

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДОЗВОЛУ НА В'ЇЗД ТА ВИЇЗД ІНОЗЕМНИХ ГРОМАДЯН З УКРАЇНИ

В статті аналізуються питання історії становлення та розвитку дозволу на в'їзд та виїзд іноземних громадян з України, виділяється і характеризується історико-правова характеристика міграційних процесів, що дає змогу з'ясувати їх роль у розвитку людської особистості.

Ключові слова: міграція, паспортна система, візові документи.

В статье анализируются вопросы истории становления и развития разрешения на въезд и выезд иностранных граждан из Украины, выделяется и характеризуется историко-правовая характеристика миграционных процессов, которая дает возможность выяснить их роль в развитии человеческой личности.

Ключевые слова: миграция, паспортная система, визовые документы.

In the article the questions of history of becoming and development of permission are analysed on an entrance and departure of foreign citizens from Ukraine, history-law description of migratory processes of, is selected and characterized which enables to find out their role in development of human personality.

Key words: migration, passport system, documents of visas.

Міграція населення відіграє визначну роль у розвитку людства, являючи собою форму його адаптації до умов існування, які постійно змінюються.

До якого би ми часу не звернулися, наприклад, до стародавнього періоду розвитку людства, що відзначався розмаїтістю форм правління та видів територіальних державних устроїв, чи до сучасності, коли на карті світу панують держави, організовані по територіальному принципу зі строгими бюрократичними рисами державних інститутів, ми бачимо, що масові переселення людей закономірно здійснюють вплив на процеси розвитку, занепаду, перебудови тих чи інших держав.

У своїй більшості міграції були незначними, але іноді ставали такими, що охоплювали цілі племена та народи, перетворюючись в «переселення народів», і часто були знаряддям заснування нових цивілізацій чи поширення старих. Коли територія країни (розуміючи під цим висловом усю сукупність умов, які забезпечують існування та розвиток населення) переповнювалась, надлишок населення більшою чи меншою кількістю залишав її та йшов відшукувати собі сприятливіші для життя країни, яка мала більшу територію¹.

Людська історія знає широку гаму проявів права на свободу пересування, його порушень, заборони на це право чи на окремі його складові. Ще у давнину бу-

© САВРАНЧУК Людмила Леонідівна – ад'юнкт Київського національного університету внутрішніх справ

ли визначені такі основні компоненти цього права – переміщення людей, ідей і товарів.

Першим відомим нам національним юридичним актом, що найповніше розкриває право на свободу пересування, була Велика хартія вольностей 1215 року, стаття 42 якої дозволяла кожному «виїжджати з нашого королівства і повертатися у повній безпеці сушею чи водою, лише зберігаючи нам вірність; виняток робиться в інтересах загальної користі королівства тільки на деякий короткий термін у військовий час»². Наступного 1216 року стаття 42 скасовується, а потім приймаються акти про заборону в їзду, пересування, виїзду.

У середньовічній Німеччині свободу виїзду було визнано як передачу права від феодалних структур. Селяни та жителі міст, які були «вільними», мали право виїзду, але мусили за ці привілеї платити данину. Кріпаки не могли претендувати на це право до моменту викупу з кріпацтва. Аугсбурзький едикт 1555 року надавав право залишити Німеччину з релігійних причин. Вестфальський мир 1648 року також містив право виїзду³.

Приблизно в той самий час в європейських країнах запроваджується паспорт, який згодом став використовуватися як основний інструмент поліцейського контролю.

Вважається, що нормативно паспорт⁴ увів до своєї правової системи відповідним рішенням 1414 року англійський парламент. Підписував його сам король. Записи в документі до 1772 року вели латиною, а в Європі з 1858 року – французькою мовою. Найдавніший паспорт, який зберігся, підписаний англійським королем у 1641 році.

Наслідком запровадження паспортів стало виникнення паспортної системи. Це трапилося в XV столітті в Німеччині, коли виникла необхідність відокремити торгівців і ремісників від великого числа розбійників та злидарів, які мандрували Європою.

У XVII столітті з'явилися військові паспорти для протидії дезертирству, чумні паспорти для мандрівників із країн, в яких була ця страшна хвороба, особливі паспорти для євреїв, учнів-ремісників тощо.

Свого апогею паспортна система досягла в кінці XVIII – на початку XIX століття, особливо у Франції, де вона була запроваджена в епоху революції. Саме із зміцненням паспортної системи виникло поняття «поліцейська держава», в якому паспорт використовується для контролю за рухом громадян і для нагляду за «неблагонадійними особами». У 1850 році на Дрезденській конференції скасовано паспортні правила на території німецьких держав, а 1859 року до цього приєдналася і Австрія. В 1865 і 1867 рр. паспортні обмеження анульовано по всій Німеччині; поетапно також у Данії – в 1862 і 1875 рр., Іспанії – 1862 і 1878 рр., Італії – 1865 і 1873 рр. Подальший розвиток практично всіх інших європейських держав йшов у тому самому напрямі. Щоправда, через деякий час, з початком Першої світової війни, паспорт знову стає інструментом прикордонного і поліцейського контролю⁵.

У XIX столітті (а у Великобританії – іще раніше) в європейських державах на зміну паспортній приходить легітимацийна (від лат. *legitimus* – законний, узаконений) система, згідно з якою не запроваджується обов'язок мати встановлений вид документа, однак у разі необхідності особа може бути ідентифікована будь-яким іншим чином.

Перші паспорти в Росії почали з'являтися в Смутні часи у вигляді «проїзних грамот». Указом Петра I від 30 жовтня 1719 року «проїзні грамоти» запровадже-

но як загальне правило. Особи, які не мали такої грамоти, визнавалися за «недобрих людей» або навіть «прямих злодіїв». У 1763 року паспорти отримали і фіскальне значення як засіб збору паспортного мита (за річний паспорт необхідно було сплатити 1 крб. 45 коп.)⁶.

Детальної регламентації за часів царювання Петра I зазнали насамперед права в'їзду, реєстрації та обліку іноземців, які прибувають до Російської імперії. Так, Указ «О приезжих иномземцах» зобов'язував усіх іноземців, які прибували до Санкт-Петербурга, звертатися для реєстрації до «Канцелярии полиции-меистерских дел». Тільки ті іноземці, котрі зареєструвалися, отримували «абшит», який давав дозвіл на виїзд з Російської імперії і був прототипом сучасної візи. Щоправда для в'їзду подібних «абшитів» не вимагалось. Тобто іноземці вільно в'їжджали на територію імперії. Небезпека являлася передусім у несанкціонованому їх виїзді. Проте відповідальність за виїзд без «абшитів» з Російської держави не встановлювалося. Зазначалося лише, що такі іноземці не підлягають пропуску за межі держави і направляються до колегії Закордонних справ⁷.

Необхідно зазначити, що найбільш детальної регламентації питання виїзду з Російської імперії та в'їзду на її територію зазнали наприкінці XIX – початку XX сторіччя з прийняттям зводу законів «О состояниях» (1899), «Устав о Паспортах» (1903) та «Таможенного Устава» (1903)⁸.

У Російській імперії за Миколи I в губерніях держави з'явилися циркуляри про вдосконалення видачі паспортів зразка 1826 року у вигляді паперової сторінки. Існувало декілька видів паспортів – для купців 1, 2 та 3 гільдій, міщан і селян. Для останніх чотирьох категорій населення в паспорти вносилися прикмети: тип обличчя, зріст, колір волосся, очей тощо. Видавалися вони на два-три роки; ціна для купців складала 100 карбованців, для міщан і селян – 6 карбованців. За паспорт для виїзду за кордон, який відповідно до розпорядження імперського уряду від 1 травня 1844 року видавався російським підданним обох статей після досягнення ними 25-річного віку (виняток встановлювався для тих, хто від'їжджав за кордон на лікування, отримувати спадщину, вдосконалюватися в мистецтві, вищих ремеслах і торгівлі, а також для поїздки з батьками, вихователями і дружин (з чоловіками), плата становила 100 карбованців сріблом. Ті, хто від'їжджав для лікування, отримання спадщини, навчання та у торговельних справах, за кожні шість місяців чинності паспорта сплачували 25 карбованців.

Паспортний збір не стягувався з поранених офіцерів, їхніх сімей і прислуги, а також із чиновників, які перетинали кордону справах служби. Щодо інших категорій населення цей збір наказано було брати як з подорожуючих. Прискіпливому нагляду підлягали діти чоловічого роду від 10 до 18 років, які повинні були мати досить обґрунтовані підстави для виїзду і перетинали кордон з особливого дозволу.

Згідно з «Положенням про види на проживання», прийнятим Державною Радою 3 червня 1884 року, за місцем проживання не було необхідності мати паспорт. Його потреба з'являлася, коли особа від'їжджала далі як за 50 верст і більш ніж на 6 місяців⁹.

Визначною нормою, яка регламентувала статус іноземців на території Імперії та порядок їх в'їзду – виїзду, був звід законів «О состояниях» (1899). У розділі 6 «О состояниях иностранцев» давалося визначення, хто є іноземцем (ст. 817), та встановлювалося, що іноземці усіх націй мають право вільного в'їзду і перебування в Росії, а так само виїзду з неї на підставі правил, встановлених в «Уставе о Паспор-

тах» (ст. 818). Як виняток, у примітці до цієї статті, встановлювався особливий порядок поселення вихідців з «корейських та китайських земель» та особливий порядок пропуску в Росію євреїв-іноземців.

«Устав о Паспортах» детально визначав порядок звернень громадян до Генерал-Губернатора з метою отримання паспорта «на отлучку за границу» (ст. 165)¹⁰.

Розглядаючи положення про в'їзд – виїзд, необхідно звернути увагу на ту обставину, що в законодавстві того періоду вже були передбачені положення про вибірковий підхід до пропуску іноземців на територію Російської імперії. Так, ст. 219 «Устава о Паспортах» надає право посольствам, консульствам та російським місіям за кордоном видавати іноземцям паспорти для в'їзду циганів, шарманщиків, розповсюджувачів аптечних матеріалів, а так само «інших бездільних осіб» тощо.

Аналіз Російського законодавства кінця XIX – початку XX сторіччя свідчить, що незаконне перетинання державного кордону Імперії в окремих випадках не тягло за собою кримінального покарання. Так, стаття 234 «Устава о Паспортах» закріплює положення. Згідно з яким іноземців, що прибувають з-за кордону без встановленого паспорта, видворяють назад місцеві поліцейські власті¹¹.

У 1903 році в Росії з прийняттям Статуту про паспортну систему вводилася видача паспортів і паспортних книжечок, які були посвідкою на постійне проживання. Безстрокові паспортні книжечки отримували ті, хто знаходився під піклуванням чи опікою в богадільнях, вдови невисоких чинів, відставні чини і вдови цих чинів, гірничозаводські робітники з правом невисоких чинів. Без паспортів можна було відлучатися в межах свого повіту не більш ніж на 50 верст і на термін не більше року.

З установами радянської влади паспортна система скасовується. Декретом ВЦВК і РНК РРФСР від 25 червня 1919 року запроваджується обов'язкова видача трудових книжок, які фактично були паспортами¹².

У перші роки революції в Україні введення закордонного паспорта згідно з Декретом РНК «Про закордонні паспорти», встановлення значної суми збору та ускладнення механізму його отримання стали першою спробою уряду радянської України поставити під контроль перетинання її державного кордону і звести до мінімуму кількість осіб, які його перетинають. А на тлі постійного посилення режиму охорони державного кордону очевидною стала зростаюча тенденція відгородити себе від зовнішнього світу.

Постанова РНК УСРР №459 «Про виїзд за кордон громадян УСРР та іноземців», прийнята 7 липня 1922 року була направлена на скасування всіх виданих раніше правил і розпоряджень про виїзд за межі УСРР та в доповнення до вищесказаного положення, чітко встановила, що виїзд за кордон допускається тільки на основі особливого дозволу НКЗС УСРР у вигляді візи, яка накладається в закордонні паспорти (для громадян УСРР) та в національні паспорти (для іноземців). У примітці зазначалося, що громадяни інших «союзних Радянських Республік» прирівнювалися до українських громадян. Кожна особа, яка бажає отримати посвідчення Державного Політичного Управління УСРР (ДПУ), яке засвідчувало відсутність обставин, що перешкоджають виїзду за кордон¹³.

За часів СРСР на теренах України підхід до імміграційної та еміграційної політики в цілому, і до в'їзду – виїзду зокрема, залишався практично незмінним. Суспільство і його кордони залишалися закритими, свобода пересування за межі країни і в'їзду в неї обмежувалися¹⁴.

Право вільного пересування і поселення було підтверджено у статті 51 Цивільного кодексу РРФСР. Декретом ВЦВК і РНК «Про посвідчення особи» від 20 липня 1923 року запроваджувалася легітиміаційна система.

У Радянському Союзі паспортна система з її непорушною складовою – інститутом прописки – почала діяти з 27 грудня 1932 року, коли Голова ЦВК СРСР М.І. Калінін, Голова РНК СРСР В.М. Молотов і Секретар ЦВК СРСР А.С. Єну-кідзе підписали Постанову ЦВК та РНК СРСР «Про встановлення єдиної паспортної системи в Союзі РСР і обов'язкової прописки паспортів»¹⁵. Серед проголошених цією Постановою цілей було поліпшення системи реєстрації жителів міст та очищення населених пунктів від осіб, не зайнятих суспільно корисною працею, зокрема від куркулів, злочинців та інших, антисоціальних елементів.

Всі громадяни Союзу РСР віком від 16 років, які постійно проживають у містах, робітничих селищах, працюють на транспорті, в радгоспах та на новобудовах, відповідно до зазначеної Постанови повинні були мати паспорт. У паспорті обов'язково зазначалося, зокрема, місце проживання та місце праці, проходження обов'язкової військової служби та перелік документів, на підставі яких видано паспорт.

Селяни не входили до переліку власників паспортів. Таким чином, вони залишалися без паспортів; поїхати до міста і там проживати без паспорта вони не могли. Порушення цього правила тягло за собою штраф до 100 карбованців і видалення розпорядженням органів міліції; повторне порушення каралося кримінальною відповідальністю.

В той же час, пунктом 2 зазначеної Постанови запроваджував єдину паспортну систему на всій території Союзу РСР протягом 1933 року з обов'язковою пропискою.

Спочатку мова йшла про прописку власне паспортів. Підтвердженням цього є не лише назва зазначеної Постанови, а й інші акти, зокрема Постанова РНК СРСР «Про прописку паспортів колгоспників-відхідників, які наймаються на роботу на підприємства без договорів з госпорганами» від 19 вересня 1934 року, пункт 21 Положення про паспорти, затвердженого Постановою уряду СРСР у 1940 році, відповідно до якого «всі громадяни ... повинні прописати паспорт у 24 години за умови прибуття на нове місце проживання»¹⁶.

Постанова РНК СРСР від 14 січня 1933 року затвердила «Інструкцію видачі паспортів», де йшлося про те, кому забороняється видавати паспорт, кого не можна прописувати у режимних місцевостях. Остання заборона стосувалася незайнятих суспільно корисною працею, розкуркулених, втікачів із села, тих, хто часто змінював місце роботи, а також членів їхніх сімей. Режимними містами були, зокрема, Київ, Одеса, Севастополь, Дніпропетровськ, Москва, Харків, Мінськ.

Згідно із законодавством про прописку громадяни СРСР зобов'язані були прописуватися за місцем проживання. В той же час треба зауважити, що інститут прописки має право на існування, якщо реєстрація та облік громадян за місцем їх перебування, встановлення умов і порядку засвідчення фактів їх постійного або тимчасового проживання не пов'язані з отриманням дозволу адміністративних органів на перебування, проживання, роботу, навчання і відпочинок у цій місцевості. Дозвільна система в'їзду, перебування і виїзду, на наш погляд, може бути встановлена законом у прикордонних районах, місцях знаходження військових об'єктів та за інших обставин, коли це необхідно для забезпечення національної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення, прав і свобод людини і громадянина.

Обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання в процесі здійснення цього права пов'язане з необхідністю пошуку рівноваги між суспільними й особистими інтересами і залежить від цілої низки соціальних, насамперед економічних, факторів. Зазначене право є одним з аспектів свободи самовизначення особи.

Паралельно з всеохоплюючою паспортизацією та розробленням інституту прописки, активно запроваджувався інститут дозволів на в'їзд, виїзд та перебування іноземних громадян. Так, як в цей період часу існувала жорстка система контролю за в'їздом та виїздом іноземних громадян.

Отже, з часу повалення царизму на території України кримінально-правова політика у сфері охорони встановленого порядку перетинання державного кордону велася шляхом посилення відповідальності за його порушення.

1. *Гіжевський В.К., Мосьондз С.Я.* Адміністративно-правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні: Навч. посіб. Для ВНЗ – К., Магістр – XXI сторіччя, 2008. – С.93. 2. *Хрестоматія* по истории государства и права зарубежных стран. – М., 1984. – С.100. 3. *Піскун О.* Свобода пересування – основний принцип міжнародно-правового регулювання міграційних процесів //Проблеми міграції. – 1999. – С. 4. 4. В перекладі з французької означає дозвіл на відплиття з гавані. 5. *Піскун О.* Основи міграційного права: порівняльний аналіз: Навчальний посібник. – К., 1998. –С. 63. 6. *Гіжевський В.К., Мосьондз С.Я.* Цит. праця. – С. 94–95. 7. *Клеандрова В.М., Колобов Б.В., Кутына Г.А. и др.* Законодательство Петра I / Отв. ред. А.А. Преображенский и Т.Е. Новицкая. –М.: Юрид.лит., 1997. – С. 392. 8. *Полный свод законов Российской Империи: в 2 кн. / Под ред. А.А. Добровольского –СПб., 1911. – Кн.2, Т.14: Устав о Паспортах. – С .329.* 9. *Гіжевський В.К., Мосьондз С.Я.* Цит. праця – С. 97. 10. *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительств СССР. – 1932. – № 84. –Ст. 516.* 11. *Клеандрова В.М., Колобов Б.В., Кутына Г.А.* Цит. праця. – С.390. 12. *Гіжевський В.К., Мосьондз С.Я.* Цит. праця. – С .101. 13. *Клеандрова В.М., Колобов Б.В., Кутына Г.А.* Цит. праця.– С. 389. 14. *Гіжевський В.К., Мосьондз С.Я.* Цит. праця. – С.103. 15. *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительств СССР. – 1932. – № 84. – Ст. 518.* 16. *Гіжевський В.К., Мосьондз С.Я.* Цит. праця. – С. 91.