

Функции таможенного тарифа в Российской империи в XIX веке

Говоря о тарифном регулировании внешнеэкономической деятельности в Российской империи в XIX столетии, прежде всего, следует обратить внимание на то, что за реализацию таможенно-тарифной политики страны отвечало два разных ведомства. В начале столетия таможенный тариф подготавливался Департаментом мануфактур и внутренней торговли, входившим до 1819 г. в состав Министерства внутренних дел. После реформы Министерства финансов и передачи ему управления всеми государственными финансами составление таможенного тарифа Российской империи также перешло к финансовому ведомству. Помимо управленческих изменений нельзя не упомянуть, что начиная с 1860-х гг. все большее значение в работе тарифных комитетов приобрела практика лоббирования. Последнее слово при принятии всех тарифов оставалось за соединенным присутствием Государственного совета. Однако при обсуждении изменения в уже готовые проекты вносились чаще всего косметические, тогда как основная работа шла на уровне министерств и Департамента экономии при Государственном совете. Из этого следует, что большую часть столетия подготовкой таможенного тарифа и реализацией тарифной политики занималось министерство, в обязанности которого прежде всего входило обеспечение стабильности финансового состояния государства, что в значительной степени сказывалось на итоговом варианте таможенного тарифа Российской империи.

Формирование новых тарифов зачастую происходило на фоне значительных перемен не только в экономической, но и прочих сферах государственной и мировой конъюнктуры. И надежды, возлагаемые авторами при подготовке к принятию очередного тарифа, чаще всего предполагали под собой какую-либо сиюминутную необходимость либо являлись отражением политэкономических взглядов составителя, далеко не всегда соответствуя действительным потребностям национальной экономики страны.

Тарифная политика Российской империи в XIX веке не носила единообразного характера. Выделим в ней для удобства рассмотрения четыре основных периода: первый — при императоре Александре I (1800-1821 гг.); второй — годы нахождения Е.Ф. Канкринна на посту министра финансов (1822-1844 гг.); третий — период некоторой либерализации таможенного тарифа (1844-1876 гг.); наконец, заключительный период — период усиленного промышленного протекционизма (1877-1899 гг.)¹.

В трех из четырех этих периодов можно говорить о преобладании какой-либо определенной тенденции в проведении таможенно-тарифной политики. Исключение составляет первый, «Александровский» период, когда таможенный тариф формировался, прежде всего, под влиянием внешнеполитической ситуации, и вследствие ее нестабильности носил весьма противоречивый характер. Остановимся на выявлении изменений происходивших с таможенным тарифом в рамках данных периодов с точки зрения выполняемых им функций.

Как отмечалось, в первой четверти XIX века таможенный тариф служил, главным образом, в качестве внешнеполитического инструмента. Александр, придя на смену своему отцу, Павлу, практически сразу же отменил запрет на вывоз российских товаров из портов, а затем и на импорт многих английских товаров². В дальнейшем введение тех или иных изменений в тарифе практически полностью становится подчиненным внешнеполитическому курсу страны.

¹ Начиная с 1893 г., произошел отказ от тарифной автономии России, сопровождавшийся значительным сокращением пошлинного гнета.

² Помимо внешнеполитического момента данная мера позволила сократить импорт, стимулировать внутреннее производство, а также поднять курс бумажных денег, который к 1800 г. достиг отметки в 64 серебряных копейки за бумажный рубль.

В 1805-1807 гг. Россия воевала с Францией. Война завершилась поражением. После подписания Тильзитского мирного соглашения Российская империя была вынуждена присоединиться к континентальной блокаде³.

В 1811 г. в виду ухудшения отношений с Францией и неудобства континентальной системы было принято «Положение о нейтральной торговле», на практике означавшее возобновление торговых отношений с Великобританией и затруднение доступа к Российскому рынку для французских товаров.

В 1816 г. уже после разгрома Бонапартистской Франции правительство, следуя обязательствам Венского Конгресса, принимает новый либеральный тариф, а через три года, несмотря на противодействие промышленных кругов, еще более либеральный тариф 1819 г.

Тарифы 1816 и 1819 гг., бывшие по своей сути далеко не фритредерскими, оказали значительное негативное влияние на развитие промышленности, неготовой к конкуренции с западными товарами. Под сильным давлением император Александр был вынужден отказаться от применения данного тарифа в 1822 г., вызвав тем самым большое недовольство со стороны Австрии и Пруссии — союзниц по войне с Наполеоном — и продемонстрировав отход от внешнеполитического курса при формировании таможенного тарифа страны.

Из вышеизложенного очевидно, что до наступления второй четверти XIX-го столетия доминирующей функцией таможенного тарифа было его применение во внешнеполитическом торге. Покровительственная функция тарифа и, что выделяет этот отрезок времени, фискальная, оставались в тени.

В 1822 г. министром финансов Российской империи был назначен граф Егор Францевич Канкрин. При нем таможенный тариф российского государства получил значительное развитие, превратившись из разменной

³ ПСЗ. Т. XXX. № 23094.

монеты внешнеполитического торго в важнейший источник пополнения казны, а также ключевое звено системы покровительства, зарождавшейся российской промышленности. Тариф 1822 г. просуществовал фактически до 1850 г. Значительное число изменений, внесенных в него на протяжении 1820-1840 гг., не нарушали принципов, заложенных тарифом 1822 г. Таким образом, отметим, что тарифная система в этот период носила единообразный характер. Практически все изменения, вносимые в таможенный тариф, диктовались фискальными соображениями и имели под собой общую итоговую цель: увеличение доходной части государственного бюджета. Достаточно часто в качестве обоснования увеличения размера таможенной пошлины использовался покровительственный мотив. Однако на деле большая часть подобных обоснований была лишь ширмой. Покровительственной пошлиной облагались товары, не производившиеся в стране и не имевшие перспектив в организации их внутреннего производства.

Тем не менее, внешнеполитическое влияние на формирование таможенного тарифа было исключено не полностью. Так, оно сказалось при приближении очередной войны с Турцией⁴ в 1828 г., а также, начиная с середины 1840х гг., когда наметившуюся тенденцию к либерализации таможенного тарифа правительство постаралось увязать с улучшением взаимоотношений с Британской империей, имевшей интересы в возможности расширения своего импорта в Россию.

Вот почему, рассматривая функции таможенного тарифа во второй четверти XIX-го столетия, прежде всего, следует выделить фискальную, а политическую и покровительственную считать важными, но второстепенными.

Обозначившиеся тенденции к понижению налогового гнета после ухода в 1844 г. Канкрин с поста министра финансов в отставку нашли отражение в тарифах 1850, 1857 и 1868 гг. Политика понижения размеров таможенных

⁴ Русско-Турецкая война 1828-1829 гг.

пошлин, проводившаяся три десятилетия, завершилась в 1877 г. введением так называемой «золотой пошлины»⁵. В специальной и общеэкономической литературе до сих пор нет единой оценки эффективности либерализации тарифа, принятой в середине XIX столетия. Рамки данного исследования не позволяют проанализировать оправданность данной меры.

Рассматривая происходившие изменения с позиций предмета исследования, отметим, что либерализация не принесла каких-либо значительных перемен в функциональной роли таможенного тарифа. Как это было и до реформ, отвечавшее за формирование тарифа Министерство финансов прежде всего было заинтересованно в сбалансированности государственного бюджета. Многочисленные отсылки к покровительственной мотивации того или иного тарифного изменения со стороны государства по большей части выступали ширмой, так как внутреннего производства большинства импортируемых товаров в России не существовало, так же как и перспектив для его скорого введения. Многие особо покровительствуемые отрасли к середине XIX столетия значительно окрепли. Между тем, продолжая помогать им, государство при возможности получения высоких прибылей не стимулировало фабрикантов к продолжению усовершенствования производств, что на практике означало уже не опеку, а линию на застой и отсталость.

Свой фискальный интерес Министерство финансов сохраняло даже при понижении размеров пошлин за счет увеличения объема ввоза. Большая часть понижений по тарифам 1850, 1857, 1868 гг. произошла по отделам живых припасов и готовых изделий. В то же время сырье, столь необходимое для развития обрабатывающей промышленности, оставалось под значительной опекой, поскольку его производители уже с середины 1850-х гг. имели мощное лобби в тарифном комитете и по мере надобности оказывали сильнейшее давление на принятие решений об изменении размера той или иной пошлины. Вышеизложенные обстоятельства указывают на характер тарифов середины

⁵ ПСЗ. СПб., 1878. Собр. 2. Т. LI. № 56573, 56574.

XIX столетия как на чисто фискальный. Отметим, что в третьей четверти XIX века фискальная функция таможенного тарифа превратилась из основной в доминирующую.

Несколько изменило ситуацию поражение России в Крымской войне, что свидетельствовало об отсталости отечественной промышленности. Правительство осознало необходимость скорейшей модернизации экономики, в том числе развития тяжелой промышленности и строительства железных дорог. Для этого был принят ряд поправок к таможенному тарифу, действительно оказавший заметный эффект для развития промышленности. Прежде всего, выделим разрешение на беспошлинный ввоз в страну металлов для нужд тяжелой промышленности.

В 1876 г. внешнеполитическая ситуация в очередной раз поставила Российскую империю на грань войны с Турцией. Подготовка к войне потребовала значительного роста расходов, и Министерство финансов вновь прибегло к помощи таможенного тарифа. В 1876 г. Был издан закон, согласно которому таможенные сборы должны были оплачиваться исключительно золотыми рублями, что при тогдашней разнице курсов между золотым и бумажным рублем означало увеличение таможенного дохода на 48%. Начиная с этой меры, Российская империя вступила в период наращивания таможенного гнета, продлившегося до окончания столетия⁶.

На протяжении 1880-х годов Министерство финансов неоднократно обращалось к таможенному тарифу как к средству разрешения хронической проблемы бюджетного дефицита. Более того, продолжительное активное сальдо торгового баланса стало одним из непереносимых условий финансовой реформы как краеугольного камня всей финансовой политики российского государства в последней четверти XIX столетия. В результате фискализм все еще оставался в 1880-е годы доминирующей чертой, присущей отечественному

⁶ Однако фактически после отказа от тарифной автономии таможенный тариф России при торговле с основными партнерами был ниже, чем тариф 1891 г.

таможенному тарифу. В то же время, начиная с середины 1880 гг., все большее внимание получает применение таможенного тарифа в покровительственных целях. Таможенный тариф наряду с другими средствами государственной поддержки промышленного развития получил широкое применение, увенчавшееся в 1891 г. «менделеевским тарифом», который, по мнению разработчиков, должен был стать образцово протекционистским.

Несмотря на значительные усилия, приложенные разработчиками, тариф 1891 г. также сохранил недостатки своих предшественников: значительную фискальную составляющую и традицию оказания покровительства несуществующим либо неперспективным отраслям индустрии.

Начиная с 1893 г., таможенная политика возвратилась в сферу внешнеполитических инструментов. Ведущие европейские державы, включая Российскую империю в этот период заключили между собой ряд торговых договоров. Наибольшую проблему вызвало договор России с Германской империей. Несмотря на огромнейшие усилия, приложенные отечественными дипломатами и политиками, сторонам так и не удалось достичь компромисса. И в 1893-1894 гг. началась «торговая война» между Россией и Германией. В конечном итоге Россия так и не смогла добиться для себя «паритетного» торгового соглашения и была вынуждена пойти на большие уступки Германской империи, чем получила сама. Тем не менее, в событиях 1893-1894 гг. Российская империя несколько раз прибегала к таможенному тарифу как средству давления на немецкую сторону, и отдельные уступки были сделаны Германией именно по причине боязни окончательной потери российского рынка.

Отказ от тарифной автономии оставлял за Российской империей возможность определенного маневра при помощи так называемого двойного тарифа, когда ставки конвенциональных соглашений были базовыми лишь для

участников этих соглашений, а для прочих государств продолжал действовать тариф, принятый в 1891г.

Таким образом, в последней четверти XIX столетия фискальная функция В Российской империи продвинулась незначительно, уступая покровительственной и внешнеполитической функциям в ряде отраслей либо в связи с определенными событиями, но сохраняя за собой доминирующее положение в целом.

Примечания