

Д. В. АРХІРЕЙСЬКИЙ

УДК 351.713: 94(477) "1925/1928"

СТРУКТУРНІ ОСОБЛИВОСТІ РАДЯНСЬКОЇ МИТНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ В 1925-1928 РОКАХ

У статті висвітлюються організаційно-структурні особливості радянської митної справи України в роки нової економічної політики (1925-1928)

Ключові слова: митна система, митні установи, митниця, Митний статут, зовнішня торгівля

В статье освещаются организационно-структурные особенности советского таможенного дела Украины в годы новой экономической политики (1925-1928)

Ключевые слова: таможенная система, таможенные учреждения, таможня, Таможенный устав, внешняя торговля

The article highlights the organizational and structural features of the Soviet customs of Ukraine during the New Economic Policy (1925-1928)

Keywords: customs system, customs offices, customs, Custom regulations, foreign trade

Вступ. Митна справа України, слід визнати, залишається малодослідженою проблемою вітчизняної історичної науки. Повною мірою це стосується й радянського періоду історії. Недостатнє вивчення цієї проблеми природно обумовлює її актуальність.

Постановка завдання. Автор даної статті ставить перед собою завдання дослідити структурно-організаційну трансформацію митної системи УСРР (у контексті всієї радянської митної системи, звичайно) в 1925-1928 рр. Хронологічні рамки дослідження пояснюються часом появи двох важливих для розвитку радянської митної справи документів – Митного статуту СРСР 1924 р. та першого Митного кодексу СРСР 1928 р.

Результати дослідження. Затвердження наприкінці 1924 р. Митного статуту СРСР можна вважати завершальною фазою централізації радянської митної системи. Розділ 1-й цього документу – “Установи Митного Управління” – повністю присвячений організаційно-структурним аспектам митного відомства. В статуті

зазначалося, що “керування митною справою на всій території Союзу РСР належить Народному Комісаріату Зовнішньої Торгівлі, який здійснює свої завдання в центрі і на місцях через головне Митне Управління та інші установи, що входять до складу Народного Комісаріату Зовнішньої Торгівлі, і через Митно-Тарифний Комітет, який перебуває при Народному Комісаріаті Зовнішньої Торгівлі діє на підставі особливого положення про нього” [17].

До центральних митних установ, згідно із статутом, відносились Головне митне управління (ГМУ) та Митно-тарифний комітет (МТК). ГМУ мало займатися розробкою загальних заходів, інструкцій, роз’яснень з митної справи, а також організацією і керуванням боротьбою з контрабандою по всій території СРСР, щоправда у співпраці з органами ОДПУ. На чолі ГМУ стояв начальник.

МТК, який за статутом 1924 р. діяв паралельно з ГМУ, мав такі завдання:



“а) розробка законодавчих заходів щодо встановлення нових і заміни існуючих ставок митних зборів..., а також щодо встановлення та зміну реєстру товарів, заборонених до ввозу та вивозу;

б) встановлення правил із застосування діючих митних тарифів;

в) розгляд питань, що мають відношення до митної та митно-тарифної справи і вносяться Народним Комісаріатом Зовнішньої Торгівлі та його органами, а також іншими відомствами;

г) подання висновків по всіх законодавчих пропозиціях, проектах торгових договорів, конвенцій та угод, які мають відношення до митної і митно-тарифної справи, а також по скаргах на постанови Головного Митного Управління з питань застосування митних тарифів” [17].

Постанови МТК, дивлячись на їх характер, вносились Наркоматом зовнішньої торгівлі для затвердження до РНК, або затверджувалися безпосередньо Наркоматом зовнішньої торгівлі (НКЗТ). Якщо відомства, що були представлені в МТК, або представництва союзних республік висловлювали якісь протести з приводу тих чи інших постанов МТК, на перегляд відповідних постанов відводився тижневий термін. Керівництво МТК складалося з голови й двох його заступників, які призначалися урядом СРСР за поданням НКЗТ, узгодженим з Наркоматом фінансів (НКФ). До складу МТК також входили по два представники НКЗТ (не враховуючи голову МТК та його заступників), НКФ і Вищої ради народного господарства, по одному – Державної загальнопланової комісії при Раді праці та оборони СРСР, Наркомату шляхів сполучення, Наркомату внутрішньої торгівлі та від сільського господарства СРСР “за уповноваженням народних комісаріатів землеробства союзних республік”. Крім того, одного представника з дорадчим голосом до складу МТК направляли кооперативні об’єднання союзних республік. Своїх представників з вирішальним голосом могли направляти

також уряди союзних республік. Усі без винятку члени МТК затверджувалися Раднаркомом (РНК) СРСР. Характерно, що власного технічного апарату МТК не мав, і його обслуговувало Головне митне управління НКЗТ [17].

Безпосереднє спостереження за діяльністю митних установ у союзних радянських республіках покладалося на уповноважених НКЗТ при урядах цих республік. До завдань уповноважених, у тому числі в Україні, відносилось таке:

“а) спостереження за виконанням митними установами у межах союзної республіки законів і розпоряджень центральних загальносоюзних органів з митної частини;

б) ревізія всіх митних установ даної республіки;

в) розгляд і відповідне спрямування всіх справ про конфлікти між митними установами і місцевими органами союзної республіки, а також скарг на постанови місцевих митних установ, що надійшли до уповноважених;

г) розробка конкретних заходів по боротьбі з контрабандою в масштабі союзної республіки;

д) представництво, відповідно до загального про них положення, в центральних установах відповідної союзної республіки з питань митного керування” [17].

При уповноважених НКЗТ при урядах союзних радянських республік могли бути створені відділення ГМУ, які мали виконувати прямі розпорядження останнього.

До середньої ланки радянського митного відомства, крім уповноважених НКЗТ і республіканських відділень, статут 1924 р. відносив також районні митні інспекторські управління. Під інспекторськими районами малися на увазі окремі ділянки кордонів з функціонуючими в їх межах низовими митними установами. Районні інспектори мали керувати діяльністю підлеглих їм митниць і постів, хоча статут передбачав

можливість прямого підпорядкування окремих митниць Головному митному управлінню.

Отже, завданнями районних митних інспекторів були

“а) загальне керування діяльністю митних установ, що входили до складу району;

б) безпосередній нагляд і контроль шляхом фактичної і документальної перевірки за правильним і точним виконанням митними установами всіх постанов, інструкцій і розпоряджень, що стосувалися монополії зовнішньої торгівлі й митної справи;

в) прийом скарг на неправильні дії митних установ і здійснення по них розслідувань, а також, у випадках особливої важливості, тимчасове відсторонення від обов’язків відповідних осіб, з повідомленням про це Головного Митного Управління чи безпосереднього керівництва того, хто відстороняється;

г) представництво інтересів Головного Митного Управління в судових установах особисто і через уповноважених осіб;

д) подання до Головного Митного Управління і в копіях Уповноваженому Народного Комісаріату Зовнішньої Торгівлі при раді народних комісарів союзної республіки періодичних звітів про діяльність району” [17].

Районний митний інспектор мав контактувати з усіма місцевими властями, а з вищою владою союзної республіки – через Уповноваженого НКЗТ при її уряді.

Нижчою ланкою радянської митної системи були митниці та митні пости. Митниці поділялися на три розряди: митниці 1-го розряду розміщувалися на залізничних станціях і в портах із значним обігом вантажу; 2-го – у невеличких портах, а також на річках, озерах, шосейних шляхах та при незначних залізничних станціях; 3-го – на ґрунтових шляхах. Митниці всіх трьох розрядів могли керувати діяльністю митних постів. Будь-які структурні зміни на нижньому рівні митної системи – створення чи ліквідація установ,

зміна місць їх розташування, зміна розрядів митниць, перейменування митниць у пости і навпаки – мали здійснюватися НКЗТ з інформуванням про це Наркомату фінансів.

Митниці, як і дотепер, очолювалися управляючими, щоправда повноваження управляючих митницями трьох різних розрядів відрізнялись між собою. Митний статут 1924 р. докладно розписав обов’язки управляючих митницями 1-го розряду:

“а) вирішення питань, що виникають при застосуванні діючих законів і розпоряджень з митної частини;

б) нагляд за фінансово-господарською частиною підлеглих управляючому установ і дозвіл видатків на будь-яку суму в межах кошторисних асигнувань;

в) затвердження умов поставок і укладення договорів у межах 10000 карбованців;

г) зняття з рахунків безнадійних щодо надходження чи неправильно нарахованих недоїмок по митних зборах і грошових штрафів у сумах до 500 крб. на підставі особливої інструкції, що видається Народним Комісаріатом Зовнішньої Торгівлі за згодою Народного Комісаріату Фінансів Союзу РСР;

д) вирішення питань про знищення належних управляючому установ непридатних речей, припасів і матеріалів або про їх продаж, а також затвердження торгів із дотриманням особливих правил, що видаються Народним Комісаріатом Зовнішньої Торгівлі за згодою Народного Комісаріату Фінансів Союзу РСР” [17].

Управляючі митницями 2-го розряду мали такі ж права, але по пункту “в” сума для них обмежувалась 5000 карбованців, а по пункту “г” – знижувалась до 250 карбованців. Управляючі митницями 3-го розряду прав, позначених у пунктах “в” і “г”, не отримували.

Митний статут значно обмежував рівень впливу на митну справу з боку урядів союзних республік, включаючи й Україну. Централізувавши радянську митну справу, московський центр вельми відчутно



відсторонив від неї національні державні утворення, замкнувши на собі виробку митно-тарифного законодавства, вирішення структурно-організаційних та кадрових питань. Тим не менш Митний статут зберігав за союзними радянськими республіками деякий вплив на митну справу. При РНК УСРР, зокрема, продовжував свою діяльність Уповноважений НКЗТ (УпНКЗТ) СРСР, через якого уряд України міг в цілому контролювати правові аспекти роботи митних установ на українській території, здійснювати їх ревізію, а також втручатися в боротьбу з контрабандою в адміністративних межах республіки. Митний статут дозволяв утворювати в Україні губернські відділення ГМУ СРСР як посередницьку ланку між низовими митними установами та УпНКЗТ й республіканським відділенням, що об'єктивно вело до активної співпраці з митниками інших радянських державних та партійних органів рівня губернії. Втім, цей дозвіл на практиці з певних причин реалізований не був.

Деякий вплив Україна мала й на тарифну складову радянської митної справи цього часу. Як зазначалося, уряд республіки міг делегувати свого представника з правом вирішального голосу до складу МТК. Ще одного, що правда з правом лише дорадчого голосу, могли делегувати кооперативні об'єднання України. Нарешті, Наркомат землеробства УСРР, за домовленням з Наркомземами інших союзних республік, міг делегувати до складу МТК спільного представника від сільського господарства СРСР. Ясна річ, українська складова МТК насправді була досить слабкою, обмеженою, аби ефективно лобювати інтереси саме української економіки, але все ж таки вона була.

Протягом 1925 р., відповідно до Митного статуту, відбувалась планова реорганізація всього союзного митного апарату. За ініціативою НКЗТ створювалися і ліквідовувалися окремі митні установи, змінювалась їх дислокація тощо. Коло завдань митниць усіх розрядів, а також

митних постів залишалось по суті незмінним. Всі митні установи очолювались управляючими, а робочими органами митниць, за наказом НКЗТ від 5 травня 1925 р., були технічні наради у складі управляючого, його помічників та інспекторів. Наради виконували консультативні функції.

У січні 1925 р. центральний апарат ГМУ складався з п'яти відділів: адміністративно-фінансового, тарифного, статистичного, оперативного та відділу по боротьбі з контрабандою. У тому ж місяці було вирішено створити на території СРСР 11 районних митних управлінь – Північно-Західне, Карельське, Білоруське, Північнокавказьке, Узбецьке, Туркменське, Алма-Атинське, Зайсанське, Читинське, Благовещенське та Владивостоцьке, а також 4 регіональних відділення ГМУ – в УСРР, ЗРФСР, Середній Азії та на Далекому Сході (за іншими даними, в БСРР теж було створено відділення, а не управління районного митного інспектора [1, арк. 104; 4, арк. 120]. На цей час радянське митне відомство нараховувало 266 митних установ і 5710 штатних працівників [10, 126, 127; 13].

Впродовж січня в ГМУ розроблявся проект реорганізації радянської митної системи. Згідно з проектом управління Українського відділення (або філії) ГМУ (УВ ГМУ) мало бути розташоване в Харкові. Начальникові УВ ГМУ надавалися більш широкі права, ніж їх мали районні митні інспектори, адже в Україні районні інспекторські управління не створювалися [12, 65].

10 березня 1925 р. було видано наказ НКЗТ СРСР, яким затверджувалося “Положення про Українську філію Головного митного управління” [11, 33; 14, 80; 18, 184]. За цим положенням УВ діяло під прямим керівництвом ГМУ НКЗТ. Основною метою діяльності УВ було впровадження загальносоюзного митного законодавства та керування митними установами на території України. Начальник відділення та його заступник призначалися наркомом

зовнішньої торгівлі, щоправда, за погодженням РНК УСРР. Начальник УВ мав таке ж коло прав та обов'язків, що їх мали, згідно з Митним статутом, районні митні інспектори. Крім того, на начальника відділення покладалися:

“узгодження з органами УСРР через Управління (уповноваженого) НКЗТ питань, які виникали при проведенні законодавчих актів СРСР, положень та інструкцій з митної частини;

інформування Уповноваженого НКЗТ та законодавчих органів України про обіг імпорتنих та експортних товарів і про рух контрабанди;

повідомлення Уповноваженого НКЗТ про висновки з митних питань;

розробка та проведення заходів по боротьбі з контрабандою” [18, 187].

Начальник Українського відділення ГМУ мав також право “пропонувати кандидатів на ті посади, що призначались Головним Митним Управлінням. Службовці Української філії призначались, переміщались, звільнялись начальником філії, за винятком осіб, призначених на загальній підставі ГМУ” [11, 33].

Протягом березня 1925 р. була вирішена проблема структурного паралелізму, що виникла в Україні із створенням УВ. Справа в тому, що в Харкові певний час діяло так зване представництво ГМУ в Україні. Тепер за наказом Управління УпНКЗТ при РНК УСРР від 30 березня це представництво було ліквідовано [11, 33]. Існування представництва ГМУ в Україні, вочевидь, можна вважати підтвердженням намагань загальнодержавного митного керівництва мінімізувати вплив українського уряду на митну справу на території УСРР. Отже, створення УВ слід трактувати як тимчасову перемогу РНК УСРР над ГМУ НКЗТ СРСР у контексті перманентного “перетягування канату” двох владних інстанцій у цій сфері.

Одночасно з ліквідацією представництва ГМУ в Україні скасовувалися Київська та Одеська митні інспекторські дільниці, на місцях яких відкривалися районні митниці.

Коли Одеська митниця, зокрема, стала районною, її очолив колишній червоний комдив, помічник командуючого армією і фронтом Рукосуєв. Тоді митниця нараховувала в своєму штаті 224 співробітники, з яких 49 були комуністами, а половина мала початкову освіту [12, 67].

Фактична діяльність УВ розпочалася з 1 квітня 1925 р. Отже, на цей час відділення підпорядковувало собі такі митні установи: Київську митницю 1-го розряду, Олевську 3-го, Городницький митний пост, Піщівську митницю 3-го розряду, Ганнопільський митний пост, Шепетівську митницю 1-го розряду, Слобідську 3-го, Куневський митний пост, Ямпіль-Волинську митницю 3-го розряду, Шибенівський митний пост, Волочеську митницю 1-го розряду, Сатанівський митний пост, Гусятинську митницю 3-го розряду, Збриський митний пост, Гуківську митницю 3-го розряду, Ісаківецький митний пост, Кам'янець-Подільську митницю 1-го розряду, Могилів-Подільську митницю 3-го, Кам'янський митний пост, Рибницький пост, Тираспольську митницю 3-го розряду, Одеську та Миколаївську 1-го, Херсонську 3-го розряду, Хорлівський митний пост, Бердянську митницю 3-го розряду, Маріупольську 2-го, Харківську митницю 1-го розряду – загалом 28 установ [18, 187, 190]. Крім того, УВ, через новостворене Кримське митне інспекторське управління, здійснювало керування діяльністю кримських митних установ, до яких в цей час відносилися Севастопольська і Феодосійська митниці 1-го розряду, Керченська 3-го, Євпаторійський та Ялтинський митні пости [11, 33; 18, 190]. Підпорядкування Українській філії ГМУ митних установ Кримського півострова, який адміністративно входив до складу РРФСР, також може свідчити про те, що Москва поки що йшла на певні поступки Харкову у митній справі.

Таким чином, на основі Митного статуту 1924 р., різноманітних наказів і положень НКЗТ за перший квартал 1925 р., що



стосувалися структурно-організаційних аспектів митної справи в Україні, радянська митна система вибудовувалася п'ять рівнів: НКЗТ СРСР – ГМУ НКЗТ СРСР – управління Уповноваженого НКЗТ СРСР при РНК УСРР – УВ ГМУ – низові митні установи.

8 квітня 1925 р., відповідно до наказу ГМУ, в Україні було створено об'єднаний відділ по боротьбі з контрабандою, очолюваний Уповноваженим НКЗТ [9, арк. 99; 11, 33].

У квітні 1925 р. також було затверджене “Положення про організацію митних установ на території УСРР”, згідно з яким створювалися так звані районні митниці. Останні підпорядковували собі певні митниці 2-го і 3-го розрядів та митні пости. До кінця літа цього року УВ контролювало діяльність семи українських і двох кримських районних митниць [11, 34; 18, 190]. Отже, Шепетівська районна митниця 2-го розряду включала до свого складу Олевську, Піщівську, Слобідську, Ямпіль-Волинську митниці 3-го розряду, Городницький, Ганнопільський, Куневський і Шибенівський митні пости; Волочиська районна митниця 1-го розряду – Сатанівський митний пост; Кам'янець-Подільська районна митниця 1-го розряду включала Гусітинську, Гуківську та Могилів-Подільську митниці 3-го розряду, а також Збризький, Ісаківецький і Кам'янський митні пости; Одеська раймитниця 1-го розряду включала Рибницький митний пост і Тираспольську митницю 3-го розряду; Миколаївська районна митниця 1-го розряду – Херсонську митницю 3-го розряду і Хорлівський митний пост; Харківська митниця 1-го розряду включала Бердянську митницю 3-го розряду та Маріупольську 2-го. Також діяла Київська районна митниця 1-го розряду, яка не включала до свого складу інші митні установи. У Криму Севастопольська районна митниця 1-го розряду включала Євпаторійський та Ялтинський митні пости, а Феодосійська митниця 1-го розряду – Керченську митницю 3-го розряду [18, 190].

Управляючим районними митницями та митницями 1-го і 2-го розрядів надавалось право призначення та звільнення деяких категорій митних працівників. У травні 1925 р. з'явилося кілька директив, які корегували кадрову роботу митних установ України. Зокрема, циркуляр ГМУ СРСР від 2 травня визначав коло прав та обов'язків управляючих митницями [18, 191]. Згідно з циркуляром ГМУ від 4 травня при районних митницях і митницях 1-го і 2-го розрядів утворювались атестаційні комісії у складі трьох членів: управляючого митницею (голова), спеціального емісара ГМУ та представника профспілки [18, 190, 191]. Комісії вирішували питання, що мали відношення до прийому та звільнення митних працівників, окрім керівного складу.

27 травня 1925 р. вийшов циркуляр ГМУ “Про призначення на посади у митні органи”, в якому зазначалося, що “всі співробітники районних митниць та митниць 1-го і 2-го розрядів призначаються, переміщуються та звільняються управляючими цими митницями за необхідністю. Призначення, переміщення та звільнення керівного складу та співробітників, окрім контролерів митниць III розряду і митних постів, надавалось управляючим районними митницями за поданням митних установ, окрім молодшого персоналу митниць III розряду (кур'єрів, сторожів, прибиральників і двірників), призначення та звільнення яких здійснювалось управляючим митницею” [7, арк. 45, 46; 8, арк. 86; 18, 191].

31 липня ГМУ затвердило “Положення про управляючих районними митницями”, яке окреслювало межі повноважень управляючих районними митницями. Як зазначають дослідники, “всі питання, порушені управляючими митницями II і III розрядів та митними постами, вирішувались управляючим районної митниці, за винятком безпосередньо поданих до ГМУ справ по статзвітності, застосуванню тарифу до товарів, накладенню стягнень на

відповідальних осіб транспорту та скарг на рішення митниць про контрабанду” [18, 191].

Структурні перетворення загальнодержавного митного відомства і митної системи України відбувалися і восени 1925 р. У вересні, наприклад, з-під підпорядкування Українського відділення було остаточно виведено кримські митні установи. Кримський митний інспектор діяв відтепер на базі Севастопольської митниці, підпорядковуючись безпосередньо ГМУ НКЗТ СРСР. 24 вересня ГМУ своїм наказом затвердило штати управління Кримського районного інспектора [18, 193]. Першим Кримським митним інспектором став Вікторів, за сумісництвом управляючий Севастопольською митницею [15, арк. 35].

У вересні 1925 р. НКЗТ СРСР затвердив нове положення про саме Головне митне управління. В складі управління було організовано оперативний відділ, а судова частина дотеперішнього оперативно-судового відділу передавалася до відділу по боротьбі з контрабандою. Такі перетворення пояснювалися, зокрема, “підпорядкуванням діяльності районних митниць в оперативній роботі безпосередньо ГМУ, а отже, і значним розширенням робіт центру з інструктування митних органів” [18, 194]. За новим положенням управління складалося з адміністративно-господарського, тарифного, оперативного, кошторисно-розрахункового, статистичного відділів, відділу з боротьби з контрабандою та інспекторської частини [10, 128, 129]. Водночас із затвердженням положення переглядалися штати регіональних відділень ГМУ, в тому числі Українського. Нові штати ГМУ були оголошені 19 грудня 1925 р. [10, 129].

22 вересня 1925 р. Центральна комісія по боротьбі з контрабандою затвердила “Положення про місцеві комісії по боротьбі з контрабандою”, підтвержене 14 жовтня окремим наказом ГМУ НКЗТ СРСР. У положенні, зокрема, зазначалося, що “місцеві комісії із боротьби з контрабандою організовуються за місцем знаходження відділень ГМУ, районних інспекторських

управлінь, самостійних митниць, безпосередньо підлеглих ГМУ” [18, 194]. До складу комісій мали входити уповноважений або представник НКЗТ, який призначався Центральною комісією і ставав головою місцевої, представники ОДПУ, НКФ, ВРНГ, територіальний представник НКЗТ [18, 194].

Відповідно до постанови Центрального виконавчого комітету та уряду СРСР від 18 листопада 1925 р. відбулось об’єднання Наркоматів зовнішньої та внутрішньої торгівлі. Нове відомство так і називалося: Наркомат зовнішньої та внутрішньої торгівлі (Наркомторг) СРСР. ГМУ відтепер підпорядковувалося новоутвореному Комісаріатові [10, 127; 16; 18, 194].

До кінця 1925 р. радикальних структурних змін українська митна система більше практично не зазнавала. Щоправда, наказом Наркомторгу від 10 грудня була ліквідована Гуківська митниця 3-го розряду, справи якої передавалися Кам’янець-Подільській районній митниці та Шибенівському митному посту [18, 193].

Об’єднання обох союзних наркоматів торгівлі потягло за собою сполучення й відповідних відомств України 28 квітня 1926 р. вийшла постанова ВУЦВК і РНК УСРР про об’єднання Наркомату внутрішньої торгівлі УСРР та Управління УпНКЗТ СРСР при РНК України в одне відомство – Наркомат зовнішньої і внутрішньої торгівлі (НКЗіВТ) України [18, 194].

Структурні перетворення радянської митної системи 1925-1926 років переслідували, крім іншого, мету економії державних коштів. У контексті цього ставилось питання про подальше спрощення, точніше скорочення, структурних ланок відомства. В Україні, зокрема, розглядалась можливість ліквідації відділення ГМУ, мовляв, його функціональна роль незначна, воно займається переважно ревізією низових митних установ і представництвом у судах, хоча й витрачає на себе чимало коштів. Отже, пропонувалося скасувати відділення, передавши його функції та повноваження районним



митницям. За цим проектом вертикаль керування радянською митною системою в Україні мала бути такою: Наркомторгі ГМУ СРСР – Уповноважений Наркомторгу СРСР при уряді УСРР – районні митниці – низові митниці 2-го та 3-го розрядів і митні пости. Було пораховано навіть, що скасування УВ ГМУ заощадило б близько 30 тисяч карбованців [18, 194, 195].

Втім, не дивлячись на економічні переваги проекту із структурної реорганізації митної системи України, реалізований він не був.

Не зрозуміло, з якої причини, 19 квітня 1926 р. вийшов наказ про скасування при митних установах атестаційних комісій [18, 191].

В 1926 р. керівництво митного відомства СРСР розпочинає довготривалу політику скорочення кількості митних установ усіх рівнів і, відповідно, чисельності митних співробітників. Звичайно, це можна пояснити як деякими особливостями радянської митної справи того періоду, так і чинниками загальнополітичного характеру.

В середині 1920-х рр. СРСР перебував у доволі важкому економічному становищі. Визнання “країни Рад” деякими державами у першій половині десятиріччя, втім, фактично не привело до активізації зовнішньоекономічних та торговельних відносин СРСР. З політичних причин до Радянського Союзу вороже чи відчужено ставились як безпосередні його західні сусіди (Румунія, Польща, балтійські країни), так і тодішні провідні держави світу (Великобританія, Франція, США). В той же час слабка радянська промисловість не могла ні задовільнити внутрішні потреби населення, ні збільшити обсяги експорту, який обмежувався деякими видами сировини і сільськогосподарської продукції.

Отож, у сфері радянської зовнішньої торгівлі в цей час відбувалися природні процеси скорочення експортно-імпортних операцій. Об’єктивне звуження вантажопотоків через кордон робило недоцільним існування деяких другорядних

митних установ. Не було надто активним і переміщення через кордон пасажирів, адже, як відомо, радянський режим від самого початку свого існування обмежував контакти громадян СРСР з іноземцями.

Іншою причиною скорочення державного апарату, включаючи структури НКЗТ і ГМУ, був дефіцит держбюджету СРСР. Державі через слабкість економіки елементарно не вистачало коштів на утримання другорядних, на думку її керівників, органів і відомств.

У контексті скорочення митного апарату продовжувалися процеси поступової ліквідації тих чи інших митних установ. За даними дослідників, у 1926 р. радянська митна система нараховувала їх лише 218 із штатною чисельністю особового складу у 5450 осіб [10, 127; 13]. Деякі українські дослідники вважають, що в Україні в цей час їх залишалося лише 14: Харківська, Київська, Олевська, Шепетівська, Волочиська, Ямпіль-Волинська, Кам’янець-Подільська, Могилів-Подільська, Одеська, Миколаївська, Херсонська, Бердянська, Маріупольська митниці та Хорлівський митний пост [18, 195], однак ця статистика, скоріше за все, має відношення до більш пізнього часу.

Можливо саме через таку перманентну структурну реорганізацію радянське митне керівництво підготувало ще одне “Положення про Головне митне управління”, яке побачило світ 13 вересня 1926 р. [10, 129]. Воно, відповідно, стало орієнтиром для підготовки нового “Положення про Українське відділення ГМУ”, затвердженого 18 січня 1927 р. [14, 83; 18, 195]. Положення про УВ 1927 р. у цілому відповідає Митному статуту 1924 р. Отож, за положенням, Українське відділення “керує всіма митними установами, що входять у район відділення; здійснює нагляд за виконанням підлеглими митними установами постанов, інструкцій та розпоряджень, що видаються центральними загальносоюзними органами по митній частині; проводить обстеження та

ревізію установ, що входять у район відділення; розглядає скарги на дії митних установ та здійснює розслідування; виступає представником ГМУ у всіх урядових установах республіки; веде в судових установах справи митного управління; здійснює зміни в межах діючих штатів особового складу підлеглих відділенню установ; спостерігає за правильними стягненнями митними установами мита, акцизів та інших зборів, а також за витратами як кошторисних кредитів, так і спеціальних коштів; розробляє та проводить заходи по боротьбі з контрабандою; призначає, переміщує та звільняє управляючих та помічників управляючих митницями II та III розрядів, що входять до складу відділення, а також інших службовців відділення ГМУ” [18, 195].

Очевидно, що положення про ГМУ та УВ передбачали подальшу реорганізацію митного відомства, в тому числі на теренах України. Так, у січні 1927 р. було ліквідовано Гусятинську митницю; у лютому Маріупольська митниця 2-го розряду була підвищена до 1-го. У квітні ГМУ переглянуло список районних митниць, розташованих на території України. Зокрема, Кам’янець-Подільська митниця 1-го розряду була переведена на 2-й, втративши статус районної. Натомість районною стала Волочиська, що підпорядкувала собі Кам’янець-Подільську митницю. У липні новостворений тимчасовий Очаківський митний пост було реорганізовано у постійний з підпорядкуванням його Українському відділенню [18, 200].

Деяких метаморфоз зазнав і центральний апарат ГМУ. За наказом по управлінню від 7 березня 1927 р. кошторисно-розрахунковий відділ об’єднався з адміністративно-господарським; об’єднаний відділ отримав назву адміністративно-фінансового. Цим же наказом ліквідовувалася інспекція ГМУ як окрема структурна одиниця, хоча інститут інспекторів залишався, підпорядковуючись відтепер безпосередньо начальникові ГМУ [18, 200].

5 травня 1927 р. на посаді начальника ГМУ росіянина Андрія Потяєва замінив єврей Аркадій Винокур. Останнього під час його відряджень чи відпусток замінював його заступник Шефер [3, арк. 10, 14, 15, 21; 4, арк. 2, 36, 38, 43, 47, 48, 73].

Начальником УВ у цей час був В. І. Вуйтик [2, арк. 111]. Під час його відсутності обов’язки начальника відділення виконували заступники чи помічники. У квітні 1927 р. і в січні 1928 р., наприклад, такі функції виконував Смирнов [2, арк. 49; 4, арк. 26], у липні 1928 р. – Кріпак [4, арк. 108], який у 1926 р. ще був управляючим Шепетівською митницею, а пізніше очолюватиме Одеську [1, арк. 36; 5, арк. 2].

Одним із шляхів централізації радянської митної системи була уніфікація митного форменого одягу. Ця проблема чекала свого вирішення ще від початку 1920-х років. У лютому 1927 р., будучи ще заступником начальника ГМУ, Винокур звернувся з листом-зверненням з цього приводу до начальників відделень ГМУ у союзних республіках і управляючих прикордонними митницями. Він, зокрема, наполягав, аби митники, які по службі мали справу з іноземцями, працювали у формі. У той же час, посилаючись на відсутність коштів у митного відомства, Винокур перекладав вирішення проблеми обмундирування на низові митні установи і самих митників. Увага акцентувалася на тому, що митники здатні обмундируватися за власний кош, адже у них, мовляв, зросла зарплатня. Митним керівникам рекомендувалося, крім того, брати на цю справу кредити у місцевих швейних кооперативах [2, арк. 20].

З метою подальшої централізації радянської митної системи керівництвом ГМУ СРСР буквально нав’язувалися митним установам союзних республік єдині, однакові стандарти кадрової роботи. Циркуляром від 12 травня 1927 р., наприклад, начальникам відделень ГМУ у республіках, районним митним інспекторам, управляючим самостійними, районними і 1-го розряду митницями пропонувалося



відмовитися від існуючих анкет митних працівників, а натомість надавати в місцеві органи ОДПУ такі дані про новоприбулих: “1) прізвище, ім’я, по-батькові; 2) рік, місце народження; 3) освіта; 4) сімейний стан і члени родини; 5) на яку роботу приймається в митустанови; 6) місце перебування і посади, що посідав до і після революції; 7) партналежність; 8) членство в профспілці; 9) адреса” [2, арк. 59].

У серпні 1927 р. Наркомторгі Наркомат шляхів сполучень СРСР уклали угоду про охорону закладів та об’єктів Наркомторгу, в тому числі пов’язаних із діяльністю митних установ, розташованих у смузі залізничного відчуження, у портах та на річкових причалах, силами воєнізованої охорони НКШС [2, арк. 101-103]. Очевидно, що така угода укладалась також у рамках урядової політики скорочення державних структур і кадрів та економії коштів.

Відповідно до резолюції Всеукраїнського центрального виконавчого комітету “Про раціоналізацію, здешевлення та поліпшення радапарату” від 12 жовтня 1927 р., яка в цілому відповідала й структурно-кадровій політиці загальнорадянського митного відомства, керівництво УВ змушене було орієнтуватися на подальше скорочення своїх структур і штатів. Якщо до жовтня 1927 р. на території України працювали 19 митних установ, то після ліквідації Піщівської, Гусятинської та Тираспольської митниць їх залишилися 16. За період від 1 жовтня 1926 р. до 1 жовтня 1927 р. штати митних установ України скоротились з 681 до 441 одиниці [18, 200, 201]. На всій території СРСР кількість митних установ скоротилася до 160, а чисельність митників становила у 1927 р. близько 3 тисяч осіб [10, 127; 13].

27 грудня 1927 р. вийшла постанова колегії Наркомату Робітничо-селянської інспекції (НК РСІ) СРСР, за якою, знову таки в контексті державної політики скорочення та економії, мали бути об’єднані штати Харківської митниці та Українського відділення. Таким чином, 31 січня 1928 р., відповідно до цієї постанови, Харківська

митниця припинила своє існування як самостійна митна установа. Тепер її управляючим був безпосередньо начальник УВ [11, 34]. Як зазначається у книзі “На варті митних рубежів. Митна справа на Слобожанщині: 1660-1870-1992-2000”, Харківська митниця у цей час “вела роботу з імпорними вантажами на станції “Харків-Товарний”, на складах Радторгфлоту та Всеукраїнської кооперативної спілки, Текстильторгу, станціях “Нова Баварія”, “Основа”, “Вечірній Кут”, на складі Південно-Російського тресту, на заводі ГЕТ, на складах імпортних організацій у місті, консульствах, Палаті вимірів і ваги та ін.” [11, 34]. За даними В. Чорного, “після об’єднання Управління Українського відділення ГМУ та Харківської митниці розподіл робіт між співробітниками був такий: з чотирьох інспекторів три здійснювали ревізії митних установ України, четвертий інспектор здійснював переогляд товарів митниці. Шість експертів-товарознавців здійснювали огляд імпортних, експортних та контрабандних товарів. Двоє старших інспекторів у касаційному порядку займалися розглядом скарг щодо контрабандних справ” [18, 205].

Якщо прямо керувати діяльністю українських митних установ уряд України вже не міг, то він намагався впливати на них опосередковано. Наприклад, 7 червня 1927 р. начальник УВ Вуйтик дав розпорядження митним структурам УСРР дотримуватись у справі збереження архівних відомчих документів насамперед українського законодавства: “Керівними документами в справі впорядкування архівного майна служить постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 16 грудня 1925 р. “Про єдиний державний архівний фонд УСРР”...” [2, арк. 62 а].

Наприкінці 1927 р. уряд УСРР зробив серйозну спробу вплинути на митну справу на території власної республіки, для чого заручився підтримкою уряду Закавказької Соціалістичної Федеративної Радянської республіки (ЗСФРР). Постійні представники

УСРР і ЗСФРР при уряді СРСР Петровський та Тер-Габріелян 18 грудня направили до РНК СРСР листа, в якому виклали погляди своїх урядів на існуючу проблему. В листі, зокрема, зазначалося, що “головне Митне Управління Союзу в даний час є надзвичайно громіздким апаратом, який зосередив у себе вирішення всіх, навіть найдрібніших питань, абсолютно відсторонивши від участі в цій роботі свої відділення в союзних республіках” [6, арк. 2]. ГМУ звинувачувалося в тому, що ще в 1925 р. видало наказ про встановлення безпосередніх адміністративних зв’язків між ним і низовими митними установами в союзних радянських республіках, тобто в обхід республіканських відділень. І це дійсно так. В архівосховищах можна виявити чимало свідчень того, що керівництво ГМУ зверталося до управляючих українськими митницями через голову начальника УВ [2, арк. 18, 20, 55-59, 61, 76, 99].

Представники урядів радянських республік скаржились на те, що “організація митного апарату на місцях має значні дефекти: в Союзних Республіках відсутній митний орган, що має право на вирішення питань, які виникають у процесі роботи митустанов і причетних до цього органів, районні ж митниці, як показав досвід, нездатні реалізувати надані їм права.

Результатом неправильної структури апарату є трата часу, внаслідок направлення справ на розгляд до Головного Митного Управління захаращення останнього купую дрібних питань, які можна вирішити на місці” [6, арк. 2].

З листа видно, що бюрократично-адміністративна боротьба за вплив на українські митні установи між урядом України та керівництвом ГМУ СРСР велась і раніше. РНК УСРР звертав увагу Наркомату РСІ на неефективність існуючої митної системи, результатом чого стала перевірка митних установ. У звіті НК РСІ за 1926 р. зазначалося, що необхідно спрощувати і раціоналізувати структури митних установ “на периферії шляхом ліквідації районних

інспекторських управлінь, розширюючи права відділень” [6, арк. 2].

Представники урядів УСРР і ЗСФРР, заручившись підтримкою НК РСІ СРСР, підготували проект постанови РНК СРСР, яка передбачала значне розширення прав республіканських відділень ГМУ: “З метою правильної організації митного апарату Союзу і зосередження у провадженні ГМУ важливих питань митної політики і практики за рахунок звільнення його від другорядних питань і для надання тим самим більшої гнучкості Головному управлінню, як керівному центрові, а також з метою забезпечення інтересів Союзних Республік при здійсненні митним апаратом їх функцій щодо обігу вантажу і для вирішення низки питань у митних центрах Союзних Республік, запропонувати НКТ СРСР внести на розгляд РНК СРСР необхідні зміни у проекті Митного Кодексу в бік розширення прав діючих відділень ГМУ в Союзних Республіках, визнавши водночас, що паралельне існування районних митниць виглядає абсолютно недоцільним і не виправдовується з ділової точки зору” [6, арк. 3].

Судячи з того, які заходи в організаційно-структурній сфері радянського митного відомства вживалися в подальшому, демарш урядів УСРР і ЗСФРР не дав для них ніякого позитивного результату

З початку 1928 р. за ініціативою Наркомторгу СРСР в Українському відділенні відбувалися значні структурно-організаційні зміни. Зокрема, за наказом по НКТ від 16 лютого, відповідно до постанови колегії НК РСІ СРСР від 22 грудня 1927 р. і за згодою ОДПУ та НКФ СРСР, було скасовано Київську митницю. До цього, як зазначалося, були об’єднані апарати Харківської митниці та управління самого УВ ГМУ. За наказами НКТ СРСР від 18 лютого та Українського відділення ГМУ від 1 березня 1928 р. було ліквідовано Могилів-Подільську та Ямпіль-Волинську митниці 3-го розряду і Хорлівський митний пост [18, 203].



Скасування одних митних установ, злиття апаратів інших природно викликало необхідність перегляду і перезатвердження штатів. Отож, наказом ГМУ Наркомторгвід 8 березня 1928 р. було затверджено новий штатний розклад, а Наркоматомпраці СРСР одночасно встановлено тверду посадову оплату праці співробітників УВ ГМУ та Харківської митниці 1-го розряду, яких відтепер нараховувалося 62 особи. 20 травня була ліквідована Олевська митниця 3-го розряду [18, 204, 205].

4 січня 1928 р. заступник наркома зовнішньої і внутрішньої торгівлі Максимов та начальник ГМУ Винокур підписали наказ № 70/10 “Про ліквідацію Центральної та місцевих комісій по боротьбі з контрабандою”. За цим наказом ліквідовувалися Центральна комісія по боротьбі з контрабандою, яка діяла безпосередньо при ГМУ і діловодство якої передавалося до архіву управління, і всі місцеві комісії, які працювали при окремих митних установах. Останнім і передавалося на архівне зберігання діловодство скасованих місцевих комісій по боротьбі з контрабандою. Начальнику ГМУ, керівникам відділень ГМУ, управленим митницями, згідно з наказом, пропонувалося “у разі необхідності скликати наради з представників відповідальних органів ОДПУ, НКФ та інших зацікавлених установ для вирішення питань... по боротьбі з контрабандою” [4, арк. 8]. Ліквідацію комісій можна пояснити кількома причинами, насамперед, урядовою політикою структурно-штатних скорочень та економії державних коштів, а також необхідністю зосередження справи боротьби з контрабандою в руках одного певного відомства.

На 25 травня 1928 р. УВ ГМУ керувало діяльністю таких митних установ України: управління відділення та Харківська митниця, Одеська, Шепетівська, Волочиська, Миколаївська, Маріупольська, Кам’янець-Подільська, Херсонська,

Бердянська митниці та Очаківський митний пост.

Невдовзі, 12 червня, було видано наказ ГМУ НКТ СРСР “Про добір керівного складу митних установ і представлення ревізуючими оцінок керівників митних установ”, який свідчив про відмову радянського митного відомства від стандартів революційного часу у кадровій роботі. В наказі, зокрема, говорилося про те, що “деякі управляючі митницями, не дивлячись на тривалі терміни перебування у митному відомстві, не знають митної справи, тому й не можуть проявити відповідного керування установою. Перекладаючи відповідальність на інших працівників, такі управляючі, замість вивчення справи та безпосередньо керівної роботи, продовжують комісарити” [18, 205]. З метою поліпшення якості керівного складу низових митних установ начальникам відділень і районним митним інспекторам рекомендувалося не приймати на посади управляючих і помічників управляючих кандидатів з-поза меж митної системи, а висувати їх з числа досвідчених і компетентних митників.

Протягом 1928 р. кількість низових митних установ, що підпорядковувались УВ ГМУ, продовжувала скорочуватися. У грудні на теренах України нараховувалося лише сім митниць: внутрішня Харківська, Шепетівська та Волочиська на кордоні з Польщею, Одеська, Миколаївська та Херсонська на узбережжі Чорного моря та Маріупольська на узбережжі Азовського [18, 206]. Місцезоташування митниць показують основні шляхи експорту й імпорту товарів через кордони України. Відсутність митних установ на румунському кордоні пояснюється специфічністю дипломатичних відносин між Радянським Союзом і Румунією (СРСР не визнавав анексію Румунією Бессарабії), які звели фактично нанівець контакти між громадянами обох держав і міждержавні економічні відносини.

Впродовж 1928 р. також тривала розробка, що розпочалась, очевидно, ще в попередні роки, Митного кодексу СРСР, який мав замінити собою Митний статут 1924 р. 19 грудня 1928 р. постановою ЦВК і РНК СРСР кодекс було затверджено [11, 35; 18, 207]. На думку авторів книги “Одесской таможене 200 лет”, “причини недовговічності статуту 1924 р. полягали в тому, що він був надмірно перевантажений установками регламентуючого характеру, що не сприяло діяльності митних установ” [12, 65]. Очевидно, підготовка кодексу була більш якісною і продуманою, не дарма він був чинним аж до 1964 р.

Висновки. Отже, затвердження наприкінці 1924 р. Митного статуту СРСР можна вважати кроком до подальшої централізації радянської митної системи. Статут значно обмежив вплив на митну справу урядів окремих радянських республік, підпорядкувавши всю радянську митну систему ГМУ НКЗТ СРСР. В Україні митна справа контролювалася спеціальним Уповноваженим НКЗТ СРСР при РНК УСРР, який керував нею через республіканське відділення ГМУ. Ще однією митною структурою в Україні були районні митні інспекторати, які мали наглядати за діяльністю низових митних установ – митниць трьох розрядів і митних постів.

У 1925 р. вся радянська митна система зазнала масштабної реструктуризації відповідно до положень Митного статуту. Ліквідовувалися непередбачені статутом інстанції та установи, затверджувалися положення про новостворені органи. Розпочали свою діяльність Українське відділення ГМУ і декілька районних митниць. На середину 1925 р. УВ керувало діяльністю 28 українських і 5 кримських митних установ. Щоправда, незабаром митні структури півострова були виведені з-під підпорядкування УВ.

Відбувалися певні структурні зміни і на вищих рівнях митного відомства СРСР. У 1925 р. відбулось злиття наркоматів зовнішньої і внутрішньої торгівлі в єдине

відомство – Наркомторг. Було реструктуризоване ГМУ. В 1926 р. об'єдналися Наркомат внутрішньої торгівлі УСРР та Управління УпНКЗТ СРСР при уряді України.

Нова структурна трансформація радянського митного відомства починається з 1926 р. у контексті загальнодержавної політики скорочення державного апарату та економії відповідних коштів. Ліквідовувалися другорядні митні установи, скорочувалась чисельність особового складу. В Україні в 1927 р. продовжували свою діяльність лише 16 митних установ, у наступному – 11, а незабаром взагалі 7. У той же час ГМУ продовжувала нав'язувати українським митницям загальносоюзні правила і стандарти роботи. Спроби представників України хоч якось змінити ситуацію виявлялися марними.

Протягом 1928 р. розроблявся перший Митний кодекс СРСР, затверджений наприкінці року. Кодекс мав усунути існуючі недоліки митної справи, які обійшов увагою статут 1924 р. Одночасно кодекс освячував подальші процеси централізації радянської митно системи.

ДЖЕРЕЛА І ЛІТЕРАТУРА

1. Державний архів Житомирської області. – Ф. 2586, оп. 1, спр. 6.
2. Державний архів Одеської області. – Ф. Р-962, оп. 1, спр. 67.
3. Там само. – Спр. 68.
4. Там само. – Спр. 77.
5. Там само. – Спр. 103.
6. Державний архів Російської Федерації. – Ф. Р-5446, оп. 9, спр. 363 е.
7. Державний архів Харківської області. – Ф. Р-341, оп. 1, спр. 2420.
8. Там само. – Оп. 4, спр. 1.
9. Там само. – Спр. 3.
10. Кисловский Ю. Г. История таможи государства Российского. 907-1995 / Ю. Г. Кисловский. – М.: Автор, 1995.
11. На варті митних рубежів. Митна справа на Слобожанщині: 1660 – 1870 – 1992 – 2000. – Харків: Каравела, 2000. – С. 28-44.
12. Одесской таможене 200 лет. – Одесса: ОКФА, 1995.
13. Отдельные этапы развития централизованного руководства таможенным делом в России. Государственный таможенный комитет Российской Федерации // Алексеев А., Боярский Г., Дуров А.,



- Котяев А. Символы таможенной службы России. – М.: Русь, 2003 [Електронний ресурс] / А. Алексеев – Режим доступу: svts.ru/pics_art/link268.pdf
14. Павлов А. П. Українська митниця на шляху відродження та розвитку: правові та історичні аспекти / А.П. Павлов. – К.: Акцент, 2002.
 15. Російський державний архів економіки. – Ф. 413, оп. 14, спр. 303.
 16. Собрание законов СССР. – 1925, 3 декабря. – № 78. – Ст. 590.
 17. Таможенный устав Союза ССР 1924 г. // Документы СССР // Lawmix. Актуальная правовая информация [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.lawmix.ru/docs_ccsr/7703
 18. Чорний В. Україна і митна справа: Історичний нарис / В. Чорний. – К.: Комп'ютерно-видавничий, інформаційний центр "КВЦ", 2000.