

Switłana Orłyk

Kijowski Narodowy Uniwersytet im. Tarasa Szewczenki,
Kijów

Polityka celna Imperium Rosyjskiego na okupowanych terenach Galicji i Bukowiny w okresie pierwszej wojny światowej

Na początku I wojny światowej, mając pod swoją władzą Ukrainę Naddnieprzańską, Imperium Rosyjskie pragnęło zająć Galicję jako "odwieczne terytorium rosyjskie"¹. Rosja jako ciągle ekspansywne państwo wypracowała mechanizmy absorpcji okupowanych terytoriów. Podstawą tych mechanizmów były uwarunkowania gospodarcze. Inwazja wojsk rosyjskich na terytorium Galicji i Bukowiny we wrześniu 1914 roku wywołała potrzebę rozwiązania problemów, które były związane z ruchem granicznym i odprawą celną. Ta kwestia miała nie tylko znaczenie ekonomiczne, ale także polityczne.

Stan badań z historii gospodarczej I wojny światowej w zakresie sytuacji społeczno-ekonomicznej Ukrainy Naddnieprzańskiej i Galicji odzwierciedlono w naukowych publikacjach uczonych ukraińskich, takich jak: I. Berest, W. Welykoczyj, W. Glizner, I. Ilnicki, I. Kuczera, M. Łytwyn, I. Łożyńska, W. Lubczenko, O. Mazur, O. Rejent, O. Serdiuk, L. Syniawska, W. Szewczenko i inni. Jednak problemy kontroli celnej okupowanych terenów Galicji i Bukowiny w większości aspektów pozostają nieprzebadane.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie polityki celnej rządu Imperium Rosyjskiego na okupowanych terytoriach Galicji i Bukowiny w okresie I wojny światowej.

Wejście wojsk rosyjskich do Galicji i Bukowiny postawiło przed władzą okupacyjną pytanie o celowość istnienia granic, które przed wojną oddzielały od siebie Imperium Rosyjskie i Austro-Węgierskie. Faktycznie podczas wkroczenia wojsk kwestię tę rozwiązała władza wojskowa: „instytucje celne według ukazu władzy rosyjskiej zostały ewakuowane z miejsc ich stałego przebywania. W taki sposób zlikwidowano straż graniczną, którą dołączono do oddzielnych jednostek wojsko-

¹ Centralne Państwowe Archiwum Historyczne Ukrainy w Kijowie (dalej CDIAK), f. 365, op.1, spr.233, k..17.

wych” armii rosyjskiej². Posługując się wymyślonymi hasłami i błędnymi ideami zakładającymi, że Galicja to „odwieczne tereny rosyjskie” i, że wkroczenie wojsk rosyjskich na te ziemie oznacza „ukończenie formowania się obszarów rosyjskich”³, rosyjska władza okupacyjna dążyła do integracji Galicji w ramach Imperium Rosyjskiego, niszcząc jakiegokolwiek granice między „braterskimi narodami jedynej krwi rosyjskiej”. Ponadto, zdaniem szefa sztabu Naczelnego Wodza generała Januszkiewicza, zachowanie granic wzdłuż linii granicznych istniejących przed wojną „mogłoby wywołać wśród mieszkańców Galicji myśli o krótkotrwałym podboju przez nasze (rosyjskie — S.O.) wojska terenów austriackich. (...). Natychmiastowe i całkowite połączenie okupowanych terenów z drugą częścią imperium jest dowodem prawdziwości takiego łączenia i nie pozostawi nawet jednej myśli co do powrotu do poprzedniego stanu”⁴.

Opracowanie polityki celnej zlecono Ministerstwu finansów. Jego jurysdykcji podlegały kwestie należności celnych podczas przekraczania granicy z Imperium Rosyjskim, określenie korzyści i strat płynących z likwidacji bądź zachowania urzędów celnych oraz prognozowania wzrostu lub spadku aktywności gospodarczej między okupowanym terytorium a Imperium Rosyjskim.

Wraz z wejściem wojsk rosyjskich do Galicji i Bukowiny całkowicie zniszczono porządek gospodarczy regionu, przemysł i rolnictwo. Rozpoczął się kryzys handlowy. Na początku nastąpiło znaczne obniżenie wartości towarów ze względu na brak rynków zbytu. Znaczną aktywnością wykazali się lokalni kupcy i właściciele wozów konnych, którzy z jednej strony przywozili mienie wojskowe do Galicji, a z drugiej — chętnie kupowali różne artykuły i wywozili je do wewnętrznych guberni Imperium Rosyjskiego⁵. Sytuacja ta przede wszystkim przyczyniła się do intensywnego wywozu wgląd Rosji artykułów pierwszej potrzeby, co z kolei doprowadziło do deficytu i wzrostu cen na te artykuły⁶. Z kolei intensywny handel tymi artykułami wywołał potrzebę ustalenia kolejności przepływu tych artykułów przez byłe granice i ułatwienie spraw podatkowych. Ministerstwo finansów rozważało dwa warianty rozwiązania tego problemu: albo wprowadzenie wolnego ruchu artykułów, albo utrzymanie starych zasad opodatkowania.

Utrzymanie przedwojennych cel na artykuły niewojskowego przeznaczenia powstrzymywałoby wywożenie artykułów pierwszej potrzeby z Galicji i tym samym ograniczałoby deficyt tych artykułów, a także mieszkańcy nie odczuwaliby wzrostu cen. Oprócz tego funkcjonowanie instytucji celnych na dawnych granicach ułatwiałoby powstrzymywanie kontrabandy z terenów okupowanych oraz handel skradzionymi artykułami.

W tym czasie pojawiły się problemy związane z przywozem/wywozem artykułów podwójnego przeznaczenia, dla potrzeb armii oraz w celach komercyjnych — niektóre artykuły zatrzymywano do wyjaśnienia, co powodowało niezadowolenie zainteresowanych osób. Transport ładunków wojskowych do Galicji był zjawiskiem normalnym zważywszy na sytuację militarną, jednak przepływ ładunków w znacznych ilościach z Galicji do Rosji wywoływał podejrzenia celników i żandarmów na kolei. Tylko w ciągu dwóch miesięcy okupacji (wrzesień — październik 1914 r.) dokonano 38 zatrzymań artykułów pochodzących z Galicji w ilości 238 jednostek, o wadze 575 pud. brutto. Zatrzymane ładunki kierowano do Kijowskiego Urzędu Celne-

² CDIAK, f. 365, op.1, spr. 530, k.3.

³ А. Ю. Бахтурина, *Политика Российской империи в Восточной Галиции в годы Первой мировой войны*, Москва 2000, s. 58.

⁴ CDIAK, f. 365, op.1, spr. 530, k. 4.

⁵ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 530, k.14.

⁶ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 82, k.13.

go dla wyjaśnień. Aktywnie transportowano ładunki drogą lądową. Z Galicji głównie wywożono wyroby przemysłowe, parafinę, cement, żelazo, a także płody rolne, buraki cukrowe i inne⁷. „Szczególnym” ładunkiem było zagrabione mienie, które wywożono wszystkimi możliwymi środkami transportu, najczęściej jednak koleją, pod osłoną mienia wojskowego.

O skali tego zjawiska świadczą protokoły przeglądów ładunków i wagonów towarowych na początkowych stacjach formowania pociągów lub podczas sprawdzania wagonów znajdujących się w drodze. Porównując kontrolowany ładunek z jego dokumentacją znajdowano mienie, które nie miało stosunku do sprzętu lub ekwipunku wojskowego⁸. Później tymi sprawami zajmowała się specjalnie powołana komisja śledcza ds. nielegalnego wywozu prywatnego majątku z Galicji.

Z drugiej strony, w przypadku anulowania starych granic przewidywano zniesienie opłat celnych co automatycznie doprowadziłoby do zmniejszenia dochodów w budżecie cesarskim. Straty planowano rekompensować poprzez tworzenie nowych punktów celnych na granicy Galicyjsko-Bukowińskiego Generał-Gubernatorstwa oraz na tyłach wojsk rosyjskich na linii frontu walki z Austro-Węgrami. W miarę przesuwania się wojsk rosyjskich przewidywano przenoszenie urzędów celnych na nowe miejsca⁹.

Anulowanie starych granic było korzystne dla ożywienia gospodarczego na terenach okupowanych. Galicja faktycznie trafiła w „worek z motuzkami”, z jednej strony była granica z Imperium Rosyjskim, a z drugiej — linia frontu. Odbudowa zniszczonych przez wojnę przedsiębiorstw galicyjskich nie była możliwa bez nawiązania alternatywnych relacji handlowych z gospodarczymi podmiotami Imperium Rosyjskiego. Po utracie związków z dotychczasowymi dostawcami surowców, materiałów, części zamiennych, sprzętu oraz z odbiorcami gotowych artykułów, którzy pozostali na terenie monarchii Austro-Węgierskiej trzeba było nawiązać nowe kontakty gospodarcze. Na przykład lwowska firma farmaceutyczna „Petro Mikolasz i Spółka” po otrzymaniu stosownego pozwolenia od wojennego generał-gubernatora Georgija Bobryńskiego środki medyczne kupowała w Petersburgu, Moskwie i innych miastach Imperium Rosyjskiego¹⁰. Właśnie reorientacja związków gospodarczych była potężnym mechanizmem wchłaniania zagarniętych terytoriów do państwa-okupanta.

Od pierwszych dni okupacji Galicji, które zbiegły się z dożynkami, przed galicyjskimi producentami rolnymi wyniknęły problemy z opłatami celnymi z tytułu eksportu i importu artykułów lub surowców w ziątku z przekraczaniem granicy Imperium Rosyjskiego. Galicyjscy właściciele ziemscy, zbierając plony buraków cukrowych prosili generał-gubernatora o zgodę na bezcłowy wywóz swoich płodów przez punkt graniczny „Husiatyn”, do najbliższych cukrowni Gubernii Podolskiej¹¹. Z drugiej strony, przedsiębiorcy z okupowanych ukraińskich województw znajdowali dostawców lub klientów na terytorium okupowanej Galicji. W liście do wojennego generał-gubernatora zarząd Stowarzyszenia Fabryki Tytoniu „Bogdanow i Spółka”, powołując się na fakt, że teren Galicji stał się „prowincją” imperium Rosyjskiego, chciał upewnić się, że bibuły nabyte w przedsiębiorstwie w Sasowie nie potrzebują

⁷ CDIAK, f. 530, op.1, k. 3.

⁸ CDIAK, f. 361, op.5, spr. 1, k. 3, 2–5, 9, 37–38, 90, 98–100, 117–119, 122–126, 132, 247.

⁹ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 530, k. 5.

¹⁰ О. Швагуляк-Шостак, *Розмита митниця*, „Контракты UA”, електрон. версія газ. 2008, nr. 11, URL: <http://archive.kontrakty.ua/gc/2008/11/35-zayavi.html?lang=ua> (data dostępu 02.05.2017).

¹¹ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 135, k. 1.

zapłaty należności celnych¹². Należy zauważyć, że wojskowy generał-gubernator Galicji sam nie wiedział jak prawidłowo odpowiadać na takie pytania. Na początku listopada skierował on odpowiedni wniosek do Ministerstwa Finansów. Dopóki nie było odpowiedzi, Bobryński wszystkim pytającym odpowiadał standardowo — „kwestie celne ostatecznie nie zostały rozwiązane i o wyjaśnienie należy zwracać się do Ministerstwa Finansów”¹³. W celu uporządkowania spraw celnych w połowie listopada 1914 r. do Galicji został wysłany dyrektor departamentu cel Ministerstwa Finansów, który na miejscu zbadał sytuację i przekazał ministrowi finansów swoje propozycje dla podejmowania odpowiednich decyzji¹⁴.

W grudniu 1914 r. Ministerstwo Finansów zwróciło się do Rady Ministrów z projektem ustaw dotyczących tworzenia i działalności rosyjskich służb celnych w obrębie Galicyjsko-Bukowińskiego General-Gubernatorstwa. Podstawowymi normatywnymi zasadami tego dokumentu były¹⁵:

1. Rosyjski urząd celny Galicji i Bukowiny został utworzony w celu kontrolowania ruchu granicznego, przepływu ludzi i towarów oraz poboru opłat celnych. Urząd ten upoważniony jest do znakowania ładunków towarowych w celu poświadczenia poboru cel od towarów wywożonych z Galicyjskiego General-Gubernatorstwa na terytorium wewnętrznych guberni Imperium Rosyjskiego.
2. Liczbę, lokalizację i nazwy rosyjskich urzędów celnych w Galicji i Bukowinie ustala i zmienia minister finansów w porozumieniu z generał-gubernatorem Galicji.
3. W postępowaniach administracyjnych i rewizyjnych urzędy celne Galicji i Bukowiny podlegają centrali we Lwowie, tj. inspektorowi celnemu pełniącemu funkcję rewizora upoważnionego do rozwiązywania kwestii spornych.
4. W celu wykonywania obowiązków przez etatowych pracowników celnych, urzędników biurowych i kuratorów organów celnych, do pracy kierowani będą pracownicy, których służba została wstrzymana w następstwie działań wojennych. Do służby w organach celnych mogą być kierowani mieszkańcy Galicji i Bukowiny narodowości słowiańskich, którzy wcześniej pracowali w izbach celnych.
5. Urzędnicy celni zajmujący wysokie stanowiska lecz pobierający niższe wynagrodzenie niż należne z tytułu pełnionej funkcji otrzymują dodatki w wysokości kosztów podróży z miejsca zamieszkania do miejsca pełnionej służby. Ponadto, otrzymują diety żywieniowe i pobytowe w wysokości określonej przez ministra finansów. Inspektorowi celnemu we Lwowie i jego zastępcy, a także urzędnikom upoważnionym do przeprowadzania rewizji w innych izbach celnych przyznano wynagrodzenie w wysokości określonej przez ministra finansów.
6. Celnicy zobowiązani są wymagać od osób przejeżdżających przez granicę dokumentów przewozowych wydanych na podstawie specjalne obowiązujących przepisów i rozporządzeń generał-gubernatora Galicji.
7. Porządek przepływu towarów przez granicę, pobór należności celnych i innych opłat odbywa się zgodnie z przepisami obowiązującymi w Imperium Rosyjskim. Ponadto izby celne Galicji i Bukowiny zobowiązane są do zatrzymywania towarów objętych zakazem przywozu lub wywozu ustanowionym przez ministra finansów w porozumieniu z generał-gubernatorem Galicji.

¹² CDIAK, f. 361, op.1, spr. 135, k. 6.

¹³ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 135, k. 7.

¹⁴ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 135, k. 2–3.

¹⁵ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 530, k. 9–13.

8. W trakcie odprawy celnej przewoźnicy nie powinni przedkładać żadnych pisemnych poświadczeń. Towary w izbie celnej należy przyjmować na podstawie dokumentów przewozowych, jeśli zostały wystawione, lub na podstawie ustnych poświadczeń osoby wiozącej te towary.
9. Po dokonaniu kontroli osób i towarów izby celne w obecności przewoźnika lub odbiorcy dokonują wpisu do księgi w formie określonej przez ministra finansów.
10. Po dokonaniu kontroli towarów należy pobrać należną opłatę celną, oznakować towary i przepuścić przez izbę celną. Towary nie opłacone i nie wywiezione z izby celnej w dniu przewozu, a także towary które nie były ukrywane i podczas kontroli zostały określone jako zabronione do przywozu/wywozu, podlegały natychmiastowemu wywiezieniu poza urząd celny.
11. Zatrzymane przemycane towary przewożone poza izbą celną lub towary ukrywane przed kontrolą celną i wykryte podczas kontroli podlegają konfiskacie. Skonfiskowane przedmioty, które można wykorzystać dla potrzeb wojskowych, sanitarnych lub innych instytucji, należy przekazać tym instytucjom na podstawie odpowiedniej uchwały celnej, inne towary podlegają likwidacji.
12. Właścicielom artykułów rolnych i produktów pochodzących z galicyjskich zakładów przemysłowych przyznano prawo wywozu tych towarów do wewnętrznych guberni Imperium Rosyjskiego bez jakichkolwiek opłat celnych. Inne towary wywożone z Galicji do Imperium podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, jeśli nie zostały one opłacone podczas pierwszego wwozu do Galicji i Bukowiny.
13. Towary wywiezione z Galicyjskiego General-Gubernatorstwa do wewnętrznych guberni Imperium zgodnie z ogólną zasadą poddane są znakowaniu. Znakowanie towarów nie podlegających opłacie celnej może odbywać się w miejscach ich składowania przez pracowników izb celnych, na koszt zainteresowanych osób. Znakowanie artykułów, które zostały dopuszczone do wolnego przewozu jest bezpłatne. Towary, które zostały oznakowane mają prawo do legalnego obrotu na rynkach Imperium Rosyjskiego zgodnie z prawem importu. Odnośnie znakowania wyrobów akcyzowych, które zostały dostarczone do Imperium stosowano specjalne zasady.
14. Postanowienia ogólne dotyczące stosowania zasad funkcjonowania organów celnych w Galicyjskim General-Gubernatorstwie określa general-gubernator Galicji w porozumieniu z ministrem finansów. Kontrowersyjne kwestie lub nieporozumienia z pasażerami lub odbiorcami artykułów rozwiązywane są przez inspektora celnego rezydującego we Lwowie. Z kolei skargi na orzeczenia inspektora celnego rozpatruje minister finansów w terminie jednego miesiąca.
15. Szczegółowe zasady rachunkowości i sprawozdawczości w izbach celnych wyznacza minister finansów w porozumieniu z Nadzorem Państwowym Imperium Rosyjskiego.

Powyższe propozycje zostały rozpatrzone przez Radę Ministrów (10 stycznia 1915 r.) i uzgodnione z cesarzem Mikołajem II (14 lutego 1915 r.)¹⁶. Z kolei Rada Ministrów zwróciła uwagę na konieczność opodatkowania artykułów przywozowych, które trafiły do Galicji, a następnie zostały wywiezione do Imperium Rosyjskiego. W Specjalnym dokumencie Rady Ministrów (10 stycznia 1915 r.) została rejestrowana opinia na ten temat, mówiąca o tym, że byłoby „sprawiedliwie opodatkować artykuły te płatnościami celnymi na wspólnych zasadach odnoszących się do innych towarów zagranicznych, oraz Rada Ministrów uznała, że należy rozsze-

¹⁶ CDIAK, f. 361, op.1, spr. 135, k. 2–3.

rzyć takie opodatkowanie tylko na te artykuły, które znajdują się w Galicji i które nie należały do produkcji rolnej lub przemysłowej wyżej wymienionego kraju”¹⁷.

Powyższy projekt regulacji celnych został wysłany do wojennego generał-gubernatora Galicji dopiero w marcu 1915 r. Jednocześnie zawiadomiono go, że dla organizacji pracy instytucji celnych we Lwowie został oddelegowany warszawski inspektor celny Sabaniew¹⁸.

Jak widzimy, do tworzenia rosyjskich instytucji celnych na okupowanym terytorium Galicji rząd rosyjski potrzebował pół roku, tylko w celu uzgodnienia i zatwierdzenia dokumentów normatywnych. Jednak władze wojskowe potrzebowały uregulować kwestie celne od pierwszych dni okupacji w trudnych warunkach bliskości działań wojennych. Wojenny generał-gubernator nie mógł się zdecydować na samodzielne rozwiązywanie szeregu kwestii, ponieważ nie leżało to w jego kompetencjach. Właściciele ładunków towarowych wysyłanych do Imperium Rosyjskiego czekali na wyjaśnienia dotyczące sposobu opłaty należności celnych lub płacili cło według starych zasad. Dlatego wojskowa władza mogła tylko kontrolować ruch osób na terenie Galicji, przyjmując 11 listopada 1914 roku „Tymczasowe zasady dotyczące wjazdu osób z guberni Imperium Rosyjskiego do Galicji, wyjazdu z Galicji i ruchu na terenie Galicji”¹⁹. Zasady te zostały zatwierdzone przez głównego szefa zaopatrzenia armii frontu południowo-zachodniego i zakładały system zezwoleń wjazdu lub wyjazdu z Galicji. Odnośnie wjazdu do Galicji stwierdzono, że wszystkie osoby, które przybywały do Galicji z guberni Imperium Rosyjskiego musiały mieć specjalne przepustki. Były one wydawane przez wojskowego generał-gubernatora Galicji, jego pomocnika, gubernatorów Galicji, szefem żandarmerii Kolei Galicyjskiej, gubernatorów graniczących z Galicją guberni rosyjskich i szefa sztabu Kijowskiego Okręgu Wojskowego. W przepustkach wpisywano czas i cel wjazdu. Podobnych specjalnych przepustek wymagano także podczas wyjazdu z Galicji.

Zatem kwestia zniesienia granicy między Galicją i Imperium Rosyjskim miała zarówno wymiar gospodarczy jak i politycznej. Wraz z wejściem wojsk rosyjskich do Galicji i Bukowiny w pełni uległa zniszczeniu gospodarka regionu. Zniszczeniu uległa struktura przemysłowa i rolnictwo, naruszone zostały związki handlowo-gospodarcze. Dlatego rosyjska władza okupacyjna stanęła przed koniecznością rozwiązania problemów związanych z odprawą celną. Do wyboru było wprowadzenie wolnego ruchu towarów lub pozostawienie przedwojennych procedur celnych.

Organem, który opracował koncepcję polityki celnej Imperium Rosyjskiego na terenach okupowanej Galicji było ministerstwo finansów, które wydało dokument normatywny zakładający utworzenie rosyjskich instytucji celnych oraz wprowadzenie nowych zasad opłat celnych. Taka sytuacja stała się jedną z najbardziej skutecznych metod integracji gospodarczej zagarniętych terytoriów z państwem-okupantem.

¹⁷ CDIAK , f. 361, op.1, spr. 530, k. 15.

¹⁸ CDIAK , f. 361, op.1, spr. 530, k. 1–2.

¹⁹ CDIAK , f. 361, op.1, spr. 55, k. 61–61.

Svitlana Orlyk. Customs Policy of the Government of the Russian Empire in the Occupied Territories of Galicia and Bukovina During World War I

The article proves that the cancellation of the old boundaries between Galicia and the Russian Empire were conditioned economically and politically. The economic structure of Galicia and Bukovina regions was completely destroyed after the entry of the Russian troops. The industry was destructed and the agriculture was destroyed, the trade and economic relations were broken. As a result of implementation of customs policy of the Russian Empire in the occupied territories of Galicia and Bukovina the old borders were cancelled, payments of customs duties at the border with the Russian Empire were abolished, which led to reorientation of economic relations of industry and agricultural producers to the markets of the Russian Empire. In general, that situation was one of the most effective mechanisms for economic integration of the occupied territories to the occupying country.