания очередных думских каникул в ноябре 1908 г. законопроект о закрытии порто-франко был внесен на рассмотрение общего собрания.

Следует отметить, что если при обсуждении проекта в думских комиссиях партийные интересы депутатов не оказывали решительного влияния на принятие решений, то в общем собрании Думы они зачастую имели решающее значение.

После доклада, представленного финансовой комиссией, начались прения. Правые и фракция октябристов, поддерживавшие политику протекционизма, заняли четкую позицию сторонников правительственного законопроекта. Большая часть представителей оппозиции (кадеты, социал-демократы и присоединившиеся к ним крестьянские депутаты) являлись сторонниками свободной торговли. При обсуждении вопроса о таможенной политике на Дальнем Востоке столкнулись интересы не только центра и региона, но и партийные интересы. Поэтому основным принципиальным вопросом стало отношение к правительственной политике различных думских фракций.

После многочисленных выступлений представителей противостоящих группировок стало очевидно, что все фракции «правее» прогрессистов высказались за отмену порто-франко. И несмотря на яркие и эмоциональные выступления противников законопроекта судьба вопроса о закрытии порто-франко на Дальнем Востоке была решена. Сработал знаменитый «октябристский маятник», т.е. октябристы, объединившись с правыми, создали так называемое «правое большинство». В результате большинством голосов правительственный законопроект практически без каких-либо существенных изменений был утвержден в редакции финансовой комиссии.

Законопроект о закрытии порто-франко на Дальнем Востоке получил одобрение Государственного Совета и Высочайшее утверждение 16 января 1909 г. с предоставлением Совету Министров права установить срок его введения в действие. Согласно Постановлению Совета Министров закон вступал в силу с 1 марта 1909 г., а 28 февраля 1909 г. Департамент таможенных сборов внес на рассмотрение Думы законопроект об установлении и организации таможенного надзора в Приамурском генерал-губернаторстве и Забайкальской области Иркутского

генерал-губернаторства. Стремление правительства проводить политику протекционизма являлось закономерным и исторически обоснованным, но решение о столь срочном введении закона в действие объяснить сложно.

В ходе работы IV Государственной Думы вопрос о порто-франко встал снова в силу очевидно недостаточной разработки его в 1908 г. В феврале 1913 г. был внесен на рассмотрение законопроект «Об изменении отдела II Высочайше утвержденного 16 января 1909 г. закона о закрытии порто-франко по привозу иностранных товаров в Приамурское генерал-губернаторство». Для всех категорий потребителей законопроектом разрешался беспошлинный ввоз нефтяного топлива из-за границы, беспошлинный ввоз товаров, произведенных в Монголии, и т.д. После рассмотрения в думских комиссиях законопроект был утвержден в общем собрании Думы большинством голосов.

Интересно, что и в 1913 г. проблема порто-франко не была решена окончательно. На Дальнем Востоке еще долгое время сохранялась «тоска по порто-франко». И после свержения самодержавия, в апреле 1917 г., состоявшийся в Хабаровске Первый съезд представителей городских и уездных исполнительских комитетов постановил обратиться к Временному правительству с ходатайством о немедленном установлении полного порто-франко в крае [6].

Следует признать, что проблема порто-франко представляется одной из самых сложных, спорных и противоречивых среди целого ряда проблем социально-экономического развития Дальнего Востока России начала XX в. При решении вопроса столкнулись интересы центра и региона, различных групп предпринимателей и населения, правительства и оппозиции. Фактически в условиях существования жесткой централизованной системы управления в России его исход был предрешен до начала обсуждения в Думе. В целом правительственная политика протекционизма несомненно являлась исторически обусловленной. И решение о закрытии порто-франко на Дальнем Востоке в 1909 г. во многом носило закономерный характер, но при этом правительством не была проявлена достаточная гибкость, не были учтены особенности края. Поспешность принятия решения, слабая разработка механизма осуществления таможенных мер компрометировали правительственную политику, реализация которой не привела к ожидаемым результатам.

1. Приамурье от 11 февраля 1909 г.
2. Российский государственный исторический архив Дальнего Востока. Ф.702. Оп.1. Д.517. Л.2-3.
3. Российский государственный исторический архив. Ф.1278. Оп.2. Д.454. Л.19.
4. Там же. Л.23.
5. Государственный архив Российской Федерации. Ф.1178. Оп.1. Д.73. Л.2.
6. Троицкая Н.А. // Россия и АТР. 1996. №2. С.47-50.