

УДК 340.15:340.154

А. Ю. СТАЩАК,

ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ (ДРУГА ПОЛОВИНА XIX – ПОЧАТОК XX СТОЛІТЬ)

Проаналізовано організаційно-правове забезпечення функціонування суб'єктів міграційної політики Російської імперії в українських землях протягом другої половини XIX – початку ХХ століть.

Сучасна епоха ставить глобальні проблеми, від оптимального вирішення яких залежить існування і розвиток людства в майбутньому. Важливе місце серед них належить проблемі міграції населення. Міграційними потоками охоплена переважна більшість країн світу, а масштаби міграції обчислюються сотнями мільйонів осіб [1, с. 154]. З огляду на це розроблення державної міграційної політики, яка здатна була б забезпечити безконфліктний і стабільний розвиток поліетнічного українського суспільства, має важоме значення для розбудови правової демократичної держави України. Необхідно зазначити, що успіх втілення міграційної політики залежить від багатьох факторів, але провідну роль, на наш погляд, відіграють суб'єкти її реалізації. Значущість цього питання визнана на міжнародному рівні. Так, за даними Глобальної комісії з міжнародної міграції питання когерентності, узгодженості дій суб'єктів міграційної політики у процесі її втілення у життя посідає друге місце серед світових міграційних проблем [2, с. 2].

Правові аспекти міграційного регулювання та роль органів внутрішніх справ (далі – ОВС) у його здійсненні були предметом досліджень О. М. Бандурки, О. О. Бандурки, Н. П. Тиндик, О. А. Гавриленка, О. А. Малиновської, В. І. Олефіра, С. Б. Чеховича, О. В. Кузьменко, М. Д. Катеринчука, О. В. Кресіна, Ю. А. Холода, О. М. Головка, І. М. Погрібного, С. В. Максименко, О. Ф. Дегтярьова, В. Ю. Дібеля, В. М. Столбового, Ю. І. Римаренка тощо. Роботи зазначених авторів становлять безсумнівну наукову і практичну цінність. Разом із тим, необхідно зазначити, що у вітчизняній історико-правовій та історичній науці спеціального наукового дослідження, присвяченого питанням організаційно-правового забезпечення діяльності суб'єктів міграційної політики в українських губерніях Російської імперії протягом другої половини XIX – початку ХХ століть, здійснено не було.

Мета статті полягає у проведенні ретроспективного аналізу організаційно-правового забезпечення функціонування суб'єктів міграційної політики Російської імперії на теренах України протягом другої половини XIX – початку ХХ століть.

У тлумачному словнику [3, с. 469] наведено визначення суб'єкту – це особа чи організація як носій певних прав і обов'язків. Таким чином, суб'єкт реалізації міграційної політики – це особа (організація), наділена правами й обов'язками із втілення міграційної політики.

Міграційна політика, за визначенням Т. Н. Юдіної, – це система загальноприйнятих на рівні владних структур ідей та концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава та інші суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, досягають певних поставлених цілей [4, с. 125]. Із наведеного визначення випливає, що в сучасному світі суб'єктами реалізації міграційної політики можуть бути держава та недержавні інституції (громадські організації, міжнародні державні та недержавні організації тощо). Необхідно зазначити, що в Україні другої половини XIX – початку ХХ століть, як у складовій абсолютистської держави Російської імперії єдиним виразником і одночасно суб'єктом реалізації міграційної політики виступала держава в особі уповноважених органів управління. Перелік державних органів, які були суб'єктами реалізації міграційної політики Російської імперії на теренах України, визначено в томах I і II Зводу законів Російської імперії. Можна виділити таких суб'єктів реалізації міграційної політики самодержавства: міністерство іноземних справ (в особі Департаменту внутрішніх відносин), міністерство внутрішніх справ (в особі начальників губерній, губернських правлінь, земського суду, а пізніше – поліцейських правлінь), міністерство державного майна (окружні управління державного майна),

міністерство фінансів (в особі казенних палат та казначейств).

Далі розглянемо права та обов'язки суб'єктів реалізації міграційної політики більш детально. Міністерство іноземних справ завідувало зовнішніми відносинами країни і з метою виконання поточних справ поділялося на департаменти [5, с. 286]. Департамент внутрішніх відносин міністерства іноземних справ був зобов'язаний вести листування щодо іноземців, які приїздили в Росію з Європи та Америки, щодо колоністів, які оселилися в Росії, а також щодо російських підданих, які проживали за кордоном [6, с. 364]. Посольства та місії мали забезпечувати російським підданим захист на територіях інших держав, але лише в обсязі, дозволеному місцевими законами [6, с. 367].

Основним виразником державної політики на місцевому рівні був губернатор. Дано посада розглядалася як головний орган центральної влади, представництво вищої урядової влади в губернії [7, с. 219]. Велика кількість правових положень, які регламентували правовий статус губернатора, присвячена його повноваженням у сфері міграції. Так, наголошувалося, що губернатори повинні мати точні та детальні дані про кількість населення, заняття та соціальний стан жителів [8, с. 71]. Для збору точних відомостей у кожній губернії функціонували статистичні комітети [8, с. 72]. окрему групу становлять правові положення, що зобов'язували губернатора вживати запобіжні заходи щодо військових дезертирів, злочинців, що втекли, волоцюг, жебраків. Для запобігання вказаним явищам вони мали давати розпорядження поліції для взяття під варту, нагляду, висилання вказаних категорій осіб [8, с. 80–81]. З огляду на мілітаристський характер самодержавної Росії велику увагу у Зводі законів приділено питанням обліку та нагляду за відставними, звільненими на певний термін та безстроково звільненими нижніми військовими чинами [8, с. 145]. Також губернатори були наділені повноваженнями видачі закордонних паспортів та дозволів на проживання для євреїв [8, с. 84]. Видача зазначених документів та інших строкових видів належала до діловодства губернської канцелярії [8, с. 163–164].

Оскільки губернатор був представником вищої урядової влади в губернії, крім обов'язків, прямо визначених Зводом законів, він мав право ревізії та нагляду за усіма установами губернії [7, с. 219–220]. А. Д. Градовський визначав губернатора як прямого начальника поліції [7, с. 227]. Звідси випливає, що він був

відповідальним за всі дії поліції, зокрема й у сфері реалізації міграційної політики. На губернатора покладалося головне спостереження за особами, які були віддані під нагляд. Губернатор міг дозволити тимчасові поїздки під наглядних у межах губернії [7, с. 232]. Особливому нагляду губернатора підлягали іноземці, які жили в губернії або тимчасово в ній перебували. Губернатори зобов'язувалися слідкувати, щоб іноземці користувалися захистом законів і в той же час самі виконували закони, особливо паспортне законодавство. Про іноземців, які через свою компрометуючу поведінку не могли знаходитися в межах губернії, губернатор доповідав міністру внутрішніх справ. У разі появи в губернії волоцюг першочергові заходи вживала поліція. У разі безуспішності їх заходів губернатор вдавався до більш рішучих дій (встановлення пікетів, роз'їздів, заарештування військових сил тощо) [7, с. 233].

Відповідно до Правил про добровільне переселення сільських обивателів та міщан на казенні землі, затверджених 13 липня 1889 р., на губернаторів покладався особливий нагляд за тим, щоб селяни не розпочинали переселення без належного дозволу. При виявленні приготувань до переселення (наприклад, розпродаж майна) винні повинні були притягуватися до законної відповідальності [9, с. 16]. Законним шляхом до переселення було отримання дозволу від міністерства внутрішніх справ та міністерства державного майна. Прохання про переселення подавалося губернатору, який дозволяв про нього у міністерство внутрішніх справ. Рішення, прийняті спільно у вказаних вище міністерствах, оголошувалося особам також через губернатора [9, с. 17–18].

Губернське правління опікувалося такими справами, як заготівля бланків єврейських метричних книг, розсылання їх через міські думи рabinам; приведення іноземців до присяги, справи про обрання ними роду діяльності (тобто записки в один із станів); збирання даних про кількість іноземних вихідців відповідно до відомостей прикордонного начальства; справи щодо перерахування обивателів Царства Польського до Російської імперії; розпорядження про заслання до Сибіру осіб розпусної поведінки; видання відставним нижнім військовим чинам паспортів; призначення строків проживання євреям, що приїжджають до внутрішніх губерній (за межею осілості); вживання заходів із запобігання та припинення бродяжництва, затримання втікачів, накладення на них таврувань, розсылання їх за належністю; розгляд справ про

осіб, які переховують втікачів [8, с. 166–170]. Перелічені повноваження губернського правління, однак, могли бути реалізовані за погодженням із губернатором. Крім того, повноваження в міграційній сфері мали також радники губернатора (опікувалися пересиланням паспортів [8, с. 184]) та віце-губернатор. За згодою віце-губернатора відбувалося висилання солдатських дружин до чоловіків [8, с. 183–184]. Також віце-губернатор відповідав за випуск офіційного друкованого видання – Губернських відомостей, у яких, зокрема, розміщувалася інформація про затриманих та бродяг, про втрату паспортів, дані про втікачів та безвісно зниклих [8, с. 204–205].

Особливу категорію начальників деяких місцевостей, які входять до складу сучасної України (Одеса, Севастополь, Маріуполь, Керч, Бердянськ), становили градонаочальники. Градонаочальства створювалися відповідно до свого особливого значення як портів, що потребували особливої уваги. У цих торгових пунктах постійно перебувало значне скупчення прийшлого, перехідного населення, що викликало необхідність особливого поліцейського нагляду [7, с. 257–258]. Відповідно до положень Зводу законів, міграційна політика у вказаних місцевостях мала дозвільний, заохочувальний характер. Градонаочальники мали опікуватися примноженням населення, залученням іноземців за допомогою надання місцевих вигод. Градонаочальники вдавали закордонні паспорти та подорожні документи на проїзд у внутрішні губернії Російської імперії [10, с. 2].

Необхідно зазначити, що оскільки однією з цілей міграційної політики було задоволення фіскальних потреб царизму, деякі функції із реалізації зазначененої політики належали фінансовим установам. Так, повноваження у згаданій сфері належали казенним палатам та казначействам. До їх компетенції було віднесено зарахування іноземців у різні стани; переведення селян до іншого повіту, губернії; справи про відставних солдатів, вихідців із-за кордону, бродяг, утікачів [8, с. 240]. Губернські казначейства були наділені правом продажу гербових паперів [8, с. 242]. Повітові казначейства мали видавати паспорти купцям, міщенам та селянам зі стягненням за це мита [8, с. 575]. Палата державного майна також була наділена широким колом повноважень щодо реалізації міграційної політики держави. До повноважень палати (та її окружних управлінь) належали відомство обрахування населення та справи паспортні [8, с. 277]. Під справами паспортни-

ми законодавець передбачав наступне: сприяння в нагляді за нетриманням безпаспортних у казенних селищах; недопущення незаконних та безпідставних вимагань грошей у державних селян за отримання дозволів на виїзд; сприяння селянам, котрі прийшли з інших губерній на заробітки, у пересиланні їх плакатних паспортів; недопущення самовільних від'їздів; спостереження за цілісністю та правильним використанням паспортних бланків.

Волосні правління також опікувалися справами обрахування населення та паспортними справами [8, с. 886]. Обов'язки щодо обрахуванню населення включали в себе: нагляд за складанням та перевіркою ревізьких списків, приписка до сільських общин, звільнення державних селян у інші стани та переведення державних селян з однієї общини до іншої [8, с. 887]. Паспортні справи деталізувалися наступним чином: нагляд за дотриманням правил із нетриманням втікачів, бродяг, безпаспортних, про недопущення самовільних відлучок та самовільного заселення землі; прийом із повітового казначейства бланків паспортів і билетів; облік бланків паспортів, гербового паперу; зберігання повернутих недійсних паспортів; збирання даних про солдаток, нижніх військових чинів, цехових, міщен, купців та інших категорій населення, що не належали до селян та постійно або тимчасово проживали на території, яка перебувала у відомстві волосного правління [8, с. 889]. Досить детально у Зводі законів характеризувалися обов'язки волосного правління щодо переселень малоземельних селян на неосвоєні землі [8, с. 920–921].

Деякими повноваженнями в міграційній сфері були наділені органи місцевого самоуправління – сільський схід, сільський старшина і староста. Сільський схід давав свою згоду на переселення, переход в інші стани чи інші общини власних членів [8, с. 961]. Сільський старшина наглядав за виконанням сільським старостою своїх обов'язків, зокрема паспортних [8, с. 968], а також мав обов'язки у сфері обрахування населення. Сільський старшина наглядав, щоб в общині ніхто самовільно не поселявся, не тримав втікачів, бродяг та осіб, які не мають паспортів. Він вживав заходів для затримання вказаних осіб та передачі їх соцькому. Сільський старшина також міг видавати білети на відсутність строком не більше місяця [8, с. 975]. Паспорти і дозволи на проживання, які сільський старшина відбирав по закінченні терміну їх дії у селян, необхідно було надавати до волосного правління. У разі самовільного від'їзду селян сільський старшина доповідав волосному правлінню для

заяви в поліцію задля подальшого висилання селян, у разі якщо їх місцеперебування відоме. Задля запобігання проживанню в селянській общині безпаспортних сільський старшина збирал відомості про осіб, що не належали до стану селян, але проживали в межах общини [8, с. 976]. Обов'язки сільського старости практично дублювали обов'язки сільського старшини. Він збирал відомості про осіб, які проживали в межах общини, і не належали до селянства, наглядав, щоб ніхто із них не проживав без паспортів і видів, а уразі, якщо такі факти мали місце, зобов'язувався доповідати соцькому [8, с. 990]. Сільський староста повинен був спостерігати, щоб селяни не відлучалися без паспортів і білетів [8, с. 991]. Йому заборонялося видавати види для отримання із волосного правління паспортів тим, хто збирався відлучитися не для роботи, а для жебракування, а також сліпим, немічним і калічним; особам, які не сплатили податків; особам, які не задовольнили вимоги кредиторів; дружинам без дозволу чоловіків; дітям без дозволу батька чи domoхазяїна. При поверненні селянина сільському староста відбирали його дозвіл та передавав сільському старшині. У разі неповернення до місця проживання селян, строк видів яких закінчився, сільський староста доповідав сільському старшині [8, с. 991]. Обов'язки сільського старости в разі переселення селян були такими: він наглядав, щоб селяни, які виявили бажання переселитися, розпродували своє майно не раніше, ніж отримають на це дозвіл, який їм оголошувало волосне начальство під підписку. У разі оселення на території общини селян-переселенців із іншої місцевості сільський староста намагався надавати всіляку допомогу в обзаведенні хазяйством та схиляв до цього інших мешканців общини [8, с. 995].

Функції поліції у сфері реалізації міграційної політики багато в чому дублювали обов'язки всіх вищеперелічених органів влади, оскільки поліція була їх безпосереднім виконавцем. До компетенції поліцейських органів належали: приведення іноземців до присяги на підданство за дозволом губернатора; видання видів на проживання торгівцям з інших місцевостей до отримання ними паспортів; затримання втікачів, бродяг, безпаспортних, реєстрація кордонних свідоцтв, які отримували іноземні вихідці; висилання військових, які затрималися у відпустці, до місця їх служби; висилання безстроково звільнених нижніх військових чинів до повітових містечок за розпорядженнями губернаторів [8, с. 504–509]; покарання осіб, що надавали притулок втікачам; перевірка дозволів на проживання та паспортів [8, с. 510–512]. Поліція зобов'язана була вести списки усіх затриманих військових дезертирів, втікачів, бродяг, безпаспортних [8, с. 526, 530]. Також поліції надавалося право пролонгувати дію паспортів, видів та білетів. Поліція збирала відомості про всіх жителів, кількість прибулого та вибулого населення, відомості про спосіб життя іноземців та осіб, які прибували з інших місцевостей. Служителі поліції вели нагляд за іноземцями [8, с. 790–796].

Таким чином, підсумовуючи викладений матеріал, відзначимо, що міграційна політика Російської імперії характеризувалася наявністю великої кількості суб'єктів, які майже повністю дублювали функції одного на різних владних рівнях. Зауважимо, однак, що безпосереднім реалізатором міграційної політики царизму була поліція – основний виконавчий орган самодержавства

Список використаної літератури

1. Міграція і толерантність в Україні : зб. статей / за ред. Я. Пилинського. – К. : Стилос, 2007. – 191 с.
2. Migration in an interconnected world: new directions for action : report of the Global Commission on International Migration. – Geneva : SRO-Kundig, 2005. – 98 р.
3. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 3 / [уклад.: Василь Яременко, Оксана Сліпушко]. – К. : Аконіт, 2007. – 862 с.
4. Юдина Т. Н. Миграция : слов. осн. терминов : учеб. пособие / Т. Н. Юдина. – М. : Изд-во РГСУ, 2007. – 472 с.
5. Градовский А. Начала русского государственного права. Т. 2 / А. Градовский. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1876. – 354 с.
6. Свод законов Российской империи. Основные государственные законы. Т. 1. Ч. 1. – СПб. : Тип. Второго Отд. Собственной Его Имп. Величества Канцелярии, 1857. – 1026 с.
7. Градовский А. Д. Начала русского государственного права: органы местного самоуправления. Т. 3. Ч. 1 / А. Д. Градовский. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1883. – 384 с.
8. Свод законов Российской империи. Общее губернское учреждение. Т. 2. Ч. 1. – СПб. : Тип. Второго Отд. Собственной Его Имп. Величества Канцелярии, 1857. – 1474 с.
9. Сборник узаконений и распоряжений о переселении. Вып. 8. – СПб. : Тип. МВД, 1901. – 499 с.
10. Свод законов Российской империи. Особенные губернские учреждения. Т. 2. Ч. 2. – СПб. : Тип. Второго Отд. Собственной Его Имп. Величества Канцелярии, 1857. – 748 с.

Надійшла до редколегії 25.11.2012

СТАЩАК А. Ю. СУБЪЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНСКИХ ГУБЕРНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВЕКОВ)

Проанализировано организационно-правовое обеспечение функционирования субъектов миграционной политики Российской империи в украинских землях на протяжении первой половины XIX – начала XX веков.

STASHCHAK A. SUBJECTS OF MIGRATION POLICY REALIZATION WITHIN UKRAINIAN TERRITORIES OF THE RUSSIAN EMPIRE (THE END OF THE XIX – THE BEGINNING OF THE XX CENTURIES)

Organizational and legal provision of the Russian Empire migration policy subjects functioning within Ukrainian territories during the end of the XIX – the beginning of the XX centuries is analyzed.

УДК 343.1(477)«192»

Б. Р. СТЕЦЮК,

кандидат юридичних наук, доцент,
директор Кіровоградського інституту імені Святого Миколая
Міжрегіональної академії управління персоналом

СУДОВИЙ РОЗГЛЯД ЯК СТАДІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ЗА КПК УСРР 1922 І 1927 РОКІВ

Розглянуто основні завдання стадії судового розгляду, її учасників, етапи, процесуальні засоби діяльності.

Розгляд справи в народному суді регулювався положеннями відділу третього КПК УСРР 1922 і 1927 років, що включав декілька глав (розділів): у КПК 1922 р. – починаючи з гл. ХХІ, а в КПК 1927 р. – з розділу 20. Окрім цього, у відділах четвертому і п'ятому вирішувалось питання судового розгляду в губернських (у КПК 1927 р. – в окружних) судах і у Верховному Суді УСРР, а точніше, визначалася процесуальна специфіка вказаних судових інстанцій, оскільки основні принципи стосувалися народних судів. Згідно з КПК 1927 р. значне коло справ підлягало розгляду надзвичайних судів і ревтрибуналів.

Народний суддя призначав день слухання справи, робив розпорядження про виклик в судове засідання сторін і представників їх інтересів, свідків, експертів.

У справах, де участь захисника була обов'язковою, народний суддя вживав заходи до призначення захисника через належні установи, якщо підсудним не був обраний захисник за згодою. Далі вказувалося, що одночасно з призначенням або допущенням захисника, народний суддя дозволяв йому порозумітися з підсудним, що знаходився під вартою. Підсудний і його захисник з моменту його призначення або допущення мали право ознайомлюватися зі справою і робити з неї потрібні витяги.

Слід відзначити, що в момент прийняття КПК 1922 р. в центральній пресі виникла дискусія з приводу необхідності участі захисників у судовому процесі. Деякі представники місцевих органів влади на місцях вважали, що «адвокати будуть приховувати злочини і злочинні елементи, їх прийоми на квартирах будуть збіговиськом злочинців; за адвокатами слід просто встановити таємне стеження» [1, с. 10]. У зв'язку з цим виникло інше питання: можуть комуністи працювати в колегіях захисників? Зачинатель цієї дискусії Я. Бранденбургський вважав, що можуть, і аргументував це так: «Суд – засіб насадження революційної законності; захисник – складова частина судового процесу; як же членів партії не допускати до такої важливої справи?» [2]. Йому заперечував М. Andres, який писав: «Не Балалайкіним, хоч і з партквітком у кишені, насаджувати революційну законність, комуністів-юристів із партійним і практичним стажем до смішного мало. При такому стані, якщо допустити комуністів в колегію захисників, то... невелика групка комуністичних захисників безсило і немічно буде плестись у хвості більшості» [3]. Також самі точки зору дотримувався й інший учасник дискусії – П. Красиков [4]. Огляд різних точок зору було вміщено в «Тижневику радянської юстиції» [5, с. 2–5], а підсумки дискусії підбито