

С. В. Таранова, головний спеціаліст відділу
міжнародних зв'язків Академії митної служби України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ МИТНОЇ СЛУЖБИ США (кінець XVIII – перша половина ХХ ст.)

Досліджено важливі історичні етапи виникнення і становлення митної служби США в кінці XVIII – першій половині ХХ ст., а саме: митна служба США в ролі джерела національного доходу в епоху становлення США як держави, імміграційний контроль кінця IX – початку ХХ ст., митна служба в 20-ті рр. та період Великої депресії, матеріально-технічна та освітня база митної служби США на початку ХХ ст.

Изучены важные исторические этапы возникновения и становления таможенной службы США в конце XVIII – первой половине ХХ вв., а именно: таможенная служба США в качестве источника национального дохода в эпоху становления США как государства, иммиграционный контроль конца IX – начала ХХ вв., таможенная служба в 20-е гг. и период Великой депрессии, материально-техническая и образовательная база таможенной службы США в начале ХХ в.

There are analyzed the important historical stages related to the U.S. Customs Service formation and establishment at the end of XVIII century – the first half of XX century, namely: the U.S. Customs Service as the primary source of funds for the government at the time of the USA formation, Immigration control at the end of IX century – the beginning of the XX century, the U.S. Customs Service at the 20th years and at the Great Depression, the material, technical and training base of the U.S. Customs Service at the beginning of XX century.

Ключові слова. Митна служба, берегова охорона, прикордонний патруль, імміграція, натурализація.

Вступ. Вивчення передового досвіду держав світу привертає увагу дослідників з державного управління. За оцінками Всесвітньої митної організації, митна служба США є одним з найбільш розвинених та професійних секторів структури державного управління в США. Вивчення позитивного досвіду США з організації та структури управління митною службою дає можливість імплементації його кращих елементів в Україні. Вивчення історії митної служби США сприятиме глибшому розумінню передумов створення однієї з найпотужніших державних структур.

Постановка завдання. Нині історію виникнення і становлення митної служби США недостатньо вивчено, саме це й обумовлює необхідність нашого дослідження. Отже, мета статті – аналіз історії митної служби США та хронологія її основних історичних етапів з кінця XVIII ст. до першої половини ХХ ст.

Результати дослідження.

Митна служба США в ролі джерела національного доходу в епоху становлення США як держави

Історія митної служби США бере свій початок після Війни за незалежність (1775–1783), коли низка важливих законів визначила її створення.

З метою фінансування нового федерального уряду США президент Джордж Вашингтон підписав Тарифний акт від 4 липня 1789 р., який уводив мито на імпортні продукти й товари [1], а третім законом першого Конгресу США від 26 липня 1789 р. установлено систему тарифів на вантажі морських суден [2].

© С. В. Таранова, 2010

59 митних округів у 11 штатах засновано п'ятим законом Конгресу США від 31 липня 1789 р. [3]. Порти в'їзду віддавались під юрисдикцію митних колекторів. Саме ця організація стала пізніше відомою як Митна служба США (U.S. Customs Service).

Одинадцятий закон першого Конгресу США від 2 вересня 1789 р. заснував Міністерство фінансів (Department of Treasury) [4], виконавчий орган Федерального уряду США, керівником якого призначався міністр фінансів. На Міністерство фінансів повністю покладалось управління всіма справами, що мали відношення до збирання й захисту національного доходу США, здійснення внутрішньої та міжнародної фінансової, грошової, економічної, торговельної й податкової, тобто бюджетної, політики.

У 1790 р. Конгрес США вповноважив Міністерство фінансів здійснити будівництво митних катерів. Митникам було поставлено завдання проектування й розробки митних катерів (Customs Revenue Cutters), підбору команд і капітанів, а також управління Морською службою збирання доходів (U.S. Revenue Marine). Конгрес уповноважив президента використовувати Морську службу збирання доходів для захисту національних кордонів, оскільки морський флот США було створено лише в 1798 р.

У 1791 р. міністр фінансів мав повноваження приймати на службу спеціальних агентів (Special Agents) та спеціальних фінансових агентів (Special Treasury Agents) для перевірки рахунків та бухгалтерських книг митників. Ці агенти подавали звіти Міністерству фінансів через митниці в митному окрузі, в якому вони працювали. Після 1860 р. спеціальні фінансові агенти звітували безпосередньо Міністерству фінансів. Це все свідчило про досконалій контroll держави за діяльністю митних органів США.

Міністр фінансів Олівер Вольскот у 1799 р. створив проект митного прапора та емблеми (U.S. Customs Ensign and Pennant). Конгрес США оголосив, що митний прапор та емблему необхідно розмістити на всіх митних катерах, які були під владою федерального уряду США. Це був перший прапор, розроблений спеціально для агенції федерального уряду США. Перший зразок митного прапора та емблеми, надрукований у 1799 р., мав 15 смужок за кількістю штатів у 1799 р. [5].

Прикордонний патруль Митної служби США (U.S. Customs Border Patrol) було створено в 1853 р. Міністр фінансів уповноважив керівників митних органів приймати на службу кінних митних інспекторів (Customs Mounted Inspectors) для патрулювання сухопутних кордонів.

З метою фінансування витрат Громадянської війни в 1862 р. Міністерство фінансів створило бюро державних доходів (Bureau of Internal Revenue) і встановило податок на особисті доходи. Після закінчення війни це бюро і податок скасували. Але впродовж цього періоду митна служба була основним джерелом наповнення державної скарбниці США.

У 1871 р. створено Морський митний підрозділ (Revenue Marine Division) у межах Міністерства фінансів. Цей новий підрозділ об'єднав 4 служби Міністерства фінансів: Морську службу збирання доходів, Службу порятунку на воді, Службу пароплавної інспекції та Службу медичного обслуговування моряків. У 1894 р. цей підрозділ переїменовано у Службу митних катерів (Revenue Cutter Service), у січні 1915 р. у Береговий патруль США (U.S. Coast Guard) в Міністерстві фінансів.

Протягом майже 125 років Митна служба США була первинним джерелом доходів держави, вона фінансувала розвиток національної інфраструктури, до якої входили території Луїзіані та Орегону, Флориди й Аляски; об'єднання Національної дороги і Трансконтинентальної залізниці; будівництво багатьох маяків у США.

Імміграційний контроль кінця XIX – початку ХХ ст.

Після Громадянської війни різні штати почали впроваджувати власні імміграційні закони, через це в 1875 р. Верховний суд вирішив, що контроль за дотриманням імміграційного законодавства є федеральним обов'язком. У кінці XIX – на початку ХХ ст. дії федерального уряду США спрямовувалися більше на вирішення питань імміграції, ніж на збирання національного доходу.

Закон про висилання зі США та заборону в'їзду в США осіб китайської національності 1882 р. відтинав легальну імміграцію з Китаю та визнавав незаконною видачу прав громадянства китайцям. Імміграційний закон 1882 р. встановлював також подушний податок у 50 центів, який збиралі митники з кожного пасажира, який прибуває на судні в порт США. Цей податок використовувався на розсуд міністра фінансів для покриття витрат на виконання імміграційного законодавства США та контроль за його дотриманням.

З березня 1891 р. Конгрес установив федеральний контроль над імміграцією та створив нову виконавчу посаду в Міністерстві фінансів – керуючий у справах імміграції (Superintendent of Immigration), відповідальну за впровадження національної імміграційної політики, виконання обов'язків контролю за дотриманням національного законодавства та постанов щодо отримання дозволу на в'їзд до країни. До обов'язків керуючого у справах імміграції також належав контроль та інспекція приїжджаючих іммігрантів, забезпечення їх поселення та піклування про іммігрантів, затриманих в імміграційних пунктах.

У порту Нью-Йорка на острові Елліс 1 січня 1892 р. було відкрито імміграційний пункт. Управління імміграції, служба охорони здоров'я та служба медичного обслуговування моряків працювали разом у цьому пункті з метою обробки більш ніж 12 мільйонів іммігрантів, які прибули на острів Елліс між 1900 та 1954 рр., доки імміграційний пункт не було закрито. Нині більше 40 % населення США мають предків, які пройшли через острів Елліс. Імміграційний пункт на цьому острові визнаний національним пам'ятником США, ним керує Національна паркова служба Міністерства внутрішніх справ.

З березня 1895 р. своїм законом Конгрес створює Бюро імміграції (Bureau of Immigration) в Міністерстві фінансів, яке перешло в підпорядкування Міністерства торгівлі та праці (Department of Commerce and Labor) у 1903 р. Цим же законом президент призначає генерального секретаря з імміграційних питань, який обирається раз на 4 роки.

29 червня 1906 р. законом уstanовлюється єдине правило надання прав громадянства іноземцям на всій території США, а суди США вимагають для цього використання стандартизованих форм документації. Цей закон поставив вимогу до заявників про вміння спілкуватись англійською мовою.

Міністерство торгівлі та праці розподіляється на два міністерства. Бюро імміграції та Бюро натурализації (надання прав громадянства) об'єднуються під єдиною назвою – Бюро імміграції та натурализації (Bureau of Immigration and Naturalization) в Міністерстві праці.

У 1915 р. посилено дотримання закону про висилання із США та заборону в'їзду в США осіб китайської національності. Конгрес уповноважив Бюро імміграції та натурализації розгорнути загони кінних охоронців уздовж кордону США. Маючи штаб-квартиру в Ель-Пасо, кінні охоронці Бюро імміграції та митні кінні інспектори розташувалися вздовж кордону США для боротьби з нелегальною імміграцією та контрабандою.

Митна служба в 20-ті рр. та період Великої депресії

У 1917–1924 рр. нелегальні перетини кордону продовжили турбувати США, не дивлячись на спроби уряду контролювати потоки іммігрантів [6]. Перша світова війна завершувалась, що спричинило

неконтрольований потік іммігрантів з Європи. Прийняття Закону про імміграцію від 15 лютого 1917 р. зменшило обсяги імміграції через додаткові умови для отримання дозволу та новий подушний податок у 8 дол. за кожного іммігранта. Тимчасовий закон про квоту від 19 травня 1921 р. обмежував кількість дозволів для іммігрантів з певних іноземних держав. Постійний закон про квоту від 26 травня 1924 р. обмежував імміграцію до 150 тисяч осіб на рік, призначаючи кожній країні квоту, яка базувалась на її репрезентації в даних минулого перепису населення США.

Державний департамент надавав кожного року обмежену кількість віз посольствам США за кордоном. Бюро імміграції допускало лише іммігрантів, які приїхали з дійсною візою. Це було перше законодавство про імміграцію, яке містило положення про “національне походження”, яке нині скасовано.

Сувора політика закону 1924 р. та непорушне дотримання законодавства про імміграцію в портах в’їзду в США, включаючи успіхи новоствореного Імміграційного прикордонного патруля, привело до того, що Бюро імміграції застосувало більше ресурсів для політики депортациі. Маючи велику кількість апеляцій, Бюро створило Палату переглядів імміграційних справ (Immigration Board of Review), яка стала Палатою імміграційних апеляцій (Board of Immigration Appeals) в 1940-х рр. та виконавчим органом з перегляду імміграційних справ (Executive Office of Immigration Review) у 1983 р.

28 травня 1924 р. генеральний секретар з питань імміграції розробив певні рекомендації щодо незаконного в’їзду до США та визначив необхідні заходи. Чотири дні по тому прийняттям закону про асигнування від 28 травня 1924 р. Конгрес забезпечив створення Прикордонного патруля імміграційної служби під керівництвом Бюро імміграції в Міністерстві праці. Прикордонний патруль мав контролювати північний та південний кордони США.

Період із січня 1920 р. до грудня 1933 р. називають епохою заборон (Prohibition Era). Упродовж цього тринадцятирічного періоду митні та імміграційні правоохранні органи вздовж сухопутних та морських кордонів США втратили багатьох офіцерів, які загинули під час виконання службових обов’язків.

16 квітня 1927 р. рішенням Міністерства фінансів № 42102 створюється незалежне Митне управління. 1 травня 1927 р. юрисдикцію Служби спеціальних агентів передано Міністерством фінансів Митному управлінню та переіменовано в Службу митних агентів (Customs Agent Service). 10 червня 1933 р. Бюро імміграції та Бюро натуралізації в Міністерстві торгівлі та праці об’єднано і передано новоствореному Міністерству праці як Служба імміграції та натуралізації США (U.S. Immigration and Naturalization Service – INS).

Матеріально-технічна та освітня база на початку ХХ ст.

Ще в 20-ті рр. прикордонний патруль Митної служби США розпочав використовувати конфісковані літаки для авіаційного спостереження та охорони. 35 контрабандних літаків було конфісковано лише в 1932 р., що привело до створення неофіційної авіаційної групи прикордонного патруля, яка з ентузіазмом патрулювала південний кордон на наявність контрабандистів та їх літаків. У 1934 р. всі види діяльності, пов’язані з використанням літаків, об’єднувалися під контролем Морської прикордонної охорони (в той час у Міністерстві фінансів). Також прикордонний патруль Митної служби США більшою мірою використовував автомобілі, ніж коней. Назву “митний кінний інспектор” офіційно змінено на “інспектор митного патруля” (Customs Patrol Inspector) у травні 1933 р.

3 грудня 1934 р. відкривається спеціальне училище для прикордонного патруля Служби імміграції та натуралізації (INS Border Patrol Training School) в таборі Кемп Чигас в Ель-Пасо. 34 стажисти відвідують заняття зі стрільби та верхової їзди. У 1935 р. засновано школу інструкторів Митної служби США (U.S. Customs Service School of Instruction). Заняття спочатку проводилися в порту Нью-Йорка. Гаррі Ф. Ворлей розробив навчальні програми та плани занять з різних дисциплін, включаючи історію митної служби США.

28 березня 1936 р. засновано відділ митних лабораторій (Division of Laboratories). 9 лабораторій розосереджені по території всієї країни, всі вони перебувають під контролем керівника відділу митних лабораторій у Головному митному управлінні [7, 8].

Висновки. Отже, виникнення і становлення Митної служби США відбувалось поступово, через створення багатьох правоохранних державних структур, таких як Морська служба збирання доходів, Імміграційна служба, Прикордонний патруль, Берегова охорона тощо. Завдання Митної служби США були пов’язані із завданнями декількох міністерств США, а саме: фінансів, праці, охорони здоров’я тощо. Виконаний аналіз показав, що до початку Другої світової війни Митна служба США мала розвинену інфраструктуру: встановлені пункти пропуску та контролю, організаційно-управлінську структуру, кваліфікованих працівників, навчальні центри, власну емблему та прапор.

Література

1. Public Acts of the First Congress, First Session, Chapter II / United States Statutes at Large / Volume 1 / 1st Congress/1st Session/Chapter 2 [Electronic resource]. – Way of access: URL: http://en.wikisource.org/wiki/United_States_Statutes_at_Large/Volume_1/1st_Congress/1st_Session/Chapter_2. – Title from the screen.

2. Public Acts of the First Congress, First Session, Chapter II / United States Statutes at Large / Volume 1 / 1st Congress/1st Session/Chapter 2 [Electronic resource]. – Way of access: URL: http://en.wikisource.org/wiki/United_States_Statutes_at_Large/Volume_1/1st_Congress/1st_Session/Chapter_3. – Title from the screen.
3. Public Acts of the First Congress, First Session, Chapter V / United States Statutes at Large / Volume 1 / 1st Congress/1st Session/Chapter 2 [Electronic resource]. – Way of access: URL: http://en.wikisource.org/wiki/United_States_Statutes_at_Large/Volume_1/1st_Congress/1st_Session/Chapter_5. – Title from the screen.
4. Public Acts of the First Congress, First Session, Chapter II / United States Statutes at Large / Volume 1 / 1st Congress/1st Session/Chapter 2 [Electronic resource]. – Way of access: URL: http://en.wikisource.org/wiki/United_States_Statutes_at_Large/Volume_1/1st_Congress/1st_Session/Chapter_12. – Title from the screen.
5. *Saba Anne*. The Customs Ensign // U.S. Customs Today. – The official U.S. Customs Service publication. – January. – 2000. – Vol. 36. – № 1 [Electronic resource]. – Way of access: URL: <http://cbp.gov/custoday/jan2000/tradtn.htm>– Title from the screen.
6. *Saba Anne*. True heroes in the Customs tradition: The Port of New York & the Customs Intelligence Bureau in World War I // U.S. Customs Today. – The official U.S. Customs Service publication. – March 2001. – Vol. 37, № 3. [Electronic resource]. – Way of access: URL: http://cbp.gov/xp/CustomsToday/2001/February/custoday_tradition.xml – Title from the screen.
7. CBP History Timeline [Electronic resource]. – Latest Revision: 07 January 2009. – Way of access: URL: http://www.nemo.customs.gov/opa/TimeLine_062409.swf. – Title from the screen.
8. *Saba Anne*. The U.S. Customs Service always there ... ready to serve // U.S. Customs Today. – The official U.S. Customs Service publication. – February 2003. – Vol. 37. – № 3. [Electronic resource]. – Way of access: URL: <http://www.cbp.gov/xp/CustomsToday/2003/February/always.xml>– Title from the screen.