



С. Я. Русенко*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ НА ЗАХІДНИХ ЗЕМЛЯХ УКРАЇНИ (1919 — 1922 рр.)

За часів незалежної демократичної України почався швидкий розвиток зовнішньоекономічних відносин з іншими країнами. Це викликало радикальні зміни у митній політиці нашої держави. З'явилися нові нормативно-правові акти у галузі митної справи. При формуванні законодавства з питань митної справи важливо використати історичний досвід формування митних органів на території України.

Історичні факти про діяльність митників, які збирали мито, сягає давніх часів. Але ця тема у повному плані розроблена недостатньо, особливо розвиток митної справи у ХХ ст. Панує думка, що у той час не було розвитку економічних міжнародних відносин, тому що в Радянському Союзі кордони були закриті для вільної зовнішньої торгівлі. Однак міжнародна торгівля на кордонах у межах території сучасної Західної України з початку минулого століття до часу створення СРСР активно проводилась, і при цьому нагромаджувався досвід митної справи, який є цінним для сучасників. Зокрема, найбільш цікавим для сучасного державотворення є розвиток митної справи під час перебування західних земель України в складі Польщі, Румунії та Чехословаччини.

Актуальність дослідження полягає у вивченні державно-правового досвіду вирішення проблем здійснення зовнішньоекономічних відносин методом ретроспективного аналізу законодавчого регулювання митної справи на західних землях сучасної України у зазначений період.

Проблемні питання щодо створення і діяльності митних органів частково досліджені сучасними юристами-науковцями та істориками. Так, С. Б. Кобринська¹ у своїй дисертаційній роботі розкрила складні і суперечливі шляхи, які привели українську державність до її неординарного правового оформлення в статтях Ризького мирного договору 1921 року та здійснила правову оцінку договору з точки зору інтересів української державності; Л. Т. Присташ² у дисертації на тему “Апарат управління Західною Україною в складі Польщі (1921-1939)” дослідила соціально-правовий статус українського населення та державно-правовий досвід у вирішенні проблем територіальної влади 1921-1939 років; А. В. Кольбенко³ при висвітленні історико-правових аспектів створення і діяльності митних органів України провів періодизацію розвитку митної справи і митних органів України, дослідив історичний, законодавчий та практичний матеріал, який характеризує процес організації, діяльності та розвитку митних органів України.

© Русенко С. Я., 2007

* інспектор Тернопільської митниці, здобувач кафедри теорії та історії держави і права Тернопільського державного економічного університету

¹ Кобринська С. Б. Ризький мир як завершальний етап боротьби 1917-1921 рр. за утвердження української державності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський університет ім. Т. Шевченка. — К., 1996. — 24 с.

² Присташ Л. Т. Апарат управління Західною Україною в складі Польщі (1921-1939): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський держ. ун-тет ім. І. Франка. — Львів, 1998. — 20 с.

³ Кольбенко А. В. Історико-правові аспекти створення і діяльності митних органів України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський держ. ун-тет ім. І. Франка. — Львів, 1997. — 19 с.



Однак правові аспекти діяльності митних органів на теренах Західної України під владою Польщі, Румунії та Чехословаччини з 1919 по 1922 роки залишилися і дотепер недослідженими у повній мірі.

З огляду на вищевказане, *метою* наукової розробки є дослідження на основі законодавчих архівних матеріалів правових аспектів митних відносин у 1919-1922 роках, основних особливостей документування митних органів держав на анексованій території України, зокрема розміщення митних кордонів, порядок діяльності митних органів, їхні повноваження, структура, порядок декларування, здійснення митного контролю та оформлення переміщення вантажів через кордон та їхнє правове забезпечення.

Для дослідження обрано період розвитку митної справи на кордонах у межах території Західної України з 1919 по 1922 роки, тобто до моменту створення Радянського Союзу. Саме в цей проміжок часу новостворені кордони юридично укріплялись, що привело до стабілізації зовнішньоторговельних та митних відносин. Прискіпливого аналізу потребує цей період у зв'язку з такими особливостями: створення Радянського Союзу — нового суб'єкта міжнародних відносин; незмінність кордонів між державами, розміщеними на землях сучасної Західної України; відносна стабільність у торговій, митній політиці та зовнішньоекономічних відносинах між вказаними державами.

У досліджуваній період митний кордон Польщі з УСРР та Румунією частково проходив по сучасних адміністративно-територіальних межах Тернопільської області (з півдня — Румунія, зі сходу — УРСР). У той же час на західних землях України проходив кордон Польщі з Чехословаччиною вздовж лінії адміністративно-територіального поділу сучасної Закарпатської області з Львівською та Івано-Франківською областями, митні відносини якого залишилися не дослідженими.

Активні історико-правові зміни кордонів між державами на західних землях України почалися у 1919 році, коли долю Буковини вирішила Паризька мирна конференція. Виконуючи свої обіцянки, Антанта передала Румунії за вступ у Першу світову війну Бессарабію, а згідно із Версальським договором (1919 р.), Сен-Жерменським (1919 р.) і Севрським (1920 р.) мирними договорами й усю Буковину⁴. Виходячи з цього, митний кордон Румунії пересунувся до р. Дністер.

Тим часом 12 січня 1919 року чеські війська захопили Ужгород. 5 лютого Рада десяти заслухала Е. Бенеша. Після чого створила спеціальний комітет, якому доручалось детально опрацювати питання про кордони. А 8 травня 1919 року у Парижі було ухвалено остаточне рішення про передачу Закарпатської України Чехословаччині. Сен-Жерменський договір від 10 вересня 1919 року узаконив таке приєднання⁵.

Територіальні претензії Польщі на розширення своїх кордонів і його правове закріплення великою мірою залежали від Антанти, яка не поспішала передавати Східну Галичину. Такий дозвіл Польща отримала 25 червня 1919 року, коли Рада послів Антанти визнала за нею право на окупацію згаданих земель, “щоб захистити цивільне населення від небезпеки більшовицьких банд”. Проте Рада не погодилася на включення Східної Галичини до складу Польської держави⁶.

⁴ Крип'якевич І. П. Всесвітня історія. — К.: Либідь, 1995; Новітня історія України (1900-2000): Підручник / А. Г. Слюсаренко, В. І. Гусев, В. М. Литвин та ін. 2-ге вид., переробл. і доповн. — К.: Вища школа, 2002. — 719 с.; Історія України: нове бачення / В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій та ін.; Під ред. В. А. Смолія. — К.: Альтернативи, 2000. — 464 с.

⁵ Історія України: нове бачення. В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій та ін.; Під ред. В. А. Смолія. — К.: Альтернативи, 2000. — 464 с.

⁶ Субтельний О. Україна: історія. — К.: Либідь, 1991. — 512 с.



Польщі вдалось за підтримки Антанти витіснити корпуси УГА з Галичини, через що вони 16-18 липня 1919 року були вимушені переправитися на лівий берег річки Збруч та приєднатися до військ Директорії. Наступні спроби відвоювати Східну Галичину не привели до відновлення колишньої державності. З того часу Польща повністю окупувала Східну Галичину.

Необхідно також звернути увагу на історико-правовий факт домовленості Польщі з УНР. Військові представники УНР запропонували Польщі негайно укласти перемир'я на Волинському фронті. Поляків запрошували зайняти ділянку спільного Східного фронту. Але польську сторону найбільше цікавила позиція УНР стосовно Східної Галичини. На спільному засіданні голова делегації заявив, що задля згоди з Польщею український уряд ладен піти на територіальні поступки⁷.

У травні 1919 року Б. Кутильовський – недавній повірений у справах Польщі – доповів прем'єр-міністру Падеревському, що урядовець УНР Б. Курдиновський, який був наділений офіційними повноваженнями укласти договір з Польщею, міг би погодитися на частину таких умов, як: відмова від будь-яких претензій на частину Східної Галичини або, в крайньому разі, від усієї цієї території й водночас від деяких повітів Волинської та Київської губерній; спільна торговельна політика з ліквідацією митного кордону між Україною й Польщею; участь Польської держави в закордонній політиці України; гарантування полякам правових привілеїв в економічній, політичній і культурній галузях⁸.

Виходячи з умов, мова йшла про створення двосторонньої безмитної торгівлі та задоволення далекоюжних польських вимог стосовно України.

Ці переговори привели до підписання 23 травня 1919 року у Варшаві угоди Падеревського-Курдиновської та укладання в квітні 1920 року в Польщі С. Петлюрою про повну відмову від усяких претензій на Східну Галичину Варшавського договору про спільний наступ на Україну більшовиків⁹.

Після довготривалих військових операцій, між УРСР і РРФСР з одної сторони, та Польщею, з іншої, 12 жовтня 1920 року був підписаний договір про перемир'я і прелімінарний мир¹⁰ (*Umowa o preliminaryjnym pokoju i rozejmie*)¹¹, який визначав тимчасові умови миру. Крім того, в додатку № 2 до цього договору було зазначено лінію кордону. На ділянці від району Несвіжа до р. Двіни розміщувалися польські війська, а російсько-українські війська — за 15 кілометрів на схід від обумовленого державного кордону, який пізніше за своїм змістом ще раз був відтворений в Ризькому мирному договорі 18 березня 1921 року¹² між Польщею, з одної сторони, та УРСР і РРФСР, яка також представляла БРСР (Білорусію), з другої. Відповідно до Ризького договору встановлювався митний кордон між ними по лінії, яка зазначена в ст. II цього договору. Між Польщею та УРСР лінія проходила вздовж напрямку до залізниці Олевськ — Сарни, с. Мишаківка, гирло р. Корчик, с. Милятин, м. Острог, р. Вілія, с. Ходаки, м. Білозірка, р. Збруч до р. Дністер. Для детального встановлення на місці державного кордону, а також для встановлення прикордонних знаків, була створена Змішана Прикордонна Комісія.

⁷ Історія України: нове бачення. В. Ф. Верстюк, О. В. Гарань, О. І. Гуржій та ін.; Під ред. В. А. Смолія. — К.: Альтернативи, 2000. — 464 с.

⁸ Там само.

⁹ Субтельний О. Вказ. праця.

¹⁰ Дмитрієв А. І., Муравйов В. І. Міжнародне публічне право: Навч. посібн. — К.: Юрінком Інтер, 2001. (Прелімінарний мирний договір — це попередня угода, в якій воюючі сторони встановлюють основні умови майбутнього мирного договору).

¹¹ Umowa o preliminaryjnym pokoju i rozejmie // Dzienik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1921. — № 28.



Сторонам договору було надано термін протягом 6-ти тижнів з моменту ратифікації приступити до переговорів у справі торговельного договору та договору про компенсаційний товарообмін (ст. XXI Ризького мирного договору).

До часу встановлення на законодавчому рівні відносин у митній справі між сторонами Ризький договір передбачив основні положення у здійсненні митної діяльності на кордоні між цими країнами. Також зазначалось, що наступні нормативні акти, які мали бути прийняті щодо транзитних відносин, повинні містити в основі положення, передбачені вище вказаним договором.

Відповідно до ст. XXII Ризького договору сторони взяли на себе зобов'язання допускати транзит товарів при створенні наступних умов:

по-перше, укладаючи договір, сторони зобов'язалися надати другій стороні право на вільне переміщення товарів всіма залізничними і водними шляхами, відкритими для транзиту. Перевезення транзитних товарів повинно проводитися відповідно до правил, встановлених у кожній з договірних держав для пересування шляхами, враховуючи потреби внутрішнього руху;

по-друге, Польща залишила за собою право на встановлення норм, умов транзиту для товарів німецького і австрійського походження, що ввозилися з Німеччини чи Австрії через Польщу в Україну чи Росію;

по-третє, цим актом заборонявся транзит предметів озброєння, військового знаряддя й бойових припасів (крім предметів, які не призначені для військових завдань);

по-четверте, нормами було передбачено, що товари третьої держави, які перевозилися транзитом через територію однієї з договірних сторін, не обкладалися вищими зборами як ті, що належало б брати з аналогічних товарів, які надходять з країни походження.

Відповідно до п. 6 цієї ж статті фрахти¹³, тарифи й інші збори за перевезення транзитних товарів не могли бути вищими за оплату, встановлену для перевезення таких самих товарів місцевого призначення на тому самому шляху і в тому самому напрямку. До того часу, доки фрахти, тарифи й інші збори не бралися за перевезення місцевих товарів в Україні чи Росії, плата за перевезення товарів, що прямують з Польщі та до Польщі транзитом через Україну і Росію, не могла бути вищою за плату, встановлену для перевезення транзитних товарів найбільш сприятливої країни.

Під вільним товарним транзитом обидві договірні сторони вважали ті товари, які перевозяться з України чи Росії, а також до України чи Росії через Польщу або таким самим чином у зворотному напрямку. Ці товари не обкладалися ніяким транзитним чи іншим митом, незалежно від того, чи йшли вони через територію однієї з договірних сторін транзитом без зупинок, чи навантажувалися в дорозі, тимчасово зберігалися на митних складах та знов навантажувалися для подальшого руху, за умови проведення цих операції на складах, що знаходилися під контролем митних органів тієї країни, через яку товари пересувалися транзитом (тобто на митних ліцензійних складах).

Зазначені основні положення були підґрунтям для подальшого розвитку законотворчого процесу. Ризький мирний договір став основоположним документом у врегулюванні зовнішньоекономічних відносин між УРСР і РРФСР, з одної сторони, та Польщею з другої.

¹² Traktat pokoju między Polska a Rosja i Ukraina podpisany w Rydze dnia 18 marca 1921 roku // Dzennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1921. — № 49.

¹³ Державна податкова адміністрація України, Лист "Щодо визначення терміну "фрахт" та поширення на цей вид оподаткованого доходу міжнародних угод про уникнення подвійного оподаткування" № 5047/11/15-2216 від 13.05.1998 р. (Фрахт — це провізна плата власнику транспортного засобу за перевезення вантажів або пасажирів будь-якими шляхами сполучення, особливо морськими і водними).



Поряд з цим, захоплення Румунією Буковини спричинило розширення двосторонніх відносин з Польщею відповідно до Конвенції 1921 року (*Konwencja o przymierzu odpornem miedzy Rzeczpospolita Polska a Krolestwem Rumunji*)¹⁴ та створення митних пунктів пропуску на спільному кордоні, який проходив по р. Дністер.

Після встановлення державного кордону внаслідок підписання Ризького мирного договору 1921 р., в Польщі, з одної сторони, та УРСР і РРФСР — з другої, виникла необхідність у створенні митних органів на кордоні. Оскільки в Польщі на той час діяло Розпорядження міністра фінансів “Про митні процедури” від 13 грудня 1920 року (*Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 roku o postępowaniu celnem*)¹⁵, то польські митні органи діяли на підставі його приписів, так як Розпорядження відповідало історико-територіальним вимогам того часу.

Відповідно до § 2 Розпорядження, митні органи Польщі ділились за діяльністю на митні органи першого класу, а також митні органи другого класу, які були розташовані на навколишніх дорогах. Митні органи першого класу могли відправляти будь-які товари незважаючи на їх кількість або величину мита. Митні органи другого класу могли відправляти тільки деякі товари та у встановлених межах, згідно з табелем. Крім митних органів першого та другого класів, створювались митні пости з метою переходу подорожніх та жителів прикордонної смуги.

Ще однією особливістю є експорт товарів. У той час товари, експорт яких декларант міг декларувати усно, вивозились через будь-які митні органи. А товари, експорт яких декларант міг декларувати письмово, вивозились тільки через митниці першого класу.

Усне декларування експорту та імпорту можна було застосовувати при відправленні: подорожуючих; м'яса і товарів короткотермінового зберігання; експорту продуктів промислового господарства, висланих мешканцями прикордонної зони для споживання мешканцями сусідньої прикордонної області, в кількості, яка не перевищувала норми товарного обороту; імпорту товарів, які перевозилися прикордонними мешканцями для власного споживання, а не для продажу, якщо величина мита не перевищує квоти 50 марок; імпорту товарів, які надходили в однотипних цілісних пересилках відповідно до товарних позицій митного тарифу, таких як: зерно, крім рису; горох і боби; свіжий карп; худоба, коні, домашні тварини та інші; добриво натуральне; деякі види дерева; сіно, солома неочищена; глина, крейда, гіпс; деякі необроблені камені, камінь для гостріння, шліфування і полірування та камені літографічні та для млинів; цегла будівельна, труби, вироблені з маси цегляної, неполіровані; дахівка вироблена з глини, неполірована; кам'яне вугілля, торф і кокс.

При інших відправленнях сторона була зобов'язана письмово задекларувати товари відповідно до зразка¹⁶. Тобто, тогочасне декларування відбувалося переважно (крім зазначених випадків) письмово в митних органах першого класу.

Відповідно до §§ 35-37 згадуваного Розпорядження, при експорті відповідальна сторона повинна була пройти підтвердження (декларацію) за встановленою формою. Під час усного декларування формуляр заповнює сама митниця.

¹⁴ Konwencja o przymierzu odpornem miedzy Rzeczpospolita Polska a Krolestwem Rumunji // Dzennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1921. — № 81.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 roku o postępowaniu celnem // Dzennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. — 1921. — № 11.

¹⁶ Там само.



Після погодження митниця перевіряла надані документи відповідно до даного товару, наприклад, при відсутності необхідних дозволів на право експорту, вилучались самі товари в рамках ревізії.

Після перевірки товарів митниця надавала підтвердження на експорт в 3-х екземплярах та вносила до реєстру експорту. Перший екземпляр підтвердження додавався до реєстру, другий — видавався стороні, третій — для статистики. Крім цього експорт товару повинен був мати підтвердження печатки митного органу та підпис¹⁷.

Письмове декларування імпорту, відповідно до § 15 Розпорядження, яке згадувалося вище, здійснювалось на встановленому бланку в 3 ідентичних екземплярах на польській мові.

Декларація містила: ім'я і місце знаходження відправника і одержувача; кількість, рід, знаки і номери штук; торгову назву товару; чисту вагу товару; країну походження товару; закордонну ціну; перелік торгових документів, доданих до декларації; режим відправлення; дата декларування; підпис особи, яка декларує.

Якщо товари надходили в упаковці, потрібно було декларувати чисту вагу кожної одиниці окремо і називати рід упаковки.

Ешелони вагонів або пересилки, які налічували велику кількість одиниць, можна було декларувати разом, якщо цей товар був однакового гатунку і в однаковій упаковці.

Торгові документи, які сторона була зобов'язана додати до письмової декларації, мали бути оригіналами, пред'явленими імпортером, такі як: фактура, купецькі розрахунки, попередня декларація і т. д. і повинні містити детальний опис товару з урахуванням його сорту, роду, також показувати кількість (вага, міра, одиниця і т. д.) кожного сорту і роду, яка служить підставою для нарахування мита.

У документах також вказувалась закордонна ціна товару, яку одержувач сплачував за товар¹⁸.

Оформлення здійснювалось в митних органах другого класу протягом робочого дня в зимовий період від 1 жовтня до 1 березня з 8 год. ранку до 17 год. вечора з перервою з 12 год. до 13 год., а в літній період з 7 год. ранку до 19 год. вечора з перервою з 12 год. до 14 год.

Якщо за певних обставин не можна було відправити товар у день його прибуття, а митний орган не мав складу для його зберігання, сторона зобов'язувалась на вимогу митного органу вивести товар того ж дня назад за межі лінії митного кордону. Товар, який знаходився на митниці, обов'язково мав бути записаний у відповідному реєстрі в день привезення.

Дозволявся перетин кордону приїжджими, які з'являлися в митні органи з прилеглих доріг, поза встановленим часом тільки у виняткових випадках, в умовах крайньої необхідності, як правило тим, хто виконував свою професійну діяльність: духовну, лікарську, фельдшерську, акушерську, з охорони порядку — їх дозволено було пропускати в будь-який час доби.

Час діяльності митних органів на залізничних коліях був визначений в залежності від місцевих умов та за узгодженням із залізничним керівництвом.

При імпорті товари необхідно було доставляти до найближчого на кордоні митного пункту пропуску не пізніше 48 годин з часу перетину кордону для їх оформлення.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.



Особливий порядок імпортування мали товари, які були предметом державних монополій. Фізичні особи могли імпортувати такі товари з дозволу Міністерства Фінансів, яке встановлювало умови відправлення. Особи, що везли такі предмети для власного споживання, розмитнювались без особливого дозволу в кількостях не більше 1 кг. тютюну або тютюнових виробів, 1 кг. спиртних виробів, 5 кг. цукру, 5 кг. солі. Без мита перетинати кордон дозволялось особам, які перетинають кордон, крім жителів прикордонної зони, провезення яких складало 100 шт. сигарет або 25 сигар, або 100 гр. тютюну¹⁹.

Питання дослідження законодавства, яке діяло в досліджуваний період (1919-1922 рр.), та діяльності тогочасних митних органів є актуальним. У час кардинального реформування митного законодавства на шляху до європейської інтеграції та удосконалення сучасної митної справи пропонуємо:

— з метою спрощення митного контролю при переході подорожніх та жителів прикордонної смуги створити на зразок колишніх польських митних постів, спеціальні митні пункти пропуску на кордонах виключно для переходу людей у режимі спрощеного контролю, які не мають при собі товарів та ідуть не з комерційною метою. Дані пункти забезпечити спеціальним обладнанням для огляду ручної поклажі та особистих речей для запобігання порушень митних правил (ПМП);

— посилити взаємодію між відповідними органами України та міжнародними правоохоронними організаціями щодо запобігання ПМП при здійсненні спрощеного митного контролю;

— надати можливість митним органам здійснювати самозабезпечення за допомогою введення спеціального збору за митне оформлення для створення відповідних умов праці посадовим особам митниць.

На сьогоднішній день кордони Європейського Союзу (ЄС) стали поряд з кордонами України і інтеграція України в цю структуру вимагає приведення українського законодавства у відповідність до вимог ЄС. Під час цього процесу необхідно пам'ятати про свої інтереси та сусідніх країн, зокрема Польщі, яка вже є членом ЄС. А також враховувати міжнародний історично-правовий досвід врегулювання зовнішніх відносин.

Правове врегулювання зовнішніх відносин між УРСР та Польщею у післявоєнний період було вагомим кроком вперед, що призвело до поживлення торгівлі між країнами з ціллю підняття економіки. Таким чином, вивчення цього періоду доповнить історію розвитку митної справи і митного законодавства та надасть змогу врахувати історичний досвід щодо митного регулювання і поліпшить ефективність функціонування митних органів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Тернопільського національного економічного університету
(протокол № 3 від 21 березня 2006 року)*



¹⁹ Там само.