

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.58>

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МИТНИХ ЗБОРІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (XVIII – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ)

Черкунов О.В.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0007-8880-6955
e-mail: cherkunov.alex@gmail.com

Черкунов О.В., Історико-правові засади організації митних зборів на українських землях (XVIII – початок XX століття).

У статті досліджено історико-правові засади організації митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття як ключовий елемент становлення публічної влади, фінансової системи та державного суверенітету.

Автор зосереджується на виявленні концептуальних засад митної політики в період, коли інституційна форма митниці у сучасному розумінні ще не була сформована, однак механізми справляння мита, встановлення торговельних зборів і контроль за їх надходженням уже виконували функції державного регулювання зовнішньоекономічних відносин. Доведено, що правові акти цього періоду відображали логіку формування національних фінансово-адміністративних інститутів та демонстрували поступову еволюцію митної політики як інструменту економічного захисту і політичного самовизначення.

Особливу увагу приділено аналізу положень Конституції Пилипа Орлика 1710 року як одного з перших модерних конституційних актів Європи, у якому зафіксовано принципи фінансової самостійності та підзвітності.

Розглянуто положення Конституції Української Народної Республіки 1918 року, які закріплювали принцип фінансового суверенітету як складову політичної незалежності. Проаналізовано правову логіку заборони стягнення будь-яких податків і зборів без ухвали Всенародніх Зборів.

Окремий блок дослідження присвячено періоду Гетьманат Павла Скоропадського 1918 року, коли фінансово-фіскальна сфера зазнала централізації та інституційного оформлення.

Окрему увагу приділено становленню митної системи у перші роки радянської влади в Україні. На основі архівних матеріалів Київського дільничного митного інспекторства 1920-х років проаналізовано організаційну структуру, функції та дисциплінарні механізми митної служби, її інтеграцію до системи державної безпеки та централізованого адміністративно-планового управління.

У статті зроблено висновок, що еволюція митних зборів на українських землях у XVIII – на початку XX століття відображає послідовне формування національної фіскальної системи, в якій мито виступає інструментом фінансової стабільності, економічного самозахисту та утвердження державності. Вивчення цих процесів дозволяє глибше зрозуміти генезу сучасної митної служби України та обґрунтувати її правові трансформації в контексті європейської інтеграції.

Ключові слова: історико-правові засади, митна політика, митні збори, фіскальна система, державний суверенітет, публічні фінанси, Конституція Пилипа Орлика, Конституція УНР, Гетьманат 1918 року.

Cherkunov O.V., Historical and legal foundations of the organization of customs duties in Ukrainian territories (18th – Early 20th century).

The article examines the historical and legal foundations of customs duties on Ukrainian lands

from the eighteenth century to the early twentieth century, viewing them as a crucial component in the development of public authority, the financial system, and state sovereignty. The study focuses on identifying the conceptual bases of customs policy during a period when the institutional model of a customs administration, in the modern sense, had not yet taken shape. Nevertheless, mechanisms for levying duties, establishing trade charges, and supervising their collection were already functioning as instruments of state regulation of foreign trade. It is demonstrated that the legal acts of this era reflected the gradual formation of national financial-administrative institutions and the evolution of customs policy as a tool of economic protection and political self-determination.

Special attention is given to the Constitution of Pylyp Orlyk of 1710, one of the earliest modern constitutional acts in Europe, which articulated principles of fiscal autonomy and public accountability. The analysis also covers the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918, which affirmed financial sovereignty as an element of political independence and prohibited the imposition of taxes and duties without a resolution of the All-National Assembly.

A separate section addresses the period of Hetman Pavlo Skoropadsky in 1918, marked by the centralization and institutional structuring of the fiscal sphere. Furthermore, the article considers the establishment of the customs system in the first years of Soviet rule in Ukraine. Drawing on archival materials from the Kyiv District Customs Inspectorate of the 1920s, it examines organizational structure, functions, disciplinary regulation, and the integration of customs authorities into the system of state security and centralized administrative planning.

The article concludes that the evolution of customs duties on Ukrainian territory from the eighteenth to the early twentieth century reflects the consistent development of a national fiscal system, in which customs revenues served as an instrument of financial stability, economic self-protection, and state-building. Understanding these historical processes offers valuable insight into the origins of Ukraine's contemporary customs administration and provides a foundation for analysing its ongoing legal transformation within the context of European integration.

Key words: historical and legal foundations, customs policy, customs duties, fiscal system, state sovereignty, public finance, Constitution of Pylyp Orlyk, Constitution of the Ukrainian People's Republic, Hetmanate of 1918.

Постановка проблеми. Історія митної справи на українських землях є невід'ємною складовою процесу державотворення, однак її правовий вимір досі залишається фрагментарно висвітленим у науковій літературі. Попри наявність значної кількості історичних, економічних та політичних досліджень, правові механізми організації та справляння митних зборів у XVIII – на початку XX століття системно не аналізувалися.

У цей період мито виконувало не лише фінансову функцію, а й відігравало ключову роль у забезпеченні економічного самозахисту, контролі за торгівлею та зміцненні державного суверенітету. Конституційні акти, урядові розпорядження та нормативно-правові норми закріплювали принципи прозорості, підзвітності та централізованого управління фінансовими потоками, що безпосередньо впливало на формування національних інститутів публічних фінансів.

Метою дослідження є всебічний аналіз історико-правових засад організації митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття з метою виявлення ключових етапів становлення національної фінансової політики та інституційних механізмів управління митними надходженнями. Особлива увага приділяється з'ясуванню ролі нормативно-правових актів у формуванні правової моделі митної політики як інструменту державного суверенітету та фінансової стабільності.

Стан опрацювання проблематики. Питання історико-правових засад організації митних зборів на українських землях залишається порівняно малодослідженим у вітчизняній правовій науці, попри його важливе значення для розуміння генези публічних фінансів та становлення державного суверенітету. Історичний аспект митної політики традиційно висвітлювався фрагментарно – переважно в контексті загальної історії держави і права, фінансового права або економічної історії.

Окремі елементи проблематики аналізувалися у працях, присвячених конституційним актам XVIII–XX століть, розвитку фінансових інститутів Гетьманщини, а також трансформації податково-митної системи в добу національного державотворення початку XX століття.

Актуальність обраної теми зумовлена потребою комплексного історико-правового аналізу митної політики як важливого складника публічних фінансів та державного суверенітету України.

Виклад основного матеріалу. Проблематика правового регулювання митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття є ключовою для осмислення інституційних витоків вітчизняної державності. Саме в цей період сформувалися основні засади фіскальної політики, управління публічними фінансами та регулювання транскордонної торгівлі. Хоча сучасне поняття та організаційна модель митної служби на той час ще не існували, механізми стягнення мита, запровадження торговельних зборів і контролю за переміщенням товарів фактично виконували функції протомитного управління та становили основу майбутньої системи державного фінансового нагляду.

Показовим для цього періоду є нормативний корпус, що закріплював первинні форми фінансово-адміністративного контролю. Від положень Конституції Пилипа Орлика 1710 року до актів Української Народної Республіки та Української Держави простежується спільний знаменник: мито розглядалося не лише як джерело доходів, а й як інструмент політичного самоствердження, захисту економічної самостійності та забезпечення державного інтересу в зовнішній торгівлі. Саме тому історико-правовий аналіз митних інститутів цього часу дозволяє простежити тяглість української державницької традиції та співвіднести її з європейськими тенденціями модернізації інституцій публічної влади.

Конституція Пилипа Орлика 1710 року є одним із найраніших прикладів комплексного нормативного акта, що визначав засади організації влади та фінансового управління у козацькій державі. Документ закріплював автономний статус Війська Запорозького та включав положення щодо контролю над кордонами, торгівлею і фінансовими потоками. Через ці норми фактично формувалася концепція національної фіскальної юрисдикції.

Особливу увагу привертає стаття IX, яка установлює посаду генерального підскарбія, відповідального за управління публічними доходами, у тому числі торговельними зборами та іншими фінансовими надходженнями [1]. Важливо, що гетьман не мав одноособового доступу до державного скарбу – відповідні функції передавалися спеціальним службовцям. Такий підхід свідчить про раннє усвідомлення потреби у прозорому розподілі публічних коштів і формуванні засад бюджетної підзвітності.

Конституція також містила положення, спрямовані на запобігання свавільному встановленню податків і зборів на місцевому рівні, зокрема у сферах прикордонної торгівлі та перевезень [1]. З огляду на роль митних пунктів як місць не лише збору платежів, а й забезпечення безпеки кордонів, такі норми формували розуміння мита як одного з маркерів державного суверенітету та контрольованості території.

Наступний важливий етап формування митного права пов'язаний з інституційним відродженням Української держави у 1917–1918 роках. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року кодифікувала засади організації влади та встановлювала принципи централізованого управління фінансами. Зокрема, стягнення податків та ухвалення державних позик допускалося лише за рішенням Всенародніх Зборів [2]. Це було прямим правовим проявом фінансового суверенітету, що поширювався і на митні надходження.

Хоча термін «митниця» прямо не вживався, логіка конституційних положень дає підстави говорити про наявність структур, відповідальних за збір торговельних платежів і контроль переміщення товарів через кордон. З огляду на попередні імперські практики, митні збори становили істотну частину доходів, а формування власної системи їх адміністрування було важливим кроком у закріпленні державної незалежності.

Як слушно зазначає П.П. Гай-Нижник, у перші місяці існування УНР митні установи ще підпорядковувалися петроградському Міністерству фінансів, а процес створення власної митної служби супроводжувався організаційними труднощами та дефіцитом кадрів [3]. Лише навесні 1918 року розпочалася реальна інституціоналізація Департаменту митних зборів, хоча його штат був укомплектований неповністю.

Період Гетьманату став етапом централізації та формалізації фінансово-адміністративних інститутів. «Закони про тимчасовий державний устрій України» від 29 квітня 1918 року юридично закріпили концентрацію виконавчої влади в руках Гетьмана, що дозволило швидше формувати єдину систему публічного управління, включно з митною сферою [4].

Ключовою інституційною новелою стала Фінансова рада, до складу якої входили високопосадовці фінансових органів, а її функції охоплювали контроль над позиками, грошовим обігом і

фінансовими актами. Департамент митних зборів набув системного статусу та координував діяльність митних установ по всій території України. Як зазначає М.В. Чубата, ця інституція залишається недостатньо дослідженою, попри її очевидне значення для розбудови фінансової системи Гетьманату [5].

Концентрація фіскальних повноважень у центрі держави забезпечувала оперативність прийняття рішень та унеможливлювала хаотичне управління митними потоками. Такий підхід був принципово відмінним від попередніх автономних і імперських моделей та відображав європейські тенденції до бюрократичної раціоналізації держави.

Перші роки радянської влади в Україні позначилися непростим процесом відновлення державних інституцій після воєнних подій та загального адміністративного хаосу. Митна служба не була винятком: вона формувалася на руїнах попередньої імперської системи, в умовах дефіциту кадрів, браку ресурсів та політичної турбулентності. Поступове створення у структурі Наркомату зовнішньої торгівлі Українського митного округу й підпорядкування його союзним органам означало фактичну втрату елементів державного суверенітету в митній сфері та вбудовування української митної адміністрації у загальний союзний механізм планово-адміністративного управління.

Архівні матеріали Київського дільничного митного інспекторства за 1923–1925 рр. дають можливість відтворити доволі детальну картину функціонування митної служби у цей перехідний період. Увага службових документів зосереджувалася не лише на класичному фіскальному контролі за переміщенням товарів, а й на ширшому комплексі завдань: запобіганні контрабанді, контролі поштових відправлень, перевірці залізничних вантажів, участі у заходах із захисту кордону та протидії «економічним втратам республіки» [8]. У службових інструкціях того часу митні органи визначалися як елемент системи економічної безпеки, тісно пов'язаної з карально-розвідувальними структурами.

Організаційна структура інспекторства виглядала цілком бюрократично оформленою: інспектори, контролери, бухгалтерія, канцелярія, секретаріат та допоміжний персонал. Посади, їх статус, порядок заміщення та система табелів були чітко формалізовані. Водночас кадрові документи свідчать про постійний дефіцит підготовлених кадрів: практикою було призначення тимчасових виконувачів обов'язків, залучення людей без належної професійної підготовки та часті ротації [8]. Збереглися рапорти про надмірні навантаження, низьке грошове забезпечення та потребу в преміюванні – усе це вказує на те, що професійний корпус митних службовців лише формувався.

Особливе місце у внутрішній документації посідали питання дисципліни. Фіксувалися випадки запізнь, недбалої поведінки, самовільного залишення постів, нецільового використання часу. До таких порушень ставилися як до потенційної загрози державній дисципліні та ідеологічній надійності. Застосовувалися заходи відповідальності, аж до усунення від обов'язків на період службового розслідування. Водночас простежуються і форми морального заохочення – подяки за «сумлінність і ревність у службі» [8].

Загальною рисою періоду стала посиленна взаємодія митних органів з органами державної безпеки – ДПУ (ОДПУ). У службових циркулярах містилися вказівки щодо негласного спостереження, перевірки «соціально неблагонадійних елементів», недопущення вивезення капіталу та поширення антирадянської літератури [8]. По суті, митниця виступала частиною ширшого репресивно-контрольного механізму молодшої радянської держави.

Разом із практикою, формувалася й нормативний фундамент. Важливу роль у становленні правової основи роботи митних органів відіграв Митний статут СРСР від 14 грудня 1924 року – перший комплексний акт, що систематизував правила митного контролю, порядок боротьби з контрабандою та принципи тарифної політики. Саме з його появою митна система УСРР остаточно інтегрувалася в єдину союзнa модель, а республіканські нормативні акти відійшли на другий план.

Важливо наголосити, що кадрова політика митної служби у цей час також мала ідеологічний вимір. До штату залучали як фахівців дореволюційної доби, так і «червоних спеціалістів», що пройшли партійну перевірку. Діяли курси підготовки митників у Харкові, Петрограді, Іркутську та Ташкенті; активно впроваджувалися механізми внутрішнього нагляду та партійного контролю. У прикордонних районах навіть існувала заборона приймати на службу місцевих мешканців, щоб уникнути ризиків сприяння контрабанді.

Архівні документи Київського дільничного інспекторства підтверджують складність і багатомірність роботи митної служби. Наприклад, фіксувалися випадки затримки вантажів до прибуття комісії ДПУ, оформлення актів щодо пошкодження пломб, ведення журналів перевірок із за-

значенням прізвищ відповідальних осіб, вартості затриманих товарів та обставин порушення [8].

У випадках скарг на митників оформлювалися акти, бралися пояснення, здійснювалися перевірки, приймалися рішення про відсторонення або дисциплінарні заходи. Це дозволяє говорити про становлення внутрішнього адміністративно-процедурного механізму, який, хоч і не був оформлений у вигляді окремого процесуального закону, фактично функціонував за логікою дисциплінарного провадження.

Важливий аспект – міжнародний. У документах 1924–1925 рр. простежуються інструкції щодо виконання зовнішньоторговельних контрактів із фірмами Італії, Австрії, Туреччини та Німеччини. Митна служба виступала інструментом забезпечення міжнародних зобов'язань УСРР: вимагала сертифікати походження, перевіряла відповідність рахунків-фактур, контролювала транзитні операції.

Окрему увагу заслуговує документальність процесів: акти складалися у двох примірниках, заповнювалися на уніфікованих бланках, обов'язково включали кваліфікуючі реквізити. Звітність мала регулярний, часто щотижневий, характер. Така формалізація є передвісником сучасних механізмів митного аудиту та внутрішнього контролю.

На основі аналізу службових записок, наказів, звітів і листування можна дійти висновку, що вже в середині 1920-х років митна служба УСРР функціонувала як повноправний адміністративний орган із чіткою вертикаллю підпорядкування, регламентованими процедурами, внутрішнім документообігом і системою відповідальності. Вона поєднувала фіскальну, правоохоронну та зовнішньоекономічну функції, водночас залишаючись частиною централізованого та політично контрольованого механізму радянської держави.

Архівні матеріали переконливо демонструють, що період 1921–1925 років став етапом інституційного закладення радянської моделі митної служби на території України. Це була модель, що спиралась на централізацію, ідеологічний контроль, документальну дисципліну та поступове формування професійного кадрового ядра. На цьому фундаменті в наступні десятиліття вибудовувалася вся радянська митна система, що функціонувала в логіці планово-командної економіки та політизованого адміністративного управління.

Висновки. Історія становлення митних зборів на українських землях упродовж XVIII – початку XX століття показує, що митна справа завжди була більше, ніж просто збір коштів з товарів на кордоні. Вона виступала інструментом управління економікою, способом захисту внутрішнього ринку, засобом наповнення бюджету та однією з ознак реальної державності.

Від Конституції Пилипа Орлика до перших радянських нормативних актів бачимо послідовний розвиток уявлень про фінансовий суверенітет і роль держави в контролі за зовнішньоторговельними потоками. Орлик заклав ідею прозорого управління коштами та підзвітності посадовців – на той час це був революційний підхід. Конституція УНР зробила акцент на тому, що будь-які податки й митні рішення мають ухвалюватися лише представницьким органом народу. Гетьманат продемонстрував прагнення швидкої централізації фінансової системи й створення дієвих органів митного управління.

Перші радянські роки, хоч і принесли втрату фінансової самостійності та жорстке підпорядкування, водночас заклали практичний, адміністративний фундамент митної служби: з її чіткою структурою, кадровою вертикаллю, підзвітністю, дисципліною, службовими розслідуваннями, внутрішнім аудитом та документальними стандартами. Архіви переконливо показують, як митниця поступово перетворювалася на системний орган влади з багатофункціональними повноваженнями – від фіскальних до правоохоронних і аналітичних.

Еволюція митної справи в Україні має очевидну тяглість:

від локальних зборів і першої спроби впорядкувати фінанси у XVIII ст.;

до усвідомлення мита як символу політичної незалежності у 1918 р.;

і до становлення професійної бюрократичної служби у 1920-х роках.

Отже, навіть в умовах втрати автономії чи політичних криз в Україні існувала своя логіка розбудови фінансової системи та розуміння ролі митниці як інструменту економічної безпеки і державного контролю.

Для сучасної України це історичне підґрунтя має не лише академічне, а й практичне значення. Ми бачимо, що питання прозорості, підзвітності, професійності, захисту економічних інтересів держави та безпекової ролі митниці не є новими. Вони мають глибоке історичне коріння і природно інтегруються у сучасні реформи й курс на європейську інтеграцію.

Тож повернення до цих історичних досвідів допомагає не лише переосмислити минуле, а й побудувати сильну та професійну митну службу – як частину європейської демократії і гарантію економічного суверенітету України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція Пилипа Орлика 1710 року. URL: <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 20.10.2025).
2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): прийнята 29 квітня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 20.10.2025).
3. Гай-Нижник П.П. Зародження митної справи в УНР (1917–1918 рр.): організація служби, основи діяльності, правові засади. Історія торгівлі, податків та мита. Збірник наукових праць. Дніпропетровськ, 2007.
4. Закони про тимчасовий державний устрій України: прийняті 29 квітня 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text> (дата звернення: 20.10.2025).
5. Чубата М.В. Особливості податкової та митної політики в Українській Державі (1918 р.) у висвітленні вітчизняних правознавців. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2024. № 5. С. 22–29. DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-5-4>.
6. Архирейський Д.В. Особливості кадрової роботи митних установ УСРР у 1921–1924 рр. Питання історії та історіографії. 2010. № 1–2. С. 44–54. https://ipt.nmu.org.ua/ua/vidavn/gj/2010_1-2/Arhireyskiy.pdf.
7. Лемеха Р.І. Історія становлення та розвитку інституту митних режимів в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 31 (70), № 5. С. 57–63. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2020.5/11>.
8. Державний архів Київської області. Київське дільничне митне інспекторство Українського митного округу. Ф. Р-2894, опис 1, справи 1-186.