

ББК 67.3( 4 укр)

## ОРГАНІЗАЦІЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ У 1918-1928 рр.

*А.В. Бредіхин, П.В.Добров*

### АНОТАЦІЯ

Представлена стаття присвячена вивченню процесу організації митної служби в Україні впродовж 1918-1928 рр. Зокрема, розглянуто вплив революційної боротьби на формування митних установ. Вибір зазначеного хронологічного проміжку обумовлюється початком державного будівництва в Україні у 1918 році. Верхня хронологічна межа – 1928 рік прийняття Митного кодексу СРСР. Проаналізовано структуру та повноваження митної служби у часи Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського, Радянської України.

**Ключові слова:** митна служба, структура, повноваження, митний кодекс, установа.

До переліку найважливіших складових частин існування незалежної держави відноситься прикордонна та митна служби, які забезпечують не лише територіальну цілісність, а й знаходяться на варті економічних кордонів.

Історія української митної служби доволі яскраво відображає процес розвитку державності. З-поміж найважливіших завдань сучасної Української держави за Конституцією України є забезпечення економічної безпеки, а найефективнішим засобом для виконання цього завдання є належна митна система і митна політика.

Закон України «Про митну справу в Україні» від 25 червня 1991 р. зафіксував положення щодо створення власної митної системи [1]. Органи, які входять до її складу, становлять частину апарату Української держави, а їх діяльність загальною мірою залежить від якості митного законодавства. Якісна організація митної служби є важливою запорукою сталого розвитку будь-якої держави. Особливо ця теза є доволі актуальною у часи глобалізації та мобільності населення. Регулювання вантажних та людських потоків є вкрай важливою не лише з точки зору економічного процвітання держави, а й актуалізується у безпековому сенсі.

Перші спроби регулювання митної діяльності були відомі ще за часів Київської Русі, зокрема, при укладенні торговельно-політичних договорів з Візантією. Важливими джерелами становлення митних відносин були також митні статuti, які регулювали торгівлю з німецькими та угорськими купцями. За часів гетьмана Б. Хмельницького та в період Гетьманщини суттєво розширилося митне законодавство, що сприяло розвитку митних відносин. Серйозний розвиток законодавства та структури митної діяльності мав також місце за часів відродження національної державності України на початку ХХ ст.

Метою представленої статті є аналіз основних напрямів організації митної служби України у період між двома світовими війнами.

Історія митної справи вивчалась у наукових розвідках Чорного В.Б., Бойко В.М., Архирейського Д.В., Дідусенко П.М. [2, 3, 4, 5]

Після лютневої революції 1917 р. митні установи колишньої Російської імперії залишилися у віданні Департаменту митних зборів Міністерства фінансів Тимчасового уряду. Постановою від 28 лютого 1917 р. всім чиновникам відомства пропонувалося «негайно поновити поточну роботу в установах Міністерства фінансів». Незмінною залишилася і нормативна база митної справи. Тільки 14 липня 1917 р. Тимчасовим урядом було прийнято постанову «Про утворення митно-тарифного комітету». Також

при Міністерстві торгівлі та промисловості створили Митно-тарифний комітет та Особливу митно-тарифну комісію [6].

Уперше порушували монополію Міністерства фінансів на управління митною справою. Враховуючи ситуацію, в Митно-тарифний комітет були призначені представники від Ради з'їздів представників торгівлі та промисловості, Ради з'їздів представників біржової торгівлі та сільського господарства, Московського біржового комітету, Військово-економічного товариства, Петроградської Ради робітничих і солдатських депутатів, Ради Всеросійських з'їздів кооперативів і Всеросійської Ради селянських депутатів.

До 7 липня 1917 р. у митному департаменті існувала практика написання секретних атестацій на чиновників у відомстві. Циркуляром Тимчасового уряду це було скасовано як таке, що не відповідає демократії. Разом з тим керівники відділів зобов'язувалися щорічно представляти атестації на підлеглих.

Станом на липень 1917 р. на українській території діяло 19 митниць зі штатом 750 осіб [7].

1 вересня 1917 р. у Петрограді відбувся Всеросійський з'їзд митних службовців. 28 грудня 1917 р. Центральний комітет Всеросійського союзу митних службовців призначив Тимчасову раду у складі 5 осіб на чолі з комісаром по митному управлінню.

Перший декрет уряду В. Леніна з митної справи «Про дозвіл на ввіз та вивіз товарів» від 29 грудня 1917р. визначив нові правила провезення товарів через кордон. Будь-яке переміщення товарів без дозволу визнавалося контрабандою та переслідувалося «за всією суворістю радянських законів».

Циркуляр № 4032 від 9 березня 1918 р. проголошував: «Митниці служать інтересам народу, робота митниць повинна бути ясна і відкрита для суспільства». 29 травня 1918 р. Рада Народних Комісарів видала декрет «Про розмежування прав Центральної і місцевих радянських влад щодо збирання податків та про регулювання діяльності місцевих митних установ» [8].

Мито на товари, що перевозяться через кордон, було передано у безперечне відання Центральної державної Ради. Митні установи були визнані органами центральної радянської влади і підпорядковані Наркомату у фінансових справах, який очолював В. Менжинський.

Ніякі цивільні чи військові влади або профсоюзні організації не могли втручатися в діяльність митниць. Місцеві Ради мали право нагляду за діяльністю митних установ без права втручання у розпорядчу чи адміністративну частину роботи.

Декретом від 29 червня 1918 р. Департамент митних зборів було перейменовано у Головне управління митного контролю, яке підпорядковувалося Наркомату торгівлі і промисловості. Останній у свою чергу декретом від 11 червня 1920 р. було перейменовано у Народний комісаріат зовнішньої торгівлі.

Нова влада після жовтневих подій скептично поставилася до дореволюційної митної системи та самої концепції митної справи. Ленінська політика державної монополії зовнішньої торгівлі по суті заблокувала застосування митно-тарифного регулювання. Митний контроль став допоміжним засобом впливу на зовнішню торгівлю. Система управління митною справою поступово спрощувалася, і те, що фактично утворилося у 1930-х рр., з несуттєвими змінами було закріплено в Митному кодексі СРСР 1964 р. і зберігалось до середини 80-х рр.

Для захисту кордону від спроб безмитного провезення товарів було створено комісію по організації митної служби в Україні. У березні 1918 р. комісія сформувала Тимчасовий митний нагляд у складі керівника, контролера, трьох помічників пакгаузних наглядачів, 6-ти наглядачів.

Революційні події 1918 р. відбилися й на українській митній службі. Циркуляром Мінфіну УНР від 1 березня 1918 р. всі розпорядження Російського уряду були відмінені

і замінені розпорядженнями Української Народної Республіки. Державною мовою - українською почали вести діловодство. Станом на 22 квітня 1918 р. в Україні були сформовані такі органи:

- 1) Управління Південного і Південно-Західного митних округів;
- 2) Одеська, Харківська і Київська митниці.

29 квітня 1918 р. влада в Україні перейшла до гетьмана Скоропадського. Усі державні службовці і навіть службовці недержавних і цивільних відомств повинні були присягнути на вірність Україні та скласти іспит на знання української мови.

12 червня 1918 р. був укладений Договір між РРФСР та Українською Державою, за яким на кордонах з Росією, Австрією та місцях, окупованих Німеччиною, утворювалися митні нагляди.

Департамент митних зборів розміщався на Хрещатику, 8а. В серпні 1918 р. розпочалася робота з нормотворчого та організаційного забезпечення митної справи України. Структура митного відомства того часу була такою:

Міністерство фінансів України; Департамент митних зборів з відділами: загальної канцелярії; законодавчим; тарифним; господарським; будівничим; статистичним.

28 вересня 1918р. в Україні було утворено Тимчасовий робітничо-селянський уряд, який 21 січня 1919р. був реорганізований у Раду Народних Комісарів УРСР. Поступово в Україні було введено в дію закони (декрети), які приймалися РНК Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки, у тому числі 22 квітня 1918 р. декрет «Про націоналізацію зовнішньої торгівлі» та 9 березня 1919 р. декрет «Про перехід митних організацій і прикордонної охорони до підпорядкування Ради народного господарства України, та зокрема до Народного Комісаріату фінансів» [9].

У період перебування на території України Денікіна митною справою керувало Спеціальне засідання при Головнокомандуючому.

3 грудня 1919 р. в Україні було відновлено радянську владу, і митні структури до 1991 р. перейшли в систему радянських державних органів і керувалися в діяльності законами, прийнятими в Москві та продубльованими в Україні.

2 січня 1920 р. митниці України перейшли в підпорядкування Відділення митного контролю при Управлінні Уповноваженого Наркомзовнішторгу РРФСР на Україні.

15 серпня 1920 р. Наркомат внутрішніх справ НКВС прийняв циркуляр «Про реєстрацію колишніх митних службовців». Проводилася також реєстрація колишніх митників, які на той час перебували у Червоній Армії.

Відповідно до «Тимчасового положення про управління митною частиною в УРСР», прийнятого 16 жовтня 1920 р., всі митні питання вирішував Уповноважений Раднаркомом РРФСР по Зовнішторгу [10].

Уся Україна була поділена на митні округи: Одеський, Київський, Харківський. До Київського округу належали губернії: Київська, Полтавська, Чернігівська, Донецька, Катеринославська, Олександрівська.

Перевезення товару через митні пости заборонялося, через них тільки пропускали місцевих мешканців із домашнім скарбом.

З метою політичного нагляду за діяльністю митних органів, посилення боротьби з контрабандою та координації діяльності з військовим командуванням у митні структури відповідно до «Тимчасового положення про комісарів митних організацій» призначалися комісари, які були зобов'язані проставляти відмітки на всій кореспонденції, вхідній та вихідній пошті.

Уповноважений Наркомзовнішторгу (НКЗТ) входив до складу Ради Народних Комісарів УРСР на правах Наркома. При ньому створювалася колегія із його заступників та одного члена колегії. Усі члени колегії призначалися за погодженнями НКЗТ, РНК УРСР та затверджувалися Всеросійським управлінням Центрального Виконавчого Комітету.

До складу Управління при Уповноваженому входили відділи: адміністративно-організаційний; секретаріат; правовий; експортний; імпорнтний;

- митний;
- \* фінансово-архівний;
- статистично-економічний.
- Відділ митного контролю виконував функції:
- організації митних установ на кордоні та всередині України;
- розробки основних положень та інструкцій для діяльності митних установ;
- керівництва та контролю за діяльністю митних установ;
- розробки та втілення у життя заходів по боротьбі з контрабандою.

У 1920 р. до штату митниці в Україні входили: управляючий митниці; його помічник; 3 старших контролери; скарбник; завідуючий пакгаузним відділенням; його помічник; доглядач складу; помічник діловода; 5 старших рахівників і 1 рахівник; архіваріус; 14 помічників наглядача складів I розряду. Усі митні установи поділялися на митниці 1, 2, 3-го розряду. Штат митниці складав 24 особи.

9 березня 1922 р. ВЦВК та РНК РРФСР затвердив перший радянський Митний тариф по європейській привізній торгівлі, а з 13 червня 1922 р. — по вивізній торгівлі.

Декретом РНК РРФСР від 23 лютого 1922 р. було затверджено Митно-тарифний комітет (МТК), в компетенцію якого входило:

- складання нових і зміна старих переліків заборонених товарів;
- рішення питань про застосування тарифу, які вносило на розгляд Митне управління;
- розгляд скарг на рішення Митного управління з питань застосування тарифу;
- представлення висновків щодо всіх проектів законів, торговельних договорів, конвенцій, які стосуються митно-тарифної справи.

Після утворення Радянського Союзу кооперативні об'єднання союзних республік могли надсилати по одному представнику на засідання МТК з правом дорадчого голосу. Всі члени МТК затверджувалися РНК. Постанови МТК набирали юридичної сили тільки після їх затвердження РНК.

МТК був дорадчо-координаційним органом. Він координував роботу не тільки центральних органів управління, що мали відношення до зовнішньої торгівлі, але й органів управління союзних республік. МТК впливав на розробку митної політики і управління митною справою. Де-юре цей орган перестав існувати у 1964 р., а фактично - ще пізніше.

12 грудня 1924р. Президіум ЦБК СРСР затвердив Митний Статут СРСР, який став першим кодифікованим союзним нормативним актом з митної справи.

Статут встановлював складну чотирьох-п'ятиступеневу систему управління митною справою: Наркомат зовнішньої торгівлі; Головне митне управління (у складі НКЗТ); Уповноважений НКЗТ при РНК союзної республіки; Управління при Уповноваженому НКЗТ при РНК СР; Митні установи (митниці 1, 2, 3-го розряду, митні пости). Безпосередній нагляд за діяльністю митних установ у союзних республіках покладался на Уповноваженого НКЗТ СРСР при РНК цих республік. До його повноважень входило:

- нагляд за виконанням митними установами союзної республіки законів, розпоряджень центральних загальносоюзних органів з питань митної справи;
- ревізія всіх митних установ республіки;
- розгляд усіх справ про конфлікти, скарги між митними установами і місцевими органами влади;
- розробка конкретних заходів по боротьбі з контрабандою;
- представництво в уряді з питань митної справи.

У 1928 р. був прийнятий новий Митний кодекс СРСР, який більш чітко визначив повноваження Головного митного управління. На цей період замість економічних методів усе більше переважали адміністративно-командні методи управління в економічному житті держави.

Згідно із новим кодексом, керівництво митною системою належало Народному Комісаріату зовнішньої торгівлі. До складу системи митних органів входило Головне митне управління, Митно-тарифний комітет і територіальні митні управління. Вже 9 грудня 1928 року набуває чинності Митний кодекс СРСР. Статтями цього документа встановлювалися права та обов'язки суб'єктів митних відносин, було регламентовано порядок митного регулювання та контролю, визначено перелік та розміри мита, а також відповідальність за порушення митного законодавства. Означений нормативний акт був першим документом, який охоплював майже всю сферу митних відносин та не втрачав чинності близько сорока років.

Таким чином, становлення митної справи в Україні у 1918-1928 мало доволі складний характер. На фоні революційних подій та громадянської війни, організація митниці отримала проекцію нестабільності та залежності від політичних режимів. Зміни, які принесли події 1918 – 1920 рр. безпосередньо відобразилися на становленні митної служби України. Найбільш активною та продуктивною стала організація митниці Більшовиками, оскільки саме вони спромоглися створити вертикаль влади, розповсюдивши її на більшу частину сфер життя держави.

## РЕЗЮМЕ

Представленная статья посвящена изучению процесса организации таможенной службы в Украине в течение 1918-1928 гг. В частности, рассмотрено влияние революционной борьбы на формирование таможенных структур. Выбор данного хронологического промежутка обусловлен началом государственного строительства в Украине в 1918 году. Верхняя хронологическая рамка – 1928 год принятия Таможенного кодекса СССР. Проанализированы структура и полномочия таможенной службы в годы правления Центральной Рады, Гетманата П. Скоропадского, Советской Украины.

**Ключевые слова:** таможенная служба, структура, полномочия, таможенный кодекс, организация.

## SUMMARY

The presented paper is devoted to the study of the process of organizing the customs sluzhbi in Ukraine during the years 1918-1928. In particular, the influence of the revolutionary struggle for the formation of the customs bodies. The choice of this chronological gap conditionality beginning of nation-building in Ukraine in 1918. Upper chronological frame - 1928 adoption of the Customs Code of the USSR. The structures and powers of the customs service in the reign of the Central Rada, the Hetmanate Skoropadskyi, the Soviet Ukraine.

**Keywords:** customs, structure, authority, customs code, organization.

## ПОСИЛАННЯ ТА ПРИМІТКИ:

1. Закон України «Про митну справу в Україні» // Офіційна сторінка Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1262-12>.
2. Чорний В.Б. Україна і митна справа: Історичний нарис / В.Б. Чорний. - К., 2000. – 345 с.

3. Бойко В.М. Історія митної справи в Україні / В.М. Бойко, Л.В. Багрій-Шахматов, Г.В. Попов. – К., 2003. – 320 с.
4. Архирейський Д.В. Радянська митна служба міжвоєної України. Монографія / Д.В. Архирейський. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2013. – 290 с.
5. Дідусенко П.М. Розвідки про митну справу в Українській державі – Гетьманщині / П.М. Дідусенко. - К., 2002. – 179 с.
6. Мицак А.П. Становлення і розвиток митного законодавства на території України: Дис. ... канд. юрид. наук./ А.П. Мицак. - Львів, 2004. – С. 114.
7. Архирейський Д.В. Аналіз радянського митного законодавства доби «воєного комунізму»: історіографія проблеми / Д.В. Архирейський // Держава, право і юридична думка у Балточорноморському регіоні: історія та сучасність. – Одеса, 2012. – С. 405-406.
8. Балановський А.В. «Декрети Советской власти» в контексті становлення радянської митної системи (історико-правовий аналіз)/ А.В. Балановський // Митна політика в Україні. Історичні та правові аспекти проблеми: збірник наукових праць пам'яті професора Й.Л. Риси́ча. – Дніпропетровськ, 2004. – С.150.
9. Александров Д.А. Таможенное дело в СССР / Д.А. Александров. – М., 1949. – С. 179.
10. Кисловский Ю.Г. История таможи государства Российского 907 – 1995 / Ю.Г. Кисловский. – М., 1995. – С. 371.
11. Таможенный кодекс СССР (утвержденный постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 19.12.1928) // Законодательство СССР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawmix.ru/sss/15913/>