

Дмитро Архирейський  
(Академія митної служби України, Dniepropietrowsk)

### **Система керування радянською митною службою в 1917–1939 роках (на українських матеріалах)**

Після Лютневої революції 1917 р. митною справою Російської держави продовжував керувати Департамент митних зборів (ДМЗ), який, у свою чергу, підпорядковувався Міністерству фінансів. Більшовицький жовтневий переворот того ж року не відразу вплинув на митну справу. Більшовиків на початках їх панування здебільшого цікавили проблеми утримання влади, тому зовнішня торгівля і митна справа в цей час до їх пріоритетів не входили. Тільки 28 грудня урядом Леніна для керування ДМЗ та територіальними митними установами було призначено Тимчасову раду у складі п'яти членів. Комісаром (головою) цієї ради став В. Копайтич, який на чолі митного відомства нової держави – Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки – залишався до березня 1919 р. Основним завданням Тимчасової ради в цей час було не стільки керування практичною діяльністю митних установ, скільки подання саботажу вищих посадовців відомства і відповідного міністерства.

У 1918 р. митна справа РСФРР поступово перебудовується і більшовизується в контексті політики “воєнного комунізму”. Міністерство фінансів перейменовується у Наркомат фінансів. Міністерство торгівлі і промисловості було перейменоване в Наркомат торгівлі і промисловості (НКТіП), у складі якого в квітні 1918 р. був створений Митно-тарифний і транспортний відділ. ДМЗ було переведено зі складу Наркомату фінансів до складу НКТіП. 29 травня уряд РСФРР затвердив декрет “Про розмежування прав центральної та місцевих радянських властей щодо збирання мит і регулювання діяльності митних установ”. Цей нормативний акт визначав подальший напрям структурної реорганізації митної системи радянської Росії. Постановою РНК РСФРР від 29 червня 1918 р. Департамент митних зборів було перейменовано у Головне управління митного контролю (ГУМК).

Нова назва радянського митного відомства свідчила про зміну основної функції митних структур: важливішим був контроль і перерозподіл наявних на митних складах товарів і вантажів, а не фіск. Причиною такої ситуації була

неактивна зовнішня торгівля, обумовлена громадянською війною, політичним невизнанням більшовицького режиму державами Антанти і встановленою останніми економічної блокади радянської Росії. Неактивність радянської зовнішньої торгівлі, зміна функцій митної служби об'єктивно обмежували статутність, значущість митних структур в системі державних органів більшовицької влади доби "воєнного комунізму". Митне відомство не було ліквідоване більшовиками взагалі, до чого, до речі, закликали деякі представники правлячої партії, тільки тому, що його змогли зробити органічною складовою державної монополії зовнішньої торгівлі. В цілому в 1918 р. ГУМК поки зберігало і кадри, і основні методи діяльності своїх попередників.

Основні завдання радянської митної служби доби "воєнного комунізму" прямо впливали на кадрову складову митної справи, яка визначалась низкою різноманітних факторів. По-перше, продовженням війни, що не дозволяло стабілізувати промислово-виробничі процеси, торгівлю, в тому числі зовнішню, отже, й діяльність митних установ, що прямо відбивалося на особовому складі останніх. Митники, як і все цивільне населення в цілому, потерпали від руйнації, економічної кризи, матеріальних обмежень тощо. По-друге, державотворчою діяльністю більшовиків, які, розвиваючи свою державність, здійснювали масштабні структурно-реорганізаційні трансформації багатьох інститутів та органів влади. Митна система, ясна річ, не була винятком: митні установи в цей період постійно ліквідовувалися, створювалися заново, перейменовувалися, змінювали свій статус. Усе це, безперечно, не могло не відображатися і на кадровій роботі митного відомства. По-третє, класовим принципом більшовиків у соціальній сфері взагалі і кадровій політиці державних установ зокрема. Керівники радянської митної системи, як і більшовицький партійно-політичний істеблішмент у цілому, не довіряли фахівцям з дореволюційним досвідом роботи, вважаючи їх політично нелояльними до нової влади, але поки не могли відмовитися від їхніх послуг. Тому в цей час митне керівництво вважало за найважливіше встановити адміністративний контроль над особовим складом системи, поступово готуючись до майбутньої радикальної зміни установ і штатів на нових засадах.

Кадрові зміни у першу чергу торкнулися керівної ланки митних структур, адже більшовикам край важливо було встановити повний контроль над митною системою. Новопризначені керівники відомства, як правило, були перевірені комуністами, брак професійного досвіду яких компенсувався знанням і навичками фахівців-митників із дореволюційним стажем, що залишалися в штаті відомства. Адміністративно-політичний контроль над митною системою посилювався впровадженням у митних установах інституту

комісарів<sup>1</sup>, який, утім, в умовах переходу до курсу нової економічної політики ставав неактуальним.

Значним чинником впливу на кадрові аспекти митної діяльності доби “воєнного комунізму”, а потім і при переході до непу, були особливості взаємовідносин між Москвою (тобто РСФРР) та окремими новоствореними радянськими республіками (в тому числі Україною), які на той момент мали по суті декларативний суверенітет. Про кадрову роботу радянських митних установ України доцільно говорити від часу встановлення в республіці більшовицького контролю над митними структурами (початок 1919 р.). Але радянська митна справа як така, в тому числі і відповідна кадрова робота, розвивалася фактично з кінця 1917 р., коли більшовикам вдалося захопити владу в Росії. Безперечно, весь накопичений там досвід використовувався з часом і в Україні.

Початки митної справи самої радянської України мають коріння як раз у першій половині 1919 р., коли на початку березня Департамент митних зборів, який за часів Центральної Ради і режиму гетьмана П. Скоропадського діяв у системі Міністерства фінансів України, було перейменовано у Відділ митного контролю (ВМК). Останній на початку діяв при Вищій раді народного господарства УСРР<sup>2</sup>.

За час від 1917 до початку 1919 р. кількість українських митних установ і чисельність їх штату очевидно зростала. Якщо в 1917 р. на теренах України функціонувало 19 митних установ, в яких працювало 750 митників<sup>3</sup>, то на початку 1919 р. кількість митних установ досягала, за різними даними, 35-44 одиниці, зростає і чисельність особового складу, яка досягала 1600-1640 митних працівників<sup>4</sup>. Розростання митних структур і відповідне збільшення числа митників було заслугою передовсім режиму Скоропадського, який за доволі складних політичних та соціально-економічних умов намагався зміцнити державний апарат Української Держави.

В цілому в першій половині 1919 р. кадрова політика ВМК повторює те, що відбувалось у російському митному відомстві в 1918 р. Від послуг митників-фахівців відмовитися не могли, але й повної довіри до них, з точки зору політичної лояльності, не було. Тому в митних установах України також запроваджувався інститут комісарів-наглядачів, крім того, обов'язково формувалися осередки правлячої партії. Наприклад, коли в квітні 1919 р. Одеса перейшла під більшовицький контроль, до керуючого Одеською

---

<sup>1</sup> А. П. Павлов, *Українська митниця на шляху відродження та розвитку: Правові й історичні аспекти*, Київ 2003, с. 77.

<sup>2</sup> Російський державний архів економіки [dalej: РДАЕ], зesp. 413, inw. 14, sygn. 9, k. 183-185; sygn. 10, k. 33.

<sup>3</sup> *Нариси з історії митної справи та митного законодавства України-Руси*, П. М. Дідусенко, Т. С. Мавродій і ін., Київ 2005, с. 487; РДАЕ, зesp. 413, inw. 14, sygn. 10, k. 17.

<sup>4</sup> РДАЕ, зesp. 413, inw. 14, sygn. 10, k. 15, 16.

митницею Покровського був приставлений комісар Немченко, який наділявся рівними правами з керуючим<sup>5</sup>.

Загальні особливості діяльності українських митників початку 1920 р. можна побачити в роботі тієї ж Одеської митниці, контроль над якою більшовики повернули у лютому цього року. Наприклад, новий штат митниці почав комплектуватися за класовим принципом. Як зазначають автори книги "Одесской таможене 200 лет", "наглядачі й артільники всі без винятку залишилися на місцях. Частина чиновників втекла за кордон, а (інша) частина виявила бажання працювати на митниці... З метою оздоровлення кадрів митниці була створена атестаційна комісія, яка здійснила значну чистку та активізувала роботу парторганізації"<sup>6</sup>. Втім, ситуація початку 1919 р. певною мірою повторювалася: всіх митників-фахівців звільнити не могли, довіри ж до них не було. Більшовики, звичайно, не могли не враховувати, що майже всі вони ще вчора співпрацювали з денікінським режимом. В дусі політики "воєнного комунізму" радянське митне керівництво не відмовлялось поки і від інституту комісарів-наглядачів. 31 січня 1921 р. з'явилося "Тимчасове положення про комісарів митних установ". Комісари мали здійснювати нагляд за політичними аспектами роботи митниць, а також координувати діяльність митників і військових по охороні кордону<sup>7</sup>. Тому одночасно із реалізацією класового принципу в кадровій роботі митних установ актуальним залишався інститут комісарів-наглядачів. В Одеській митниці, зокрема, в лютому 1920 р. до нового керуючого Троїцького було приставлено комісара Литвакова<sup>8</sup>.

Кадрова політика митної служби України того часу мала таку особливість: комуністи призначалися спочатку на посади заступників керуючих митними установами. Це дозволяло їм, з одного боку, здійснювати необхідний для влади адміністративно-політичний контроль установ, з іншого, – поступово накопичувати професійний досвід, який передавався їм безпосередніми керівниками, досвідченими, але безпартійними митниками-фахівцями. Така система робила з часом непотрібним згадуваний інститут митних комісарів.

15 серпня 1920 р. Наркомзовнішторг видав циркуляр "Про реєстрацію колишніх митних службовців", за яким необхідно було анкетувати "колишніх митних службовців, що знаходилися у даний час на радянській службі та у Червоній армії"<sup>9</sup>. Анкетування мало виявити досвідчених спеціалістів митної справи, які відповідали і класовим, і професійним принципам нового режиму і були не проти повернутися на митну службу. В той же час повністю ігнорувати дореволюційний досвід митної системи більшовики не могли. Про

<sup>5</sup> Л. Г. Белоусова, Г. Л. Малинова, *Одесской таможене 200 лет*, Odessa 1995, s. 66.

<sup>6</sup> Там же, s. 66, 67.

<sup>7</sup> В. Чорний, *Україна і митна справа: Історичний нарис*, Кіјów 2000, s. 170.

<sup>8</sup> Л. Г. Белоусова, Г. Л. Малинова, *dz.cyt.*, s. 66.

<sup>9</sup> В. Чорний, *dz.cyt.*, s. 167.

це, зокрема, свідчить наказ № 6610/511 Відділу митного контролю від 12 грудня 1920 р., за яким рекомендувалося комплектували штати митниць відповідно до циркуляру № 773 Департаменту митних зборів Російської імперії від 7 січня 1913 р.<sup>10</sup>

Із завершенням у листопаді 1920 р. на території України регулярної війни і фіксації лінії кордону з'явилась можливість для нормальної, стабільної і конструктивної діяльності митників. Від жовтня 1920 р. митна система РСФРР очолювалася Митно-матеріальним управлінням (ММУ), яке підпорядковувалося Наркомату зовнішньої торгівлі (НКЗТ) і в складі якого діяв Оперативно-митний відділ. В Україні ж митна справа зосереджувалась під контролем так званого уповноваженого НКЗТ РСФРР при уряді УСРР (УпНКЗТ), який реалізовував її через власне управління і Відділ митного контролю, що був структурним підрозділом цього управління. Налагодження нормальної роботи митного відомства вимагало певної структурно-кадрової реорганізації, адже існували явні проблеми, пов'язані з кадровою комплектацією митних установ, підвищенням рівня кваліфікації співробітників, подальшим облаштуванням лінії кордону митними пунктами тощо. Ось чому 22 лютого 1921 р. Відділ митного контролю при управлінні УпНКЗТ видав циркуляр про порядок призначення, переміщення та звільнення керуючих окружними митними відділеннями і митницями, їх помічників, завідуючих наглядами, постами та інших відповідальних працівників окружних відділень і митниць. Також було дано розпорядження про перегляд штатів митниць, створення нових митних установ<sup>11</sup>. Йшлося про фактичну реорганізацію митної системи: зміну номенклатури митних установ і посад, нову диференціацію розрядів установ, приведення штатної кількості співробітників до рівня, достатньо необхідного для виконання поставлених керівництвом завдань.

Кадрова робота митних установ України здійснювалася протягом 1920 – на початку 1921 р. у контексті політики централізації всієї радянської митної системи з керівним центром у Москві. Основними особливостями кадрової діяльності митних структур напередодні оголошення X з'їздом РКП(б) курсу нової економічної політики були такі аспекти: використання досвіду і потенціалу митних фахівців із дореволюційним стажем, тобто так званих спеців; впровадження в митній системі інституту комісарів-наглядачів, основним завданням яких був контроль за роботою політично підозрілих спеців; впровадження абсолютно в усіх митних установ осередків правлячої компартії. Після закінчення в Україні в 1920 р. регулярної війни митне керівництво все частіше використовує в кадровій роботі так званий класовий принцип.

---

<sup>10</sup> О.Морозов, *Історія митної справи в Україні (V ст. до н.е. – 1991 р.): Навч. посіб.*, Дніпропетровськ 2005, s. 264.

<sup>11</sup> В. Чорний, *dz.cyt.*, s. 170.

Як зазначають автори колективної праці “Історія митної справи в Україні”, “комплектування штатів митниць здійснювалось за класичним принципом: нижча ланка чиновників – досмотрщики, контролери, практично всі, без винятку, залишались на своїх місцях, частина втекла за кордон, а частина виявила бажання працювати на митниці, хоча й не завжди зі шляхетними намірами.

В життя проводилось триєдине завдання: укомплектування митного апарату “робітниками від станка”, підвищення кваліфікації співробітників місцевих митних установ під керівництвом досвідчених спеціалістів митних округів шляхом системних інструкторських виїздів – перевірок, очищення митниць від “ворожих радянській владі елементів”. Комісари на митницях змінювались один за одним, понад 10 осіб було виключено з партії з мотивуванням “хапуги, п’яниці, ледарі”<sup>12</sup>.

Проголошення нової економічної політики, якщо спочатку яось і вплинуло на престижність митної служби, то тільки в негативному сенсі, що, до речі, знайшло своє відображення у назві відомства, яке в 1921 р. опікувалося митною справою. 20 квітня 1921 р., відповідно до постанови колегії Наркомату зовнішньої торгівлі РСФРР, Митно-матеріальне управління об’єдналося з Транспортно-експедиційним управлінням. Об’єднане відомство назвали Транспортно-матеріальним управлінням (ТМУ).

Втім, життя брало своє. Перехід до непу, що у часі фактично співпав із зняттям економічної блокади, благотворно вплинув на активізацію радянської зовнішньої торгівлі. В принципі не відмовляючись від державної монополії зовнішньої торгівлі, більшовицький режим, аби знайти додаткові ресурси для відновлення зруйнованої війнами економіки, прагнув розширити експортно-імпорتنі операції. Роль і престиж митної служби об’єктивно зростали, хоча вона, як і дотепер, мала стояти переважно на захисті державної монополії зовнішньої торгівлі. Тим не менш, укладаючи міждержавні торговельні угоди, радянський режим зобов’язувався виконувати певні правила міжнародної торгівлі, в тому числі змушений був розробити і впровадити власний митний тариф. До завдань митної служби повернувся й фіска. Це, а також бажання керівників російського митного відомства перепідпорядкувати собі митні структури інших радянських республік, викликали необхідність подальших структурно-організаційних перебудов у контексті централізації відомства в цілому.

Структурні реорганізації митної служби, впровадження митного тарифу, повернення фіскальної функції, тобто все, що відбувалося в радянській митній системі на початку 1920-х років, вимагало відповідних ідеологічних та навіть теоретичних обґрунтувань. Відповідним чином змінювалась і концепція кадрової роботи митних установ. Вища керівна ланка

---

<sup>12</sup> В. М. Бойко, Л. В. Багрій-Шахматов, Г. В. Попов, *Історія митної справи в Україні*, Кіјów 2003, s. 42, 43.

митного відомства починає поповнюватися людьми, які мали економічну освіту, були доволі компетентними фахівцями, ба навіть теоретиками митної справи, як, наприклад, керівник радянського митного відомства у 1922–1927 рр. А. Потяєв<sup>13</sup>. Вище керівництво митної служби вимагало від керівників митних установ підвищувати рівень свого професіоналізму, відомчої компетентності. З цього часу при найбільших митницях почали організовуватися різноманітні центри стажування та практики, курси підвищення кваліфікації, спеціальні бібліотеки тощо.

Наприкінці 1921 р. було зроблено наступний крок у централізації радянської митної системи. Наказом НКЗТ № 133 від 24 грудня ТМУ було реорганізовано у Митне управління<sup>14</sup>. 12 ж листопада 1923 р. Митне управління було перейменоване на Головне митне управління (ГМУ) НКЗТ СРСР.

Одночасно із структурною реорганізацією відбувалось удосконалення кадрової роботи радянського митного відомства. Кадрова робота тоді мала два яскраво виражених аспекти: по-перше, підготовка та підвищення кваліфікації нової, вже радянської, генерації митних співробітників; по-друге, встановлення партійного контролю над митними установами. В другій половині 1922 р. у митному відомстві розглядалося питання “митного будівництва, прикордоноохорони та боротьби з контрабандою”. Було складено відповідну доповідь, окремі пункти якої мали пряме відношення до перспектив кадрової роботи. Зокрема зазначалося, що “успішний хід роботи можливий тільки за умов якісного добору службовців, а тому має бути здійснено найретельніший перегляд існуючого (митного) кадра службовців з метою вилучення з нього непригодних для справи елементів, аби особи, що не зовсім відповідають вимогам митної служби, до моменту знаходження їм заміни вважалися лише тимчасово виконуючими обов’язки”. Крім того, планувалося “створити курси для підготовки митних працівників і кадрів практикантів при митницях, із сплатою їм утримання і видачею пайків у розмірі, встановленому для помічників пакаузного доглядача”<sup>15</sup>.

Намагаючись покращити кадрову роботу митних установ України, керівництво Українського митного округу (УМО), управління якого замінило Відділ митного контролю, своїм циркуляром від 5 вересня 1922 р. рекомендувало проводити службу атестацію співробітників і щорічно, до 15 жовтня, надавати списки діючих митників з анкетними даними кожного з них.

Крім принципу партійності та необхідності підвищення кваліфікації, до кадрової роботи, особливо у прикордонній зоні, висувалися й деякі

---

<sup>13</sup> А. И. Потяев, *Теория таможенного дела*, Moskwa 1927; tenże, *Таможенно-тарифная политика и таможенные доходы*, „Внешняя торговля” 1923, № 19-20; tenże, *Таможенно-тарифная система как составная часть монополии внешней торговли*, [w] *Внешняя торговля России в 1922–1923 хозяйственном году*, Moskwa 1923.

<sup>14</sup> Ю. Г. Кисловский, *История таможи государства Российского. 907–1995*, Moskwa 1995, s. 126.

<sup>15</sup> РДАЕ, zesp. 413, inw. 14, sygn. 117, k. 125, 126.

специфічні вимоги. Наприклад, не рекомендувалося приймати на службу на посади доглядачів і канцелярських співробітників місцевих жителів, аби вони не мали можливості допомагати своїм родичам-контрабандистам<sup>16</sup>. Національні аспекти кадрової роботи митних установ керівництвом відомства бралися до уваги набагато менше. Відомо, що на різних посадах працювали українці, росіяни, євреї, латиши, білоруси тощо, аби тільки вони мали відповідне, з точки зору ідеології правлячого режиму, соціальне походження.

В той же час слід відзначити суттєву роль профспілок у питаннях кадрової роботи митних установ. Митне керівництво тоді мусило рахуватися з позицією Центрального комітету Профспілки радянських працівників, про що, зокрема, свідчить наказ № 64 по УМО від 17 квітня 1923 р.<sup>17</sup>. Про роль профспілок говориться і в доповіді “з питання про матеріальне становище дільниці” (вересень 1923 р.) Одеського митного інспектора. Інспектор акцентував увагу на хронічній невилплаті митним співробітникам заробітної платні, що в цілому негативно впливало на кадрову роботу, і тому, як наслідок, “на місцях усюди виникають серйозні і надзвичайно загострені конфлікти із профспілками та органами охорони праці”. Профспілки ультимативно вимагали від митного керівництва налагодити виплати зарплатні, подавали позови до судів і погрожували через суд накладати арешти на касову готівку. Одеський інспектор констатував, крім того, що заборгованість перед власними працівниками викликає “цілком природну втечу співробітників з Митного Відомства і при тому кращих сил, як технічних, так і партійних, які шукають і знаходять в інших установах цілком забезпечені умови служби, і це в той час, як відчувається необхідність у зворотньому: поповнювати й оновити митний апарат, залучаючи у міру потреби необхідні сили”<sup>18</sup>.

У 1924 р. основні тенденції кадрової роботи радянського митного відомства в основному зберігалися. Ледь не найважливішим залишався принцип більшовизації митних установ шляхом призначення на керівні посади виключно представників правлячої компартії і створення в установах первісних партійних осередків. ЦК КП(б)У в першій половині 1920-х років узагалі мав очевидний вплив на добір керівних кадрів митних установ України. У червні 1924 р. тодішній Київський районний митний інспектор Вуйтик у листі на адресу керівника ГМУ повідомляв, наприклад, що зробив безпосередньо у ЦК КП(б)У заявку щодо направлення на роботу до митних установ України перевірених партійних працівників, бо, мовляв, місцеві парторганізації задовільнити такі заявки не могли<sup>19</sup>. Актуальною залишалась і проблема підвищення кваліфікації митних працівників. Керівники митних

---

<sup>16</sup> Державний архів Житомирської області, зesp. 2586, inw. 1, sygn. 1, k. 29.

<sup>17</sup> Державний архів Одеської області [dalej: ДАОО], зesp. P-422, inw. 1, sygn. 3, k. 16.

<sup>18</sup> ДАОО, зesp. P-422, inw. 1, sygn. 2, k. 22.

<sup>19</sup> РДАЕ, зesp. 413, inw. 14, sygn. 305, k. 176.

структур, відповідальні за конкретні результати, будучи комуністами, тим не менш усвідомлювали вагу і професійної компетентності. Тобто, на їх думку, партійна належність не завжди могла замінити собою профпридатність.

Проте з другого кварталу 1924 р. у структурно-організаційній та кадровій сферах радянської митної справи простежується нова тенденція: скорочення структур і штатів. Відповідна відомча кампанія ініціюється керівництвом НКЗТ і ГМУ в контексті загальнодержавної політики економії коштів і ресурсів. Керівники низових митних структур виступають категорично проти скорочення своїх штатів, пояснюючи свою позицію насамперед неможливістю ефективно здійснювати боротьбу з контрабандою в прикордонній зоні<sup>20</sup>. Незважаючи на те, що скорочення були незавжди чіткими і послідовними в сенсі вчасного інформування, узгодження певних нюансів, діловитого забезпечення тощо, низові митні структури, ясна річ, змушені були коритися загальній державній політиці.

12 грудня 1924 р. Центральний виконавчий комітет СРСР затвердив Митний статут Радянського Союзу, перший кодифікований союзний акт з митної справи. Чотири статті статуту (відділ 5 “Про митних службовців”) присвячувалися деяким аспектам кадрової роботи митників: питанням призначення, переміщення на посадах, звільнення та прийому на службу; переліку того, що митникам заборонялося робити; робочому часу.

Аналізуючи Митний статут, можна дійти висновку, що призначення на ключові, керівні посади у митні установи було прерогативою центральних органів радянської митної системи, проте залишався вплив на митну кадрову політику з боку урядів союзних радянських республік та їх партійного керівництва. Така практика існувала і до затвердження статуту, адже, як зазначалося, в першій половині 1920-х років ЦК КП(б)У направляє обраних комуністів на посади керуючих українськими митними установами<sup>21</sup>. Таким чином, затвердження Статуту не означало завершення процесів централізації радянської митної системи настільки, аби унезалежнити ГМУ Наркомторгу СРСР від впливу союзних республік, принаймні у питаннях кадрової політики митного відомства. Тому впродовж 1925–1928 рр. Головне митне управління всіляко обмежувало подібні впливи, намагаючись повноцінно контролювати всі аспекти і складові радянської митної справи. Керівництво ГМУ прагнуло поставити кадрову складову митної діяльності під свій повний контроль. Права митних керівників середньої ланки все більше і більше звужувались за рахунок розширення повноважень вищого керівництва ГМУ Наркомторгу СРСР. Подібні тенденції кадрової політики радянського митного відомства, ясна річ, одночасно вели і до більшої централізації останнього, в тому числі за рахунок зменшення впливу на митну справу союзних радянських республік.

---

<sup>20</sup> РДАЕ, зesp. 413, inw. 14, sygn. 300, k. 46.

<sup>21</sup> ДАОО, зesp. P-422, inw. 1, sygn. 3, k. 22, 23.

Звууженням адміністративної самостійності митних структур України в цей час можна вважати перетворення в 1925 р. Українського митного округу на Українське відділення (УВ) ГМУ Наркомторгу СРСР.

Серйозна економічна ситуація в країні змушувала урядовців постійно економити державні кошти і ресурси, в тому числі шляхом зменшення числа управлінських структур і скорочення штатів. У митній сфері України також спостерігається стійке і поступове скорочення митних структур і штатів. Отже, якщо на початку 1925 р. радянське митне відомство нараховувало 266 митних установ і 5710 штатних працівників<sup>22</sup>, то в 1926 р. митна система СРСР нараховувала вже 218 окремих установ і 5450 чоловік особового складу, а до початку 1927 р., внаслідок перманентних структурних реорганізацій, кількість установ і їх штат значно скоротились: їх стало 160 і близько 3 тисяч осіб відповідно<sup>23</sup>.

Згідно з резолюцією Всеукраїнського центрального виконавчого комітету "Про раціоналізацію, здешевлення та поліпшення радяпарату" від 12 жовтня 1927 р., яка в цілому відповідала й структурно-кадровій політиці загальнорадянського митного відомства, керівництво УВ також було змушене 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 залишилося 16. За період від 1 жовтня 1926 р. до 1 жовтня 1927 р. штати митних установ України скоротились з 681 до 441 одиниці<sup>24</sup>, тобто майже на 35 %. На 1 грудня 1927 р. апарат управління самого УВ нараховував усього 63 штатні одиниці<sup>25</sup>.

У період після затвердження Митного статуту зростає вага професійної компетентності митників, яка в попередній, післяреволюційний час нівелювалася належністю до правлячої компартії. Розвиток професійної придатності забезпечували спеціальні курси з вивчення митної справи, опрацювання митної літератури, стажування та практика для молодих спеціалістів. Тимчасово діючі атестаційні комісії мали визначати рівень професійної компетентності митників з усіма відповідними наслідками.

На межі 1925 і 1926 років виникла ідея створення при місцевих митних установах гуртків з вивчення митної справи. На думку ініціаторів цього заходу, це мало сприяти підвищенню кваліфікації діючих митників. З'явився відповідний циркуляр ГМУ, за яким організація гуртків покладалася на найбільш досвідчених і грамотних співробітників. Гуртки мали контролюватися партосередками. Передбачалося, що значну допомогу у справі підвищення митниками їх професійної кваліфікації, в тому числі в ході

---

<sup>22</sup> Ю. Г. Кисловский, dz.cyt., s. 126, 127.

<sup>23</sup> *Отдельные этапы развития централизованного руководства таможенным делом в России. Государственный таможенный комитет Российской Федерации*, [w] А. Алексеев, Г. Боярский, А. Дуров, А. Котяев, *Символы таможенной службы России*, Moskwa 2003 [on line]: svts.ru/pics\_art/link268.pdf

<sup>24</sup> В. Чорний, dz.cyt., s. 200, 201.

<sup>25</sup> Там же, s. 202.

діяльності вищезгаданих гуртків, мала надати спеціальна фахова література, яка поступово накопичувалася в бібліотеках митних установ. Головне митне управління, як і всі його попередники, розсилало на місця будь-яку літературу (збірки, журнали тощо), що мала відношення до митної справи.

Характерно, що стажування і практика, як свідчить тодішня митна відомча документація, виявлялися необхідними не тільки для рядових новоприбульців. Часто-густо призначені по партійній лінії нові керівники митних установ не мали абсолютно ніякого практичного митного досвіду, і цю ситуацію мали виправляти стажування чи практика подібних осіб в інших митних установах і на інших посадах. Виправляючи ситуацію, ГМУ Наркомторгу СРСР 12 червня 1928 р. видало наказ “Про добір керівного складу митних установ і представлення ревізуючими оцінок керівників митних установ”, в якому, зокрема, зазначалося, що “деякі управляючі митницями, не дивлячись на тривалі строки перебування у митному відомстві, не знають митної справи, чому й не можуть проявити відповідального керівництва установою. Перекладаючи відповідальність на інших працівників, такі управляючі, замість вивчення справи та безпосередньо керівної роботи, продовжують комісарити”<sup>26</sup>.

Звичайно, така ситуація склалася і внаслідок попередньої державної політики більшовизації державних установ і відомств. Належність до правлячої компартії у попередній час вважалась більш ваговим чинником, ніж практичний досвід, здобутий ще у дореволюційний період. Заміна дореволюційних фахівців при керуванні митними структурами на членів компартії була важливою складовою кадрової політики в першій половині 1920-х років. У другій же половині десятиліття ставало очевидним, що далеко не всі керуючі-комуністи забажали стати справжніми професіоналами, вважаючи партійну належність важливішою за професійний досвід. Це становило явну загрозу радянській митній системі, тому керівництво останньої вирішило нарешті внести корективи у кадрову політику. Як зазначає дослідник В. Чорний, “з метою добору відповідного керуючого складу митних установ, начальникам відділень ГМУ і районним митним інспекторам пропонувалось не приймати зі сторони кандидатів на посади управляючих і помічників управляючих, а висувати їх із числа працюючих у митному апараті й добре обізнаних з митною справою”<sup>27</sup>.

Безумовно, повною мірою це стосувалося й добору кадрів для митних установ УВ. Аналіз зміни концепції добору і підготовки керівних кадрів для радянської митної системи в цей час дозволяє зробити й деякі інші висновки. Фраза “не приймати зі сторони” міститься в тексті наказу не випадково. Уявити, що в попередній період кандидатів на керування митними установами брали просто з вулиці, звісно, не можливо. Натомість відомо, що

---

<sup>26</sup> Там же, s. 205.

<sup>27</sup> Там же.

значний вплив на добір керівних кадрів українських митних структур мали партійні організації УСРР, насамперед ЦК КП(б)У. Очевидно, що саме партійний вплив і мався на увазі керівництвом ГМУ Наркомторгу СРСР. Остаточна централізація та уніфікація радянської митної системи потребувала ліквідації будь-яких інших центрів впливу на діяльність митних установ, у тому числі й на кадрову роботу. На наш погляд, під виглядом удосконалення добору керівного складу митних установ верхівка ГМУ прагнула повністю замкнути всі радянські митні структури на собі, обіравши будь-які їх зв'язки з керівництвом тих союзних республік, на чий території вони перебували.

У подальшому кадрову роботу митних установ України і Радянського Союзу взагалі визначав Митний кодекс СРСР, прийнятий у грудні 1928 р.

Цей документ впроваджувався у дію в період, коли в державі почалися процеси по згортанню нової економічної політики. Для митної системи це означало спрощення митних процедур, продовження структурно-штатних скорочень, зменшення ролі і престижу митної служби в цілому. Значно змінювались і принципи кадрової роботи митних установ, адже розбудова в країні командно-адміністративної системи в контексті формування культу особистості вождя не могло не зачепити радянське митне відомство. Кодекс орієнтував митне відомство на остаточну централізацію, що означало мінімізацію впливів союзних республік на митну справу, в тому числі й кадрову роботу митних структур. Централізація митного відомства супроводжувалася ліквідацією окремих митних установ і скороченням штатів.

У період 1929-1930 рр. була здійснена значна реорганізація радянської митної системи, внаслідок чого відбулось нове скорочення митних структур. Штат відомства скоротився на 15 %. Як свідчать архівні матеріали, незважаючи на наявність профспілок та урядові декларації про народність влади тощо, доля звільнених митників у нових умовах, схоже, керівників митного відомства особливо не цікавила. У 1935 р. у Радянському Союзі залишалися діючими лише 67 митних установ із штатом менше ніж 2 тис. осіб<sup>28</sup>. Втім, є зовсім інші, більш радикальні дані, за якими, станом на квітень 1935 р. особовий склад всієї радянської митної системи нараховував усього 630 чоловік<sup>29</sup>. Таким чином, у 1930-х роках кількість митних установ УСРР була наймінімальнішою за весь попередній період. До початку Другої світової війни радянська митна система, в тому числі митні структури на території УРСР, значних структурно-кадрових трансформацій не зазнавала.

Наприкінці 1920-х років у країні розпочалися складні і драматичні процеси так званого розкуркулення селян і колективізації. Напруження

---

<sup>28</sup> Отдельные этапы развития централизованного руководства таможенным делом в России. Государственный таможенный комитет Российской Федерации, [w] А. Алексеев, Г. Боярский, А. Дуров, А. Котяев, Символы таможенной службы России, Moskwa 2003 [on line]: svts.ru/pics\_art/link268.pdf

<sup>29</sup> РДАЕ, зesp. 413, inw. 13, sygn. 979, k. 135.

правлячого режиму було настільки значним, що до відповідної роботи в селі з 1930 р. почали залучати представників навіть митного відомства, доволі опосередковано пов'язаного з аграрною проблематикою. Значною мірою це стосувалося України.

Слід зауважити, що й на початку 1930-х років, незважаючи на численні кадрові чистки попереднього десятиліття, в митницях продовжували працювати кадри з дореволюційним досвідом роботи або рідкісних спеціальностей (перекладачі, лікарі тощо). Між ними і їхніми наступниками – молодими так званими радянськими спеціалістами – існував певний відомчий бар'єр: перші, як елементи політично підозрілі, потенційно нелояльні до влади комуністів, всіяко обмежувались адміністрацією у своєму кар'єрному зростанні, їх постійно перевіряли силові структури; до других, як до висуванців нової влади, вискочок, негативно ставилися колишні спеці, з прагматичних і, як може видатися, навіть естетично-етичних міркувань не поспішаючи передавати їм власний професійний досвід. Такі відносини, звичайно, не сприяли діловому клімату митних установ. Старі спеці, крім іншого, дозволяли собі на службі деякі вольності при контактах з іноземцями, регулярно приймаючи від них різні презенти, подарунки, частування і т. п. Таку поведінку можна пояснити як слабкістю загальної робочої дисципліни, так і певною бравадою, грою в опозиційність. Ситуацію загострювала перманентна економічна криза в країні, яка підштовхувала митників – і старих, і молодих за стажем роботи – до посадових зловживань, що межували з контрабандною діяльністю та корупцією. Тому, можливо, одним з основних принципів кадрової роботи митних установ, утім, як і будь-яких інших державних інституцій того часу, був тотальний контроль над персоналом. І наприкінці 1920-х років повноцінно діяв так званий класовий принцип, спадок революційної доби, за яким кожна людина “неправильного” соціального походження апріорі вносилася державними спецслужбами до реєстру нелояльних, підозрілих громадян, що означало автоматичне обмеження їх у багатьох правах. З іншого боку, держава не могла обійтися в деяких сферах, особливо пов'язаних з економікою, без досвіду і компетенції так званих спеці, тобто вузькопрофільних фахівців з дореволюційною освітою і практикою роботи чи служби. Тому від часу революції постійно створювалися і діяли різноманітні комісії “з чистки апарату”.

Митні структури, ясна річ, не були винятком. Як спостережливо зазначив А. Павлов, після прийняття кодексу “значно посилюється контроль ГМУ... за митними органами на місцях, особливо за станом роботи з кадрами. Якщо раніше до номенклатури керівних кадрів, що затверджувалися центром, належали лише начальники відділень ГМУ у республіках, їх помічники і начальники митниць, то після введення у дію нового кодексу наказами Головного митного управління додатково призначалися: заступники начальників митниць, начальники митних постів, старші інспектори, старші бухгалтери та уповноважені по боротьбі з контрабандою. Призначати або

звільняти з посад цих працівників тепер можна було лише з санкції ГМУ. Права начальників відділень та митниць щодо комплектування власних підрозділів, переміщення кадрів і звільнення недбайливих працівників були, таким чином, зведені до нуля. Жодних прав втручатися у кадрові проблеми митниць не мали й місцеві органи влади<sup>30</sup>.

У цілому митні установи того часу ретельно дотримувалися всіх писаних і неписаних правил діяльності радянських державних установ, у тому числі і з кадрових проблем, підтримуючи постійні контакти з цього приводу з іншими державними органами та інституціями.

На початку 1930-х років вище керівництво держави з певних причин не вважало за необхідне здійснювати нові структурні зміни митного відомства, обмежуючись ротаціями керівного складу і провадячи політику кадрових скорочень. Часті і незавжди доцільні з точки зору інтересів самого митного відомства ротації керівного складу, частий перехід на керівні посади митної служби представників інших відомств (військового, чекістсько-прикордонного тощо), що свідчило про певну відомчу несамостійність митної системи, відволікання керівників середньої ланки останньої на вирішення невідомчих проблем, а також репресії, яким були піддані працівники митних установ, – усе це доволі негативно впливало на роботу радянських митників того часу, в тому числі на території України, створювало складну психологічно-ділову атмосферу у системі. Середина і друга половина 1930-х рр. минули в атмосфері Великого терору, під час якого відбувались значні кадрові чистки, в тому числі в системі керування митною службою. Як зазначили автори “Истории российской таможи”, “не уникнули митні органи втрат багатьох митних працівників під час “чисток державних установ від класово чужих елементів” і необґрунтованих репресій в 30-ті роки”<sup>31</sup>. На даний момент важко оперувати якимись статистичними даними про кількість репресованих радянських митників взагалі і в Україні зокрема. Однак є певна інформація про сумну долю деяких вищих керівників ГМУ. Багато хто з них став жертвою репресій, а А. Охтін-Юров був заарештований у 1937 р., перебуваючи безпосередньо на посаді начальника митного управління<sup>32</sup>.

Останній начальник ГМУ передвоєнної доби, Г. Кузнецов<sup>33</sup>, був типовим представником нової генерації радянських фахівців. Протягом 1930-х років шляхом чисток-репресій у державі відбувалась масштабна заміна дореволюційних фахівців, а також призначенців революційної доби на фахівців, підготовлених уже радянською освітньою системою. Це відповідало стратегічним задумам Сталіна щодо формування нової, цілком лояльної і

---

<sup>30</sup> А. П. Павлов, dz.cyt., s. 85, 86.

<sup>31</sup> *История российской таможи*, [on line]: [http://www.customs.ru/museum/rus/chronology.xml?id=23&query-params=ch\\_id=27](http://www.customs.ru/museum/rus/chronology.xml?id=23&query-params=ch_id=27)

<sup>32</sup> *Книга Памяти. Охтин-Юров Андрей Яковлевич*, [on line]: [http://www.uznal.org/book\\_of\\_memory.php?bukva=14&name=25&surname=129&repression=0](http://www.uznal.org/book_of_memory.php?bukva=14&name=25&surname=129&repression=0)

<sup>33</sup> Ю. Г. Кисловский, dz.cyt., s. 279.

слухняної спільноти – “радянського народу”. Радянські фахівці мали бути компетентними технократами і водночас – достатньо аполітичними, цілком анаціональними, без особливої гуманітарної культури. Очевидно, Кузнєцов повністю відповідав усім кадровим критеріям нового сталінського менеджменту.

Отже, призначенням Кузнєцова фактично завершився етап радянзації митного відомства, яке було повністю централізоване, позбавлене будь-яких впливів з боку окремих радянських республік і перетворене таким чином на слухняне знаряддя вищого керівництва держави. Митне відомство керувалося виключно з одного центру, і уряди окремих радянських республік, на території яких функціонували митні установи, більше ніякого впливу на формування митної політики СРСР не мали. Такий стан речей остаточно був закріплений Конституцією СРСР 1936 р.

Streszczenie

Dmytro Archirejski

**System zarządzania sowiecką służbą celną w latach 1917-1939 (na materiałach ukraińskich)**

W artykule opisuje się charakterystyczne cechy zarządzania kadrami sowieckich służb celnych okresie międzywojennym na Ukrainie (1918-1939). Rozpatrywane są problemy bolszewizacji i centralizacji służby celnej, ustanowienia partyjnej kontroli nad instytucjami celnymi, wykształcenia nowej, sowieckiej generacji celników.

Summary

Dmitro Arkhireyskiy

**Management system the Soviet Customs Service in the years 1917-1939 (on Ukrainian materials)**

In the article light up the features of skilled work of soviet custom structures of Ukraine of intermilitary period (1918-1939). The problems of bol'shevizacia and centralization of custom service, instituting of party control above custom establishments, educations of new, soviet generation of customs officials are examined.